

**MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS, DU LOGEMENT,  
DU TOURISME ET DE LA MER**

**DIRECTION DE LA RECHERCHE ET DES AFFAIRES SCIENTIFIQUES  
ET TECHNIQUES**

**CENTRE DE PROSPECTIVE ET DE VEILLE SCIENTIFIQUE**

**Mise en oeuvre de la Directive 2001/42/CE  
sur les études stratégiques d'environnement  
dans le champ aménagement-transport**

*Rapport d'étape*

**Septembre 2002**

# **SOMMAIRE**

## **1 Les enjeux**

### **1.1 Rappel historique**

### **1.2 Les domaines**

### **1.3 L'ESE en perspective**

## **2 La mise en œuvre de l'ESE**

### **2.1 Difficultés d'introduire l'ESE dans la pratique administrative**

### **2.2 La spécificité de l'ESE**

### **2.3 La participation du public : la convention d'Aarhus**

### **2.4 Le coût de la mise en œuvre de la directive**

## **3 Les conditions de réussite de l'ESE**

**Tableau des recommandations**

## **4 Conclusions**

### **3.1 Rappel**

### **3.2 Objectifs**

### **3.3 Mise en œuvre**

### **3.4 Champ d'application**

### **3.5 Réalisation**

### **3.6 Etapes**

### **3.7 Méthodologies**

## **ANNEXES**

**Mise en œuvre de la directive au sein du Ministère de l'Équipement**

**Rapport du Groupe de Travail « Chassande »**

**Analyse juridique de la directive par F. Haumont (Études Foncière Nov. Dec . 2001)**

**Directive 2001/42/CE du 27 juin 2001**

**Bibliographie commentée**

# 1. Les enjeux

## 1.1 Rappel historique

Le 27 juin 2001 a été enfin adopté la directive « *relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement* » dont la première rédaction remonte à 1995. Fruit d'intenses discussions, d'avances et de reculs ce texte constitue à la fois un aboutissement et une étape.

Un aboutissement dans la mesure où les Etats-membres actuels et futurs de la Communauté Européenne sont contraint de traduire en droit interne les obligations de la directive d'ici 2004, mais aussi une étape puisque la directive n'a pas réussi à inclure un domaine capital de la prise de décision, à savoir les « politiques », limitant ainsi son champ aux « plans et programmes ». Or, il est très probable qu'après avoir introduit l'obligation d'étude d'impact au niveau des projets (directive de 1985) et élargi aux « plans et programmes » (2001), la prochaine étape sera de soumettre les « politiques » à évaluation environnementale.

D'ailleurs, à l'examen des différentes pratiques et législations nationales, on constate que la quasi totalité des Etats et des institutions supranationales ont, à des degrés divers, introduit l'évaluation environnementale au niveau le plus élevé des décisions publiques, y compris parfois au niveau législatif et réglementaire. Ainsi, bien que la directive ne l'exige pas, il apparaît souhaitable d'avoir en ligne de mire l'ensemble du processus des décisions publiques, quitte à ne pas définir précisément les procédures correspondantes dont les modalités sont spécifiques.

La présente recherche ne concerne que les domaines de compétence du Ministère de l'Équipement, de l'Urbanisme, du Logement et du Transport (MATELT) dans sa définition actuelle. Il s'agit d'un domaine très étendu puisque au travers de la planification physique le Ministère a compétence sur l'organisation de l'espace qu'il partage avec le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche et, dans une moindre mesure, avec celui de l'Industrie. On peut donc avancer que la traduction des obligations de la directive dans les procédures du MATELT influenceront lourdement sur les solutions qu'adopteront les autres départements ministériels.

Il n'est donc pas surprenant que dès 1999, le MATELT ait entrepris de rechercher domaine par domaine les modifications de procédures exigées par le projet de directive<sup>1</sup>.

Le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE), (aujourd'hui appelé Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable) a de son côté cherché à définir les enjeux dès 1990 par plusieurs études et l'organisation d'un colloque en liaison avec le chapitre québécois de l'International Association for Impact Assessment (IAIA) en mai 2000 relatif aux études stratégiques d'impact, soit une année avant la promulgation de la directive.. Pour autant, il ne semble pas à ce jour qu'il ait entrepris de coordonner les recherches des autres départements ministériels (Agriculture, Equipement, Industrie) en vue d'une adaptation et la traduction en droit interne des obligations communautaires.

## 1.2 Les domaines

Il convient de faire l'inventaire du domaine de compétence du MATELT afin de repérer les plans et programmes qui seront concernés par la directive.

Sous réserve de précision, on distingue :

- la planification physique, c'est-à-dire les documents d'urbanisme tels que définis par la nouvelle loi SRU :
  - schéma de cohérence territoriale (SCOT) correspondant à peu près aux anciens schémas directeurs,
  - plans locaux d'urbanisme (PLU) qui ont succédé aux plans d'occupation des sols,
- les schémas de services regroupent quant à eux la planification sectorielle et notamment les transports.

