

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/267785324>

La participation du public en évaluation environnementale

ARTICLE

READS

10

1 AUTHOR:



[Michel ANDRÉ Bouchard](#)

Université de Montréal

44 PUBLICATIONS 292 CITATIONS

SEE PROFILE

La participation du public en évaluation environnementale

Michel A. Bouchard, PhD
Directeur général
Secrétariat Francophone de l'AI EI

*SÉMINAIRE NATIONAL SUR
L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DANS LA PLANIFICATION DES PROJETS
Bamako, 16 au 23 décembre 2002*

Introduction

La participation du public est un des aspects les plus critiques en évaluation environnementale et détermine souvent si un projet connaîtra une insertion harmonieuse dans le milieu local, ou national, ou si, au contraire, il sera mal adapté au milieu social et humain ou même rencontrera une opposition acharnée. Par participation du public on entend souvent la consultation publique (ou des publics) et dans ce dernier terme, on inclut tant de choses qu'à la fin une confusion peut s'installer quant au sens véritable de la consultation publique et quant à la responsabilité de différents intervenants. Le présent texte porte sur le concept et les méthodes de consultation publique en évaluation environnementale. En premier lieu, on revoit l'évolution du concept et des approches au cours des dernières décennies. En second lieu, on voit les différents sens qui peuvent être donnés au terme et les différentes façons par lesquelles les acteurs sociaux peuvent et doivent participer au processus de l'évaluation environnementale. Enfin, on examine les formes que peuvent prendre la participation du public et les conditions de sa réalisation.

La participation du public est toujours souhaitable

La participation du public (ou «des publics») est devenue inévitable depuis déjà le Rapport Bruntland. Elle est prescrite dans un très grand nombre de processus réglementaires éprouvés. Elle est obligatoire dans presque toutes les opérations financées par les bailleurs ou le donateurs. Par exemple, la Banque Mondiale stipule que (Manuel de l'Évaluation Environnementale, Banque Mondiale) :

20. L'ÉIE devrait, par ailleurs, aborder les préoccupations des communautés affectées par le projet et des ONG locales intéressées à la protection de l'environnement. Ces groupes peuvent apporter des renseignements utiles à l'étude et il arrive qu'ils soient, en fait, les seuls à bien connaître le territoire visé. Le chapitre 7 donne des conseils sur la façon d'obtenir l'avis des communautés concernées et de les faire participer, avec les ONG locales, à la réalisation de l'ÉIE (cf. par. 51).

30. L'emprunteur devrait examiner le rapport de l'ÉIE pour s'assurer que les consultants ou le personnel de l'organisme ont respecté le cadre de référence et satisfait aux conditions de la

Banque et du pays. Le chargé de projet devrait également, avec l'aide de la DRE, examiner la justesse du rapport en se posant tout particulièrement les questions suivantes : (plusieurs, dont :
..... Traite-t-on de la participation des communautés? Donne-t-on un aperçu des problèmes qu'elle soulève et des moyens pour y faire face?

En France, le principe de la participation du code de l'environnement le code de l'environnement se définit comme l'association du public citoyen à la prise de décision d'un projet. D'une façon formelle, le code (article L 121-1) instaure un débat public dans le cas de grands ouvrages ou d'aménagements d'intérêt national, et à cette fin crée une **Commission nationale du Débat public** qui peut être saisie par différentes instances. De même, **l'Enquête publique** est institué par les articles L 123-1 et 123-16 du code de l'environnement. Il s'agit d'une procédure de consultation du public préalable à la prise de certaines décisions administratives, et qui inclut l'étude d'impacts.

En Wallonie, la section 4 (Article 170, titre 3^{ième}) du Décret relatif au Permis de l'environnement prévoit une phase de consultation du public avant l'introduction de la demande de permis et l'amorce des études d'incidences.

Au Québec, la procédure méridionale prévoit l'examen des projets assujettis par une organisme indépendant créé pour le motif de faire participer les citoyens à la décision, le **Bureau d'audiences Publiques sur l'environnement (BAPE)**.

