

Cadrage préalable : pistes de progrès au regard de l'expérience française et européenne

Sylvain MONTEILLET

Administrateur civil

Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE)

France

Nicolas MANTHE

Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE)

France

Sylvain MONTEILLET, travaille actuellement au ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie en France. Ayant eu l'occasion de pratiquer l'évaluation environnementale en direction régionale de l'environnement puis en administration centrale, il est l'auteur de plusieurs publications universitaires sur le sujet et plus largement en droit de l'environnement. Il intervient également dans des formations universitaires de niveau master.

RÉSUMÉ : Le droit français a été un des tout premiers à prévoir les études d'impact de projets sur l'environnement, en 1976. Pour autant, dans la pratique française des évaluations environnementales, le cadrage préalable n'a pas tout de suite eu l'intérêt qu'il revêt aujourd'hui. La confrontation avec les pratiques européennes et internationales de « scoping » a été déterminante, tant sur le plan juridique – transposition de directives européennes – que méthodologiques. Depuis plusieurs années, avec une expérience enrichie par l'évaluation environnementale des plans et programmes, l'exercice du cadrage préalable permet d'appréhender plus largement l'efficacité d'une démarche d'évaluation environnementale, prise dans son ensemble.

Si l'amélioration des outils d'analyse technique reste un levier privilégié pour accroître la qualité des évaluations, cette voie n'est pas suffisante : tant pour l'acceptabilité des démarches d'évaluation environnementale que pour leur rôle d'aide à la décision, les questions de procédure et de « timing » sont déterminantes. Le souci de mieux articuler les démarches d'évaluatives avec la construction d'un projet ou d'un plan / programme ont justifié une attention plus importante au cadrage préalable en France et en Europe.

Moment privilégié pour définir le degré de précision attendue des études, la réussite du cadrage dépend à la fois de considérations de délai et d'un jeu d'acteurs. Ces conditions sont au centre des échanges européens sur le sujet : alors que les expériences restent assez diverses selon les États (par exemple sur la participation du public ou non au moment du cadrage), un socle commun d'harmonisation a été peu à peu bâti – notamment par le biais des évaluations transfrontières ou avec l'émergence du rôle des autorités environnementales dans les directives européennes.

Les expériences d'autres pays européens ont en retour permis à la France de mieux s'approprier la logique du cadrage. Pour éviter le piège d'un exercice unilatéral de l'autorité administrative (avec un maître d'ouvrage dans une position d'attente), théorique ou peu adapté au contexte spécifique de chaque projet ou plan / programme, de nouvelles pratiques de cadrage, plus circonstanciées, se sont peu à peu développées afin d'en faire un moment réellement utile dans la démarche d'évaluation. Ceci n'est toutefois pas sans limite ou condition : problème de moyens et de temps, question de posture à préserver entre l'autorité administrative et le maître d'ouvrage qui doit se sentir pleinement responsable de la démarche évaluative.

Facteur important pour la qualité des évaluations, le cadrage – sans être suffisant en soi – permet d'éclairer plus largement d'autres préoccupations dans cette recherche d'efficacité :

- la nécessité d'une bonne compréhension du sens de l'évaluation environnementale par l'ensemble des acteurs : la diffusion de guides, les travaux de recherche, la communication, restent essentiels dans cette optique;
- le dialogue permanent entre l'élaboration du cadre juridique et le développement des méthodes d'évaluations.

Ainsi, l'enjeu central de proportionnalité des études suppose de mesurer ce qui peut être dit dans la règle de droit et les marges de manœuvre qu'il convient de laisser à la pratique.