Certains plans et programmes concernant le logement social doivent être identifiés ou au moins désignés. Il en est de même pour les opérations d'urbanisation spécifique, par exemple au cas où l'Etat relancerait un programme de type ville nouvelle ou Défense.

Enfin les plans et programmes auxquels participe le MATELT tels les programmes de réservation foncière en liaison avec les collectivités locales et la Caisse de Dépôts et Consignations ne sont pas exempts de d'incidences sur l'environnement.

---

<sup>1</sup> « Groupe Chassande », cf. les conclusions en annexe.

En ce qui concerne la fiscalité foncière, élaborée conjointement avec le Ministère des Finances, dont les conséquences sur l'environnement peuvent être capitales<sup>2</sup>, on doit noter qu'à la différence de nombreux plans et programmes elle associe plusieurs ministères et, bien entendu, l'étude stratégique doit être de la responsabilité de l'administration pilote qu'il convient de clairement désigner dès l'origine.

Le cas des contrats de plans Etat/Région a fait l'objet de plusieurs recherches. Il s'agit bien, en effet, d'un plan et/ou programme auquel s'associent plusieurs ministères et une collectivité locale, la Région, appelée à jouer un rôle de plus en plus important. Or, le MATELT est bien souvent un acteur à la fois dans l'élaboration et le financement des actions à conduire. Il sera donc bien souvent désigné comme responsable de l'élaboration de l'ESE, encore que l'on puisse envisager que les Régions soient responsables de l'évaluation environnementale.

En définitive, il apparaît important de bien identifier les plans et programmes de la compétence exclusive ou quasi exclusive du MATELT qui sera également responsable de l'ESE. Pour autant, il existe de nombreux plans et programmes où le rôle du MATELT est important, sans être déterminant. Cette zone grise doit faire l'objet d'une recherche interministérielle pour définir clairement l'administration pilote, faut de quoi il y a de forte chance que l'ESE ne soit pas conduite dans de bonnes conditions.

La présente recherche ne pourra donc aller au-delà que d'une identification de ces domaines d'incertitude.

### 1.3 L'ESE en perspective

L'ESE, telle que définie par la directive de juin 2001, apparaît comme un des moyens le plus efficace pour intégrer l'environnement dans le processus de décision des plans et programmes. Pour autant, il ne s'agit que d'un outil parmi d'autres qui peuvent concourir utilement au même but.

On peut citer par exemple :

- le test environnemental (E test) tel que le pratique les Pays-Bas pour l'évaluation au niveau du Parlement,
- l'audit environnemental,

---

<sup>2</sup> Historiquement l'impôt sur les portes et fenêtres a contribué à l'habitat insalubre. De même la taxe foncière dû

- la comptabilité verte,
- l'évaluation de développement durable,
- l'éducation à la participation environnementale,
- les matrices d'évaluation environnementale.

Ces outils dérivent en fait de trois modèles :

- le modèle constitutionnel et législatif qui pose les principes d'une intégration de l'environnement dans les actions de la puissance publique,
- le modèle des recommandations stratégiques, telle que le « verdissement des pouvoirs publics »<sup>3</sup>, le développement durable, les agendas 21 locaux,
- les modèles spécifiques :
  - les commissions d'évaluation,
  - les administrations environnementales,
  - les commissions nationales du développement durable.

L'ESE apparaît donc comme un des meilleurs moyens d'intégrer efficacement l'environnement dans les décisions publiques et a fait l'objet d'une définition implicitement reprise par la Directive du 27 juin 2001 « *L'ESE est une procédure systématique d'aide à la décision pour évaluer les efforts préalables et significatifs des choix d'un plan, d'un programme ou d'une politique. Elle doit être entreprise le plus tôt possible, faire l'objet d'un rapport écrit et impliquer la participation du public à chaque étape du processus.* » (Therivel 1992 et Sadler et Verheem 1996).<sup>4</sup>

## **2 Les conditions de réussite de l'ESE**

De l'expérience déjà acquise dans les différents pays, il est possible de définir les points clef du succès. Ce qui implique que les procédures qui sont mises en place au niveau du MATELT doivent répondre à ces impératives qui ont été d'ores et déjà validés par la DG Environnement de la Commission Européenne.

---

sous réserve de l'existence du toit a contribué à la destruction du bâtiment rural.

<sup>3</sup> cf Greening Government en Grande Bretagne.

<sup>4</sup> Nous avons donné en 1995 une définition plus large mais moins précise « L'ESE est la démarche de prise en compte de l'environnement pour toutes les décisions publiques ou privées qui, en amont du projet, sont susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement ».