En Europe, la convention d'Arrhus (1988) sur l'accès à l'information , la participation du public au processus décisionnels et l'accès à la justice en matière d'environnement montre que la question de la participation des citoyens est une tendance incontournable en matière de gestion environnementale.

On voit que la participation du public peut prendre plusieurs sens et remplir différentes fonctions, permettant de recueillir des savoirs ou de recueillir des avis. Examinons les différents sens que l'on peut donner à la notion de participation du public.

Le niveau de partage du pouvoir de décision

La participation du public, ou la consultation publique a beaucoup évolué au cours des dernières décennies. Elle est passée du simple avis, c'est-à-dire le niveau de l'information, à celui de la consultation et de la concertation.

Ce que l'on entend par « information », « consultation », « participation », ou « concertation » peut varier beaucoup, et peut varier selon les agences, ou selon les pays. Retenons qu'il est important de bien définir ce que l'on entend par participation du public et qu'une bonne façon de le faire est de mesurer le degré d'emprise sur la décision que l'on souhaite laisser au public que l'on « consulte ». Le tableau suivant montre une certaine classification de ces différents niveaux de participation publiques, classés selon le degré de pouvoir ou le degré d'emprise sur la décision, avec le terme qui paraît le plus approprié.

Imaginons un maître d'ouvrage qui souhaite construire un barrage. Dans le premier cas, celui d'un **avis**, il se pourrait que les liens avec le public se limitent à un écriteau prévenant que la mise en eau du réservoir s'amorcera à telle date ! Dans le second cas, celui de l'information, cela pourrait prendre la forme d'une brochure de vulgarisation expliquant aux riverains ce qu'est un barrage et un réservoir et que la mise en eau s'amorcera à telle date.

Tableau 1

Type de participation	Degré d'emprise sur la décision	Exemple ou mode
Avis	nulle	
Information	nulle	
Consultation informelle	incertain	Cadrage préalable Étude d'impact
Consultation formelle	pouvoir d'influencer la décision	Débat public Audience publique Enquête publique
Concertation	pouvoir de partager la décision	Négociations
Acceptation	pouvoir de décision	Référendum

À partir du troisième niveau, il s'agit plutôt de chercher à connaître de la part du citoyen, après l'avoir informé sur le projet, s'il craint tel ou tel impact et si telle ou telle mesure d'atténuation ou de compensation lui conviendrait, et ce avant la mise en œuvre du projet. La présomption en matière de consultation est que le promoteur ou le décideur s'engage à prendre en compte l'avis du citoyen sans toutefois prendre un engagement que ces avis seront influents et se réservant le privilège de décider *a posteriori* si les avis des citoyens seront retenus. Il s'agit du mode de consultation le plus répandu.

Au-delà de la consultation, la concertation implique un engagement *a priori* que les avis exprimés seront intégrés à la décision, et implique conséquemment une certaine négociation. Ce type de concertation s'est avéré effectif dans certains cas de projets miniers en Australie, ou de développement hydroélectriques au Canada.

Enfin, à une étape subséquente, le pouvoir de décision est effectivement transféré vers le citoyen qui exprimera par vote ou référendum s'il accepte ou non un projet, un plan, ou un programme. La chose, rare, s'est pourtant déjà produite notamment en Suède, quant à la planification énergétique et le recours éventuel à l'énergie nucléaire.

Le sens du mot « consultation »

Le mot peut être entendu dans au moins trois sens (modifié de Vincent, 1991, La Consultation des Populations; définitions, critiques et méthodes), comme suivant :

a) **La consultation passive-active.** On peut consulter au sens de « consulter un expert »; celui qui consulte est alors passif, celui qui est consulté est la partie active. Il fournit de l'information ou de l'expertise.