- 1) Transparence des procédures permettant de mettre en évidence les considérations environnementales.
- 2) Evaluation des impacts des solutions alternatives plutôt que l'évaluation des alternatives à la solution retenue.
- 3) Large application de toutes les parties prenantes (responsables administratifs et politiques et représentants de la population).
- 4) Procédure systématique impliquant les différents partenaires dans le cadre d'un rapport unique.
- 5) Nécessité des obligations légales.
- 6) Dissémination et large utilisation des données de base et d'évaluation.
- 7) Contrôle des procédures de l'évaluation environnementale par une autorité indépendante.
- 8) L'ESE doit être le catalyseur de l'intégration de l'environnement dans le processus de décision et améliorer la formation et l'expertise.
- 9) L'ESE doit constituer un processus itératif, participatif et éducatif pour toutes les parties prenantes dans la mesure où elle peut influencer le décideur et ainsi accroître la perception de la dimension stratégique de la politique du plan ou du programme.
- 10) L'ESE implique que le décideur prenne en compte en permanence les conséquences de la mise en œuvre de son action.
- 11) L'ESE doit s'appuyer sur un recours rigoureux aux méthodes d'évaluation (qualitatives et/ou quantitatives).

On peut donc avancer que chaque ESE pourrait être jugée au regard de ces 11 recommandations, à la fois pour son élaboration et son évaluation.

## Recommandations

Grâce à l'expérience recueillie dans les différents pays développés et les grandes institutions, il est aujourd'hui possible de faire le point et de formuler des recommandations afin d'intégrer au mieux l'ESE au processus de décision. Il y a tout lieu de penser que ces recommandations générales sont valables pour le MATELT et pour la France en général. En tout état de cause, elles peuvent servir de feuille de route aux responsables chargés de mettre en œuvre la Directive.

Recommandations générales	Recommandations détaillées	Remarques pour la France
Les ESE, inspirées par les EIE ou les évaluations de politiques, même partielles, peuvent constituer une bonne base pour évoluer vers une évaluations stratégiques plus complète.	L'ESE relève de l'évaluation et non de la révolution et son application nécessitera du temps. Les ESE de politiques doivent être le plus systématiquement possible mais, ont besoin, de flexibilité et de dynamisme reflétant en cela l'évaluation des décisions politiques.	
Les ESE de politiques doivent être flexibles et les processus d'élaboration des politiques existantes doivent être repérés afin d'examiner leur compatibilité avec l'ESE.	Des éléments d'ESE existent déjà et il convient de voir comment ils peuvent répondre aux nouvelles obligations. L'ESE s'avère en fait moins difficile à réaliser qu'on pouvait le penser (par exemple un rapport sur l'environnement peut constituer l'état des lieux ou une table ronde sur le développement durable peut servir de scoping).	
L'ESE doit être présentée comme un moyen de changer les comportements et la culture des administrations et organisations.	L'ESE peut jouer un rôle de catalyseur pour intégrer l'environnement au niveau stratégique pour autant que les administrations aient déjà une certaine sensibilité environnementale.	
Le champ de compétence de l'ESE ne doit pas être trop limité, sous peine de perdre son caractère stratégique.	Les options alternatives et l'opportunité constituent un préalable à l'ESE qui doit être engagée le plus en amont possible dans le processus de prise de décision. Les alternatives doivent être examinées à chaque niveau.	
Il convient de mettre en place un processus et un réseau de communication appropriés et préparer les outils de ce changement.	L'ESE, au niveau le plus stratégique, est plus une affaire de processus que de méthodologie, plus un problème de changement de culture et d'attitude que de résultats immédiats. Au niveau des politiques, l'ESE doit se concentrer sur la communication avec l'ensemble des ayants-droits.	



### Promouvoir l'efficacité de l'intégration dans le processus de décision

Une approche bien hiérarchisée des ESE doit aider à promouvoir l'intégration dans le processus de prise de décisions.	En l'absence de hiérarchisation, la communication est interrompue créant des dissonance avec les autres niveaux de prise de décision. La hiérarchisation des ESE favorise et encourage les procédures d'audit et de monitoring.	
L'audit, le monitoring et le contrôle de qualité doivent faire partie intégrante de tout processus d'ESE.	Dans la mesure où l'élaboration des politiques revêt souvent un caractère cyclique, le retour d'expérience (feed back) de l'ESE est capital pour que les implications des décisions stratégiques et des conséquences à long terme sur le niveau inférieur. Il convient de prévoir les moyens nécessaires aux tâches d'audit qui peuvent ainsi améliorer la pratique de l'ESE.	
L'efficacité de l'ESE pour l'intégration de l'environnement dans le processus de décision doit être jugée sur le long terme.	Mesurer l'efficacité est difficile dans la mesure où une multitude de facteurs interviennent dans la mise en œuvre de décisions politiques. Le vrai test de l'efficacité est d'avoir engagé une évolution des attitudes et de la culture administrative.	

### Participation du public et des partenaires

Les ESE impliquent des procédures et des décisions transparentes et participatives.	L'élaboration de méthodes d'implication du public s'avère souvent difficile. Elle est pourtant essentielle. Il convient de s'efforcer de définir le « public concerné ». Parfois les ONG peuvent jouer ce rôle. On peut se rapporter à la convention d'Aarhus. Enfin, la transparence exige que l'on explique dans quelle mesure l'ESE a une influence sur les décisions.	
Les partenaires et le public doivent être encouragés à penser autant que possible en termes stratégiques afin d'éviter le dérapage de l'ESE vers des intérêts locaux.	De nombreux partenaires peuvent être préoccupés essentiellement par la mise en œuvre sur le terrain (niveau EIE). Le risque est alors que l'ESE porte plus sur les solutions que sur les problèmes, et donc de perdre son caractère stratégique.	

## ESE et évaluation de durabilité<sup>5</sup>

ESE et évaluation de durabilité (ED) doivent être considérées comme complémentaires et non substituables.	Il faut veiller à ce que les considérations environnemen-tales ne soient pas dévaluées lorsque l'on élargit le champ de l'analyse dans une ED. Une procédure ne doit pas exclure l'autre car elles sont complémentaires.	
L'ESE peut renforcer l'ED dans la mesure où elle apporte une information de base en même temps qu'une évaluation fondée sur des objectifs.	L'ESE peut participer à ancrer une ED, dont le champ est plus large, au monde concret grâce à une évaluation fondée sur des informations de base. L'ESE permet que l'environnement soit explicitement intégré dans le processus de décision stratégique.	
Les raisons pour lesquelles sont introduits certains impacts socio-économiques dans l'ESE doivent être clairement explicitées.	Il peut s'avérer nécessaire d'introduire dans l'ESE certains impacts socio-économiques associés à des impacts environnementaux (par exemple l'incidence du bruit sur les valeurs immobilières). Il importe de bien expliquer les limites entre ESE et ED.	

## Réalisation des ESE

Désigner un responsable expérimenté pour la coordination et la réalisation de l'ESE, ainsi qu'un responsable de communication du processus d'ESE	Le leadership doit être clairement défini au même titre que les perspectives stratégiques ; un seul point de contact est capital. Le problème de la communication doit être confié à une personne à même de créer un réseau entre des individus et des parties prenantes. A ce titre, le recours à l'internet doit être généralisé.	
Constituer une équipe d'experts pour chaque évaluation est une tâche prioritaire.	Ceci est d'autant plus important que l'évaluation port sur un large domaine. Par exemple pour une ED il faut réunir une équipe de spécialistes très divers (économie, social, environnement, santé, communication ...).	
Améliorer la qualité des informations de base auxquelles sont confrontées et évaluer les politiques et les options.	On peut mettre en place des indicateurs ou utiliser les rapports sur l'environnement (national, régional ou local). De même les SIG peuvent être d'un grand secours.	
Tirer des enseignements des ESE plans et programmes exigées par la Directive pour les ESE de politiques.	Bien que la Directive ne concerne que les plans et programmes, rien n'empêche d'évaluer les politiques. En effet, les ESE de plans et programmes vont inévitablement remettre en question l'impact environnemental des politiques de la même façon que les EI de projets ont amené à examiner le bien fondé des plans et programmes.	

<sup>5</sup> Evaluation de durabilité : une forme d'évaluation stratégique qui intègre les paramètres environnementaux, sociaux et économiques, alors que l'ESE concerne essentiellement l'environnement.

### Formation et guide d'action

<p>Guide et formation sont essentiels pour faire avancer l'ESE.</p>	<p>Sans guidage et formation le personnel n'aura pas la capacité et la compétence. La formation et le guidage permettront de sensibiliser et d'améliorer la communication. Ceci implique de nouveaux moyens en personnel et en financement.</p>	
<p>Mettre en place des mécanismes au sein des ministères pour renforcer le « mémoire institutionnelle ».</p>	<p>La mémoire des institutions en matière de prise en compte de l'environnement et d'ESE est gênée par la rotation du personnel caractéristique des administrations publiques. En ce sens, la formation est essentielle afin de ne pas dépendre des compétences des individus.</p>	
<p>La recherche doit être développée par la Commission Européenne pour permettre aux ESE de prendre en compte les politiques.</p>	<p>Si la Commission a su anticiper sur la directive en matière de plans et programmes, elle doit faire de même pour la prise en compte de l'environnement au niveau stratégique le plus élevé, c'est-à-dire les politiques.</p>	

## 2 La mise en œuvre de l'Etude Stratégique d'Environnement

### 2.1 Difficultés d'introduire l'ESE dans la pratique administrative.

La mise en œuvre de la loi du 10 juillet 1976 n'a pas été une chose aisée. Le projet de loi lui-même était combattu non moins au niveau politique qu'au niveau administratif, tandis que les décrets d'application n'ont pu être promulgués que le 12 octobre 1977 après une vingtaine de rédaction conflictuelles. Quant à la réalisation des études d'impact proprement dites à partir de 1978, elle s'est heurtée à une certaine inertie; seule l'intervention d'un petit nombre de haut fonctionnaires et la jurisprudence inattendue du juge administratif a sauvé le processus d'une mort douce.

Or l'introduction de l'ESE, bien que limitée aux plans et programmes, constitue un défi au moins aussi important et il faut donc s'attendre moins à des oppositions ouvertes qu'à l'inertie, l'absence d'intérêt voire l'incompétence..