Le public peut être consulté en ce sens lorsqu'il s'agit de recueillir des savoirs endogènes, ce que l'on appelle parfois le Savoir écologique traditionnel (TEK en anglais pour *Traditional Ecological Knowledge*); ce genre de données peuvent faire partie de l'étude d'impacts, peut parfois même être exigées par la Directive ou les Termes de référence.

b) **La consultation active-passive.** On peut consulter au sens de « consulter une carte routière »; celui qui consulte est alors le membre actif, celui qui est consulté devient passif.

Le public peut être consulté en ce sens lorsqu'il s'agit de recueillir des données de nature socio-démographiques ou socio-culturelles en vue d'une opération de cadrage, ou de préparation du rapport d'étude d'impact.

c) **La consultation active-active.** On peut consulter au sens de « consulter un partenaire », en vue de recevoir un conseil, un avis ou de chercher l'assentiment. Les deux parties sont alors actives.

Le public peut être consulté en ce sens lorsqu'il s'agit de recueillir les avis du public, qui y participe en sa qualité de citoyen, partenaire d'un projet de société ou de cadre de vie. On peut aussi consulter un groupe en vue de négocier ou définir des mesures d'atténuation ou même de compensation dans le cadre d'un projet qui aura des impacts inévitables sur un groupe riverain ou autrement affecté.

En évaluation environnementale, le plus souvent, on entend par consultation publique les premiers et second type lorsque la consultation est faite par le maître d'ouvrage ou le consultant responsable de l'Étude d'impact dans le but de réaliser son étude d'incidence, ou alors de préciser des modalités d'implantation du projet. Le troisième sens ci-haut, c'est-à-dire la consultation active-active qui vise à recueillir l'avis des citoyens dans la perspective de laisser ces avis influencer la décision finale appartient davantage à la consultation faite par le décideur ou l'autorité responsable.

Représentation et participation publique

L'implication du public peut se faire par le fait de sa représentation ou par le fait de sa participation (Figure 1).

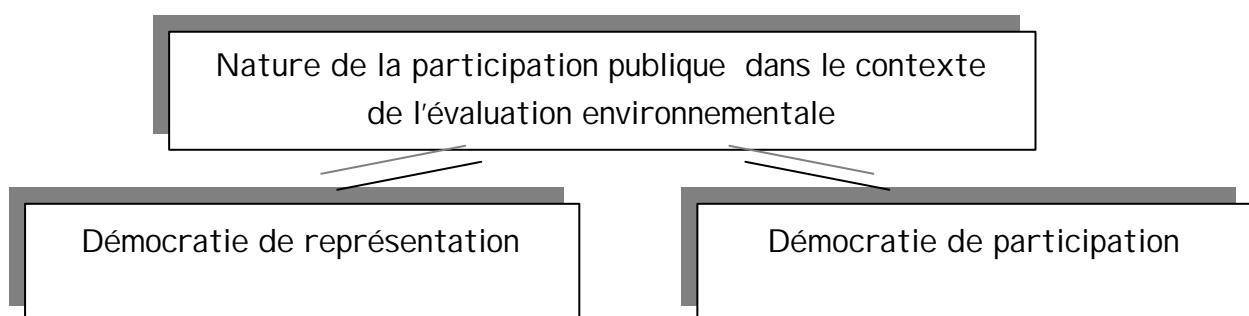


Figure 1

Représentation

La participation par représentation repose sur le caractère de délégation des avis du citoyen à des élus, ou à son souhait de s'exprimer par un vote. On inclut donc parmi les aspects de la participation par représentation les consultations qui se feraient par référendum, ou par plébiscite.

Il faut aussi se rappeler que la consultation sur des enjeux environnementaux auprès d'un chef de village, un maire, un préfet (s'il est élu) ou un député constitue une forme légitime de participation du public. Dans certains cas, les chefs religieux ont une influence prépondérante et ont de fait, une représentativité certaine.

Participation

En ce qui concerne la démocratie de participation directe, elle peut se faire « sur invitation » ou être le fruit d'une « action autonome » (Figure 2).