Ces problèmes sont communs à tous les pays et peut-être le témoignage d'un fonctionnaire britannique peut nous être utile<sup>1</sup>. Tirant la conclusion de « *nombreuses années de travail dans le domaine de l'environnement à un niveau élevé au sein d'une bureaucratie gouvernementale* » Robert Law expose les difficultés de l'entreprise et donne quelques conseils judicieux en matière d'introduction de l'ESE.

- Robert Law fait d'abord référence à ce qu'il appelle « l'effet Kafka », à savoir l'impossibilité de connaître le responsable d'une décision. Cette ignorance générale au niveau inférieur de la hiérarchie administrative se retrouve aussi aux niveaux les plus élevés. L'introduction de concepts nouveaux est rendu particulièrement difficile et la seule façon d'y remédier est de faire pression sur les niveaux les plus élevés de la hiérarchie.
- Le rôle des personnalités de haut niveau hiérarchiques est capital<sup>2</sup>. Il convient de les repérer et de les mettre en position d'agir. Lorsque l'on se heurte à un mur, la seule solution est soit de le contourner, soit d'avoir la patience d'attendre la mutation des personnes hostiles au changement.

---

<sup>1</sup> Robert S. Law (Glasgow) AIEI 1999.

<sup>2</sup> Nous avons pu le constater lors de l'élaboration du dispositif étude d'impact en 1975-1977. De hauts fonctionnaires tels que Serge Antoine, Pierre Chassande et Jean Lachenaud et quelques parlementaires (G. Mesmin, R. Nungesser) ont joué un rôle déterminant dans un environnement globalement hostile.

L'inertie bureaucratique est directement proportionnelle à l'importance du changement envisagé. La seule façon de vaincre ce phénomène, est d'arriver à intéresser au changement les personnalités haut placées qui généralement sont favorable à une mise en œuvre rapide des réforme qu'elles ont approuvées.

- La présentation des arguments pour la réforme ne doit pas s'appuyer sur la seule rationalité et les compétences en matière de rhétorique et d'organisation sont souvent plus importants que la rationalité des arguments et ceci d'autant plus qu'on s'adresse à des niveaux hiérarchiques élevés.
- Etablir un réseau de relation parmi les hauts fonctionnaires qui, bien souvent, décident dans un cadre informel.

En définitive, l'introduction des procédures relatives aux ESE ne pourra aboutir dans de bonnes conditions sans un soutien actif de personnalités situées aux plus haut niveau de la hiérarchie administrative et politique. Ce travail de persuasion et de relation doit être entrepris le plus tôt possible.

## 2.2 La spécificité de l'ESE et les conditions de la réussite

La différence de nature entre l'EIE et l'ESE est généralement mal perçue par les spécialistes qui, le plus souvent, ont une expérience en évaluation de projets. On a pu penser que des procédures et des méthodologies rigoureuses pourraient aboutir à de « bonnes » ESE. En réalité, seule une démarche flexible fondée sur quelques principes solides garantira la bonne application de la Directive.

L'expérience prouve que les ESE sont de bonne qualité lorsqu'elles s'inscrivent dans un cadre définissant clairement les procédures de décision. En ce sens, il s'avère judicieux de ne pas bouleverser les procédures de décision mais simplement de greffer l'ESE sur les institutions existantes. On notera que cette solution a été choisie en 1976-1978 pour les études d'impact de projet et qu'il n'y a pas eu lieu de s'en plaindre.

- Si l'ESE a pour objet l'évaluation d'une décision, il apparaît judicieux d'introduire la réflexion environnementale au niveau de la formulation de la décision elle-même.

- L'introduction de l'ESE sera d'autant plus aisée que ces promoteurs seront à même de présenter des exemples positifs mettant en évidence les avantages de la procédure. Autrement dit, il s'agit de « vendre » le concept.

Par ailleurs, l'ESE ne peut vraiment être mise en œuvre que s'il existe un cadre légal et réglementaire ce que précisément préconisent à la fois la Directive communautaire, la Convention d'Aarhus et le protocole des Nations Unies à venir.

### 2.3 La participation et l'information du public : la convention d'Aarhus

Cette appellation familière correspond au lieu de la signature de la « convention pour l'accès à l'information, la participation du public dans la prise de décision et l'accès à la justice environnementale ». Ce texte a été adopté lors de la 4<sup>ème</sup> conférence européenne des Ministres pour l'environnement, le 25 juin 1988.

Il s'agit d'une convention des Nations Unies (Commission Economique pour l'Europe) qui, en 2002, a été approuvée par quelques 60 pays, ce qui la rend opérationnelle.

Les objectifs de la convention sont les suivants :

- assurer le droit d'accès à l'information environnementale,
- assurer le droit de participer aux prises de décision concernant l'environnement,
- assurer le droit d'accéder à la justice dans le domaine de l'environnement.

Il est clair que la mise en œuvre de ces principes, pour difficile qu'elle soit, contribue à l'application des principes de transparence, de participation du public et de contrôle des ESE. Autrement dit, la convention d'Aarhus et la directive ESE sont les deux volets complémentaires d'un même objectif.

Ceci est si vrai que la commission a entrepris de rédiger une directive afin d'introduire les dispositions de la convention d'Aarhus en droit communautaire et donc au-delà dans la législation des Etats-membres.

S'appuyant sur l'évaluation réalisée par le Council on Environmental Quality en 1997 sur l'efficacité de la législation américaine fondatrice (NEPA 1970), la proposition de directive « *prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement* » du 18 janvier 2001, anticipe sur l'adoption de la

directive ESE du 27 juin 2001. C'est dire que le problème de participation du public devient d'autant plus important que l'on s'élève dans le niveau des décisions.

Sur le plan juridique l'adoption de la directive « participation du public » constitue un préalable obligatoire à la notification de la convention d'Aarhus et elle implique la modification de plusieurs directives, telles que celle sur les études d'impact de projet de 1985 et celle de 1996 dite IPPC sur la protection de la qualité de l'air.

Il apparaît donc que la prise en compte de l'environnement au niveau des plans et programmes contraint à réévaluer et renforcer les procédures de participation du public pour l'ensemble des décisions concernant l'environnement.

On peut donc avancer que la procédure de participation et la procédure d'évaluation des plans et programmes constituent les deux volets jumeaux de la même ambition et que leur mise en œuvre en droit interne français doit être conduite parallèlement.

En réalité, la France est déjà contrainte par l'article 7 de la convention d'Aarhus qui vise précisément la participation du public aux politiques, plans et programmes ayant une incidence majeure sur l'environnement. Cependant, juridiquement les conventions CEE/ONU sont considérées plus comme des recommandations que des obligations et relèvent de ce que les anglo-saxons appellent « soft law ». La proposition de directive sera donc sensiblement plus contraignante et c'est donc bien ce texte qu'il convient de prendre en compte. Une des questions délicates est de savoir ce que l'on entend par public. Pour les études d'impact de projet, cela est relativement facile et pour la France, sauf équipement majeur, la très ancienne procédure d'enquête publique a pu répondre (au moins formellement) au problème.

Pour les ESE, la définition du public est sensiblement moins précise et la définition qu'en donne la directive n'est pas d'un grand secours : « *Au sens de la présente directive, on entend par public une ou plusieurs personnes physique ou morale et, conformément à la législation ou la coutume du pays, les associations, organisations, ou groupes constitués par ces personnes.* »

On renvoie donc alors à chaque Etat-membre le soin de définir ce que doit être « le public » et la référence à la coutume montre bien que l'on laisse libre cours à l'expression spontanée, en l'absence de tout cadre juridique communautaire.

Pour la France, l'expérience acquise dans les procédures de concertation pour les grands équipements permettra de définir le public pour les ESE. Cependant, la représentation et surtout la légitimité de nombreuses associations et ONG sont sujettes à caution car elles

représentent trop souvent des intérêts spécifiques sinon particuliers, alors que la représentation politique par les élus, malgré ses lacunes réelles ou supposées, reste le gardien de l'intérêt général.

La directive précise que « *les Etats-membres identifient le public habilité à participer, y compris les organisations non gouvernementales et notamment celles oeuvrant en faveur de l'environnement* ».

Les modalités détaillées sont de la compétence de l'Etat « *afin de garantir une large participation du public* ». A cette fin, les Etats-membres devront veiller à ce que :

- « le public soit informé par des avis au public ou tout autre moyen approprié de toute proposition d'élaboration ou de réexamen de tels plans ou programmes et à ce que les informations utiles concernant ces propositions soient mises à sa disposition ;
- le public soit habilité à formuler des observations et des avis avant l'adoption des décisions concernant les plans et programmes ;
- lors de l'adoption de ces décisions, il soit tenu compte des résultats de la participation du public ».

En définitive, si la décision publique est laissée à l'appréciation des Etats-membres, les obligations de résultat sont beaucoup plus contraignantes et de toute évidence leur mise en œuvre en France nécessitera une modification des comportements administratifs et politiques et probablement des procédures

#### 2.4 Le coût de la mise en œuvre de la directive

La plupart des réglementations environnementales engendrent des coûts souvent très élevés. C'est ainsi qu'une simple modification de norme de qualité de l'eau ou de l'air ou l'obligation de recourir à un nouveau procédé peuvent menacer la croissance économique et ruiner certains secteurs. C'est ainsi qu'aux Etats-Unis le coût des réglementations environnementales est estimé à quelques \$ 200 milliards.

Or, les réglementations relatives à l'évaluation environnementale, si elle ne sont pas gratuites, sont économiquement neutres dans la mesure où elles se greffent sur les procédures existantes et que les délais qu'elles imposent en amont sont compensés par les gains de temps en aval, au niveau de la mise en œuvre des projets.



Le problème du coût de la participation du public pour l'élaboration des plans et programmes est cependant considéré par le projet de directive. Il ressort de cette analyse que les coûts de mise en œuvre sont à prévoir :

- diffusion des données auprès du public,
- organisation et analyse des différentes phases de la participation du public,
- élaboration des variantes, analyse des flux d'information.