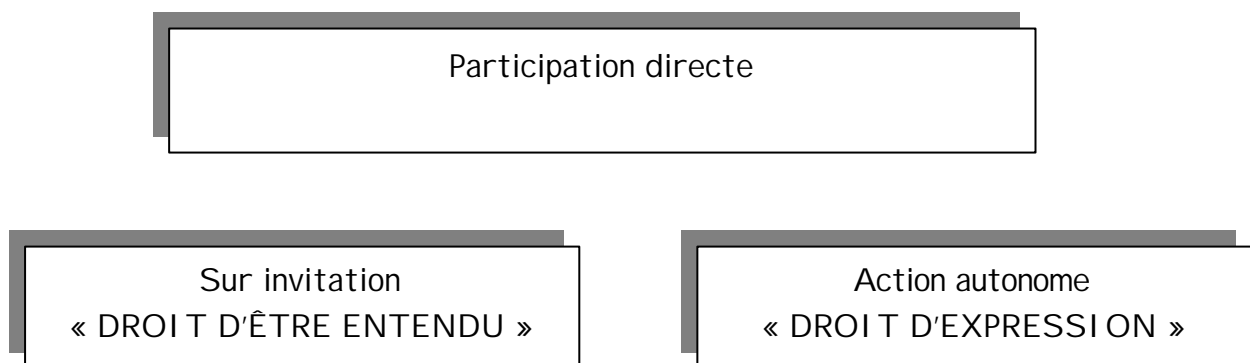


Figure 2

Le droit d'être entendu

Le droit d'être entendu, peut à son tour prendre la forme de la rétroaction et de l'échange, de la consultation proprement dite, de la médiation, de la concertation, ou même de la délégation (Figure 3).

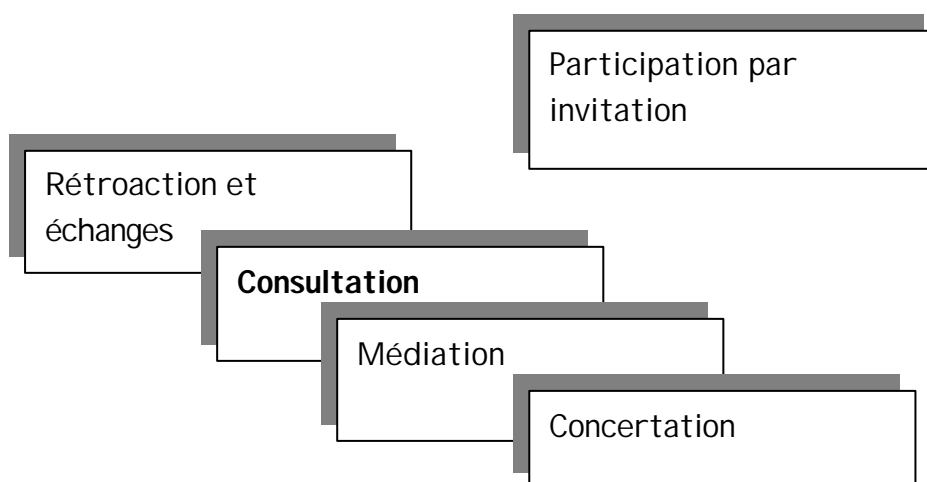


Figure 3

On reconnaît en fait la typologie du Tableau 1. La rétroaction et l'échange relèvent de l'information et consacrent le droit des gens à être entendu. La consultation consacre le pouvoir d'influencer la décision. En ce qui concerne la médiation ou la concertation, l'implication peut impliquer le fait que le public partage effectivement le pouvoir de décision et que le dialogue prendra la forme d'une négociation.

Le droit de s'exprimer

En ce qui concerne la participation sur action autonome, elle peut impliquer le lobbying, la pétition, les manifestations, les campagnes médiatiques, ou enfin le recours judiciaire. (Figure 4). Elle peut être le fait de citoyens seuls, ou regroupés, ou alors le fait d'ONG, qui peuvent être locales, ou nationales ou même internationales (par exemple Greenpeace, Mining Watch, UICN, WWF).