Ces coûts non négligeables semblent devoir être largement compensés par les avantages, à savoir :

- effets dissuasifs sur les propositions médiocres ou inacceptables,
- réduction du volume de la documentation en aval,
- incitation à l'innovation et à la prise de décision meilleure,
- limitation du niveau de contestation et résolution des conflits,
- renforcement de la confiance entre les décideurs et les citoyens.

Par ailleurs l'information du public doit obéir aux conditions suivantes :

- identification du public concerné en priorité par la décision,
- recueil des informations pertinentes,
- modification réelle des propositions initiales et proposition de solutions alternatives,
- intégration de la participation du public dans les procédures,
- formation du personnel aux techniques de participation du public,
- évaluation de l'efficacité des procédures.

### 3 Conclusions

#### 3.1 Rappel

L'étude d'impact sur l'environnement des projet (EIE), inventée dans les années 60 aux Etats-Unis et mise en œuvre dans les années 70, est devenue une pratique courante dans un très grand nombre de pays et a été consacrée par le principe 17 de la Déclaration de Rio.

Si près d'une centaine de pays et organisations internationales ont adopté l'EIE, on note l'intérêt croissant pour faire remonter l'évaluation environnementale au niveau des décisions, en amont du projet, c'est-à-dire les projets de loi, les réglementations, les politiques, plans et programmes.

En réalité, la législation américaine de 1970 (National Environmental Policy Act) avait utilisé le terme « action » et n'introduisait pas de solution de continuité entre projet et décision en amont. Mais pour des raisons d'opportunité, la plupart des Etat (dont ceux de l'Union européenne) ont privilégié la seule évaluation des projets.

L'ESE apparaît bien comme l'outil privilégié de maîtriser les causes et non les effets de la détérioration de l'environnement. Ce concept, tout comme la pratique, en sont aujourd'hui au stade où été l'EIE il y a un quart de siècle, c'est-à-dire au niveau de l'élaboration de législations et des premières applications, encore que plusieurs pays, explicitement ou implicitement, recourent à l'ESE depuis une dizaine d'années.

L'importance de l'ESE a fait l'objet d'une reconnaissance officielle en Europe comme en témoigne l'adoption de la Directive européenne du 27 juin 2000 précédée par la « Déclaration d'Aarhus » de juin 1998 par le Conseil des Ministres de l'Environnement de la Commission économique de l'Europe : *« Nous reconnaissons que l'évaluation stratégique de l'environnement facilite l'analyse des impacts environnementaux des propositions des politiques, plans et programmes et encourage les pays et institutions internationales de financement à introduire et/ou à réaliser des évaluations stratégiques de l'environnement en collaboration avec les ONG qualifiées des citoyens. Nous insistons sur la priorité à donner à l'intégration aux politiques plans et programmes sectoriels en matière de transport, d'énergie et d'agriculture dans les pays signataires. »*

En mai 2003, la conférence de Kiev proposera à la signature des pays européens un protocole formalisant cette déclaration. Ainsi, les Etats-membres de l'Union européenne

désormais encadrés par la Directive et le Protocole, sont conduit à introduire l'évaluation environnementale dans leurs décisions

Pour autant, alors que la directive vise uniquement les plans et programmes, le protocole inclue les politiques.

Il convient de noter que les politiques, plans et programmes (les 3 P) ne signifient pas toujours la même chose dans les différents pays à la fois pour des questions de vocabulaire et de contexte politique et institutionnel. Pour autant, on s'accorde sur une définition générale, à savoir :

- les politiques correspondent à des déclarations d'intention reflétant les programmes d'un gouvernement et engageant un cycle de décisions,
- les plans et programmes traduisent et mettent en œuvre les politiques, ce qui implique d'identifier les options et de préciser les moyens et le calendrier.

On a tendance à considérer qu'il existe une stricte hiérarchisation entre les trois niveaux de décision. En réalité, il s'agit d'un processus complexe et itératif qui conduit à progressivement réduire le champ du possible.

### 3.2 Les objectifs de l'ESE

- a) Il s'agit de contribuer au développement durable ou plus exactement à répondre à son volet environnemental étant entendu que les domaines économiques et sociaux seront repris dans ce que l'on nomme l'évaluation de durabilité (sustainable appraisal) :
  - intégrer dans les décisions l'environnement au développement économique,
  - définir des politiques et des plans pour un environnement durable,
  - prendre en compte les options et alternatives les plus favorables à l'environnement.
- b) Renforcer et simplifier l'ESE :
  - identifier le plus tôt possible les impacts potentiels et cumulatifs,
  - considérer les problèmes stratégiques concernant la justification et l'évaluation des projets,

- réduire les délais et les coûts nécessaires à l'évaluation des projets individuels.

En définitive, l'ESE apparaît comme la suite naturelle de la prise en compte de l'environnement au niveau des projets devenu pratique courante dans un très grand nombre de pays. Pour autant, elle est d'une nature différente dans la mesure où elle remet en cause la seule rationalité économique et sociale et oblige les décideurs et non les seuls exécutants à prendre en compte l'environnement et donc limiter leur liberté d'action. Cependant l'expérience acquise en matière d'EIE relative aux méthodes et institutions n'est pas d'un grand secours pour la mise en œuvre de l'ESE.