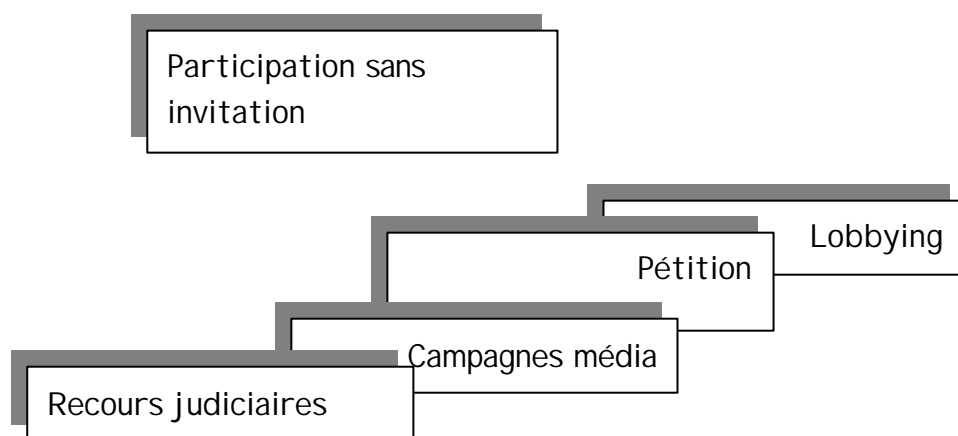


Figure 4

Le sens et les objectifs de la participation publique dans le cas de la Banque Mondiale

Le Chapitre 7 du Manuel de l'Évaluation environnementale de la Banque Mondiale porte entièrement sur la question de la consultation des populations. On y expose en premier lieu le but de l'exercice :

La Directive opérationnelle sur l'évaluation environnementale exige que les groupes concernés ainsi que les ONG locales soient **informés** et **consultés** d'une manière réelle lors de la réalisation d'une évaluation des impacts sur l'environnement. La divulgation de l'information est une condition indispensable. S'il est absolument nécessaire de véritablement consulter les communautés lorsqu'il s'agit de projets qui appartiennent à la catégorie A, leur avis est également important pour les autres projets dans la mesure où cela permet

- (1) d'améliorer la compréhension des risques qu'ils représentent,
- (2) de trouver d'autres emplacements possibles ou d'élaborer d'autres conceptions et des mesures d'atténuation en vue d'améliorer leurs aspects sociaux et environnementaux,

(3) d'avoir une idée plus claire des valeurs ainsi que des avantages et des inconvénients que représentent les différentes solutions de remplacement,

(4) de connaître les points litigieux,

(5) d'établir des procédures transparentes permettant de mettre en œuvre les projets proposés et

(6) de créer des obligations de rendre des comptes et de développer une situation où ces communautés sentent qu'elles ont un contrôle sur la réalisation du projet.

La participation du public dans l'élaboration d'un projet, autre que sa consultation, n'est pas exigée par l'évaluation des impacts sur l'environnement à moins qu'il ne s'agisse d'un projet où se pose la question de réinstaller des populations déplacées ou qui touche à des peuples indigènes; cela dit, la participation du public dans les prises de décisions consolide le sentiment d'appropriation et de responsabilité.

Qui fait la consultation publique ? Quel est la place de la consultation publique dans le processus de l'évaluation environnementale et quelle forme peut-elle prendre ?