### 3.3 La mise en œuvre de l'ESE

A la différence de l'EIE, en raison de sa nature complexe, la mise en œuvre de l'ESE ne peut se couler dans un modèle unique et simple.

L'introduction de l'ESE suppose de résoudre plusieurs problèmes d'ordre institutionnel :

- l'absence de volonté politique, c'est-à-dire de priorité accordée aux préoccupations environnementales et la participation du public,
- l'absence d'objectif clairement défini, c'est-à-dire de directive de procédure pour intégrer l'environnement dans les politiques, plans et programmes sectoriels,
- la définition étroite des problèmes, c'est-à-dire la priorité donnée à la croissance économique, sans tenir compte des implications stratégiques environnementales,
- la séparation des organismes, c'est-à-dire la prise en compte de l'environnement par des administrations et des pouvoirs politiques compartimentés,
- l'absence d'incitation, c'est-à-dire de récompenses et de sanctions pour les décideurs devant introduire les préoccupations environnementales.

En fin de compte, la condition principale pour l'introduction de l'ESE est l'existence d'une volonté et d'un soutien politique et la capacité des structures administratives à adapter leurs procédures aux nouvelles exigences.

### 3.4 Le champ d'application de l'ESE

En principe, l'ESE vise toutes les politiques, plans et programmes susceptibles d'avoir un effet « significatif » sur l'environnement. Ceci suppose une procédure d'examen préalable (screening) d'autant plus que la sélection est beaucoup moins facile que pour les EIE pour laquelle on a pu établir des listes à partir de critères précis d'ordre financier et/ou technique.

Ceci a conduit plusieurs pays à mettre en place un premier examen préalable général (pre-screening) afin de rapidement déterminer s'il convient de soumettre telle ou telle décision à la procédure.

Ce pre-screening doit répondre à deux questions :

- Quel est le domaine concerné ? En général est soumis à ESE toute modification d'usage du sol ou d'autres ressources naturelles, la production de matières premières, chimiques ou dangereuses, de polluants et de déchets.
- Quels types d'effet environnemental peut-on escompter ? Ceux-ci peuvent varier selon le caractère spécifique ou général de la décision concernée et au fur à mesure que l'on descend dans le processus de décision, les problèmes environnementaux passent de l'incidence indirecte à l'effet direct.

### 3.5 La réalisation d'une ESE<sup>1</sup>

Il convient de s'adapter au contexte institutionnel et aux procédures existantes. L'expérience enseigne que la démarche doit obéir aux recommandations suivantes :

- adapter à l'objet de la décision,
- poursuivre des priorités et des objectifs environnementaux,
- orienter vers la durabilité (maintenir les systèmes naturels),

---

<sup>1</sup> Concept développé par International Study of Environmental Assessment Effectiveness.

- permettre la prise de décision en prenant en compte les informations pertinentes,
- économiquement efficace (veiller à ce que les coûts engagés correspondent au mieux aux objectifs de l'étude).

L'étude doit s'intégrer dans le cadre des 7 recommandations suivantes :

- commencer le plus tôt possible, c'est-à-dire au moment de la formulation de la politique, du plan ou du programme,
- engager un contrôle de réalité (reality check) afin de vérifier que :
  - l'évaluation environnementale fait partie d'un processus plus vaste,
  - l'objet est bien d'aider à la décision et non de produire un document,
  - l'intégration des considérations environnementales est à même de modifier la culture administrative,

veiller à promouvoir les avantages environnementaux et éviter les impacts négatifs lors de l'élaboration des alternatives,
- utiliser les procédures et méthodes les plus simples compte tenu du contexte.

### 3.6 Les étapes d'une ESE

- Examiner préalablement (screening) les propositions pour déclencher l'étude.
- Définir un champ de l'étude pour repérer les questions essentielles, les alternatives, les objectifs et préciser les termes de référence.
- Elaborer et comparer les alternatives, y compris l'option zéro pour clarifier les implications et les choix (trade offs)
- Entreprendre l'analyse d'impact ou l'évaluation de politique pour préciser les impacts, évaluer les alternatives, identifier les mesures compensatoires et le suivi.
- Confirmer les résultats de l'ESE par des recommandations aux décideurs en matière de mise en œuvre.
- Vérifier la qualité du rapport pour unifier ses qualités de clarté et de concision et s'assurer qu'il est bien adapté à une prise de décision.

- Définir les mesures nécessaires de suivi : monitoring, mise en œuvre, recommandations pour l'évaluation environnementale de la phase avale.

### 3.6 Méthodologie

L'expérience démontre que l'ESE peut s'inspirer des méthodes utilisées par l'EIE, Deux grandes catégories de méthodes sont préconisées :

- l'évaluation d'impact lorsque l'ESE porte sur des alternatives bien définies et implique des impacts quantitatifs,
- l'évaluation de politiques lorsque l'ESE porte sur des problèmes généraux.