Il faut se référer au diagramme général du processus de l'Évaluation environnementale (Figure 5). On y voit que la consultation publique peut être faite soit par le service public, soit par le promoteur (ou le maître d'ouvrage) et qu'elle peut intervenir à plusieurs étapes du processus. Elle peut aussi être en continu, lorsqu'elle peut intervenir à la période « Ante », soit au moment où le promoteur fait le design du projet, ou alors lorsque le service public fait le cadrage en vue de la rédaction des TDR. La consultation peut aussi intervenir au moment de la réalisation de l'Étude d'impact par le promoteur, pour par exemple, établir des données de base, ou planifier des mesures d'atténuation ou de compensation. Elle peut enfin se faire au niveau et au moment de l'examen environnemental, c'est-à-dire au moment de la validation de l'ÉIE, ou au moment de la décision, à des fins de jauger l'acceptation du public, ou de mieux définir à nouveau les mesures préventives, d'atténuation, ou correctives qui feront l'objet des conditions d'autorisation. Les tableaux 2 et 3 résument les moments de la consultation dans les différentes étapes du processus de l'étude d'impact.

Tableau 2

Consultation par le promoteur au niveau ante

La consultation a pour but d'**informer** le public et d'amorcer la négociation des mesures de **compensation** s'il y a lieu. Elle peut prendre la forme de rencontres, de journées d'informations, ou d'ateliers.

Consultation par les services publics au niveau ante

La consultation a pour but d'assurer la **transparence** du processus, de **prendre en compte** les préoccupations des gens, pour la **préparation** des termes de référence et jauger l'acceptabilité du projet. Elle peut prendre plusieurs formes, dont le **débat public**.

Consultation par le promoteur au niveau de la réalisation de l'ÉIE

La consultation prend souvent la forme d'une enquête, ou de plusieurs **études**, de nature économiques ou sociologiques, qui ont pour but de décrire le milieu humain, de solliciter les **savoirs endogènes** et particuliers et d'évaluer éventuellement les impacts et les mesures préventives, ou d'atténuation

Consultation par les services publics au niveau de l'examen de l'ÉIE et de la décision

La consultation a pour but de solliciter en partie l'approbation, de prendre en compte les préoccupations, de mieux planifier la gestion environnementale, soucis qui seront traduits dans les conditions d'autorisations. Elle peut prendre plusieurs formes, dont **l'enquête publique** ou **l'audience publique** ou **l'examen public**.

Tableau 3

Objectifs de la participation du public selon les grandes étapes de l'évaluation environnementale des projets (modifié de Michel 2001, L'étude d'Impact sur l'Environnement)

ÉTAPES DE L'ÉVALUATION	PRINCIPAUX OBJECTIFS
Débat amont sur l'opportunité du projet	Susciter la participation de tous les acteurs potentiels Établir les enjeux majeurs (sociaux, économiques et environnementaux) Garantir la clarté, l'objectivité et la transparence
Cadrage préalable	Préciser les enjeux environnementaux Faire participer le public à l'élaboration du cahier des charges de l'étude d'impact Connaître le positionnement des acteurs
Étude d'impact	Recueillir ou mettre à jour les informations de base Évaluer l'acceptabilité sociale Prendre en compte les propositions de parties d'aménagement ou de variantes du public Rechercher le consensus Assurer la qualité de l'évaluation Faire émerger des mesures réductrices/compensatoires acceptables et quelquefois originales
Enquête publique	Déclencher les contre-expertises sur des enjeux spécifiques Affiner les solutions d'intégration du projet ou en chercher de nouvelles
Évaluation environnementale A posteriori (suivi et bilan)	Informar le public du succès de l'application des mesures réductrices/compensatoires Démontrer la capacité du maître d'ouvrage à respecter ses engagements relatifs à la protection de l'environnement

Par le promoteur

La consultation faite par le promoteur prend souvent la forme de Groupe de travail, la constitution de Comités-aviséur, de «Journées d'accueil », de centres d'information, d'ateliers, etc.. En principe , elle est à la charge financière du projet, c'est-à-dire du promoteur.

Lorsqu'il s'agit de recueillir des savoirs endogènes, la consultation pourra prendre la forme d'enquêtes, de levées sur le terrain selon des méthodes éprouvées et rompues en sciences humaines (questionnaires, observations, participation). Cette cueillette relève de l'opération qui vise à connaître le milieu d'insertion du projet.

Enfin, lorsqu'il y aura nécessité de déplacer des populations, la consultation prendra des formes diverses, qui idéalement, devraient mener à des compensations satisfaisantes et à des mesures de re-localisation et de ré-installation acceptables.

Par le décideur

Il est rare que le décideur procède directement à la consultation publique, quoiqu'il puisse le faire. Dans la plupart des cas, il s'agit d'un Ministère de tutelle concerné par l'environnement, ou d'une Agence environnementale chargée d'administrer le processus de l'évaluation environnementale. Ces organismes peuvent choisir de consulter la population à diverses étapes du processus, principalement aux étapes du cadrage, ou à celui de l'examen environnemental et de la prise de décision. La consultation peut alors prendre la forme d'une enquête publique ou d'une audience publique. Dans le cas de déplacement de population, elle peut prendre directement la forme de négociations, par représentants interposés, visant la concertation, ou alors, des niveaux acceptables de compensation.

Dans de très nombreux pays, l'audience ou l'enquête publique est confiée à une tierce partie. Au Québec, par exemple, l'audience publique est administrée par un BAPE, un Bureau d'Audience publique sur l'Environnement.

La responsabilité financière de la consultation par le décideur, parce qu'elle s'inscrit formellement dans le processus, appartient au service public. Ces frais peuvent être inclus dans les prêts consentis par les bailleurs.

Le décideur (le ministre parfois) peut choisir la voie de la démocratie de représentation et pourrait choisir de s'en tenir à la consultation des maires, du préfet, des chefs de village ou de quartier, ou des députés.

L'audience publique

L'audience publique peut s'avérer un processus quasi-judiciaire en ce sens qu'elle peut s'effectuer d'une façon très formelle. Il est donc impérieux d'en fixer les règles.

Une audience publique, comme d'ailleurs toute consultation publique, ne sera efficace que si elle repose sur les éléments suivants

- a) la population est bien informée sur le projet et sur ses effets
- b) la population peut être entendue et peut accéder facilement aux instances de l'audience

Ces considérations entraînent à leur tour de nombreuses considérations quant aux modes et aux moyens de communications qui entourent l'audience. Dans les cas de illettrisme, de populations isolées, de conditions multi-linguistiques, les questions de communications deviennent cruciales.

En effet, comment et par quel moyen informer des populations analphabètes? Comment tenir une audience formelle dans un petit village? Comment rejoindre les populations dans le cas de villages isolés? Comment le faire quand les populations affectées parlent une langue différente de celle du promoteur ou du décideur? Toutes ces questions doivent être abordées, et réglées, si la consultation doit avoir un sens.

C'est ainsi que les modes d'informations et les mesures d'accès peuvent être très variés. L'accès peut se faire par la radio, le téléphone, le vidéo ou plus récemment, et dans certains cas, par internet. Dans certains cas, l'information, comme l'expressions d'opinions, peuvent prendre la forme de danses, de représentations théâtrales, ou de maquettes.

Les audiences publiques sont en général à la charge financière du service public. Peuvent y être entendus les citoyens seuls, ou regroupés en quartier ou village, et représentés par un porte-parole ou alors via leur représentants élus ou religieux. La démocratie de participation directe rejoint alors la démocratie de représentation. Les ONG ou les ONGI peuvent aussi être entendus en audiences publiques.

Références

Bouchard, M.A., 2002, La consultation du public en évaluation environnementale ; Secrétariat francophone de l'Association internationale pour l'Évaluation des Impacts.

Michel, P., 2001, L'Étude d'impact sur l'Environnement ; Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Paris, 155 pages

Vincent, S., 1991, La Consultation des Populations; définitions, critiques et méthodes; Dossier-synthèse du Bureau de l'Examen Public du Projet Grande-Baleine; Montréal, 85 pages