

SUR MANDAT DE L'OFFICE FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT (OFEV)

L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE (EES) : EXPÉRIENCES EN SUISSE ET DANS LES PAYS VOISINS

Rapport final
Zurich/Hanovre, le 29 août 2014

Daniel Sutter, Markus Maibach (INFRAS)
Marie Hanusch, Dieter Günnewig, Stefan Balla (Bosch & Partner)
Nathalie Gigon

OFEV_SUP_ERFAHRUNGEN_SCHWEIZ_AUSLAND_SCHLUSSBERICHT_FIN

INFRAS

 **bosch & partner**

BOSCH & PARTNER GMBH

LISTER DAMM 1
D-30163 HANNOVER
t +49 511 390891 80
f +49 511 390891 90
BUEROHANNOVER@BOSCHPARTNER.DE
WWW.BOSCHPARTNER.DE

INFRAS

BINZSTRASSE 23
POSTFACH
CH-8045 ZÜRICH
t +41 44 205 95 95
f +41 44 205 95 99
ZUERICH@INFRAS.CH

MÜHLEMATTSTRASSE 45
CH-3007 BERN

WWW.INFRAS.CH

SOMMAIRE

Avant-propos	4
Résumé	5
1. La situation de référence et les objectifs	10
2. Méthodologie	14
3. Les expériences acquises avec l'EES : méta-analyse	18
3.1. Bref historique de l'EES	18
3.2. Le référentiel juridique de l'EES	19
3.3. Les philosophies à la base de l'EES	20
3.4. Les effets de l'EES	22
3.5. Les facteurs de réussite de l'ees	23
4. expériences à l'étranger et en Suisse	25
4.1. En Allemagne	25
4.2. En Autriche	38
4.3. En France	45
4.4. Dans Le canton de Genève	52
4.5. Dans Le canton de Vaud	57
5. Approfondissements thématiques et exemples concrets	62
5.1. L'ancrage législatif	62
5.2. Le rôle des guides d'application	64
5.3. Le screening	66
5.4. Le niveau de détail de l'analyse, le scoping	70
5.5. L'examen de variantes	73
5.6. Le processus participatif	78
5.7. Les effets sur le processus ; allégement de l'EIE	82
5.8. Les effets sur l'environnement	85
5.9. Résumé : les forces et les faiblesses de l'EES	89
6. Recommandations et facteurs de réussite	91
6.1. Recommandations	91
6.2. Les facteurs de réussite de l'EES	96
A n n e x e s	99
Annexe no 1 : Informations complémentaires sur les interviews	100
Annexe no 2 : Liste des exemples d'EES	102
Annexe no 3 : Abréviations	104
Bibliographie	105

Mentions légales

Mandant

Office fédéral de l'environnement (OFEV), Section EIE et organisation du territoire, CH-3003 Berne

L'OFEV est un office du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC).

Mandataire

Daniel Sutter (INFRAS)

Markus Maibach (INFRAS)

Marie Hanusch (Bosch & Partner)

Dieter Günnewig (Bosch & Partner)

Stefan Balla (Bosch & Partner)

Nathalie Gigon

Accompagnement OFEV

Cécile Bourigault, section EIE et organisation du territoire, OFEV (coresponsable)

Nikolaus Hilty, section EIE et organisation du territoire, OFEV (coresponsable)

Gérard Poffet, vice-directeur, OFEV

Josef Rohrer, section EIE et organisation du territoire, OFEV

Kaspar Sollberger, division Droit, OFEV

Noémie Gonseth, division Droit, OFEV

Traduction

Irène Minder, Liebefeld

Remarque

La présente étude a été réalisée sur mandat de l'OFEV. Seul le mandataire porte la responsabilité de son contenu.

AVANT-PROPOS

Par évaluation environnementale stratégique (EES), on entend le volet de l'évaluation des effets qui est consacré à l'environnement ; l'EES permet de prendre en compte les considérations environnementales lors de l'élaboration et de la procédure d'approbation de plans et de programmes.

Cet outil a été largement mis à l'épreuve sur le terrain dans la pratique ; il est utilisé depuis une bonne dizaine d'années dans l'Union européenne, en application de la directive européenne sur l'évaluation environnementale de plans et programmes spécifiques, mais aussi dans le canton de Genève, qui l'a ancré dans sa législation, ainsi que dans le canton de Vaud, qui l'applique à titre facultatif. La présente étude a recolté les expériences faites dans trois pays voisins de la Suisse, à savoir la France, l'Allemagne et l'Autriche, ainsi que dans les cantons de Genève et de Vaud, avant de les analyser.

Au plan suisse, le Conseil fédéral s'est donné pour objectif d'introduire l'instrument de l'évaluation des effets pour les plans et programmes et de l'ancrer dans la loi. L'évaluation des effets constitue un développement de l'évaluation de la durabilité, notamment en intégrant les exigences de l'EES. Après analyse des expériences faites avec l'instrument de l'EES sur le terrain, la présente étude formule des propositions de modalités en vue de l'introduction de l'évaluation des effets et plus particulièrement de son volet « Environnement ».

Nous estimons que pour bien remplir son rôle, une EES doit constituer une partie intégrante des processus de planification existants et qu'elle ne doit pas être établie a posteriori. L'EES est davantage à considérer comme un instrument de suivi environnemental que comme un instrument d'évaluation environnementale. En considérant des variantes, en intégrant les actrices et les acteurs concernés et en documentant les résultats, on obtient des décisions stratégiques plus solides, ce qui facilite l'acceptation des planifications.

Nous tenons à remercier les expertes et les experts consultés dans les pays voisins et dans les cantons consultés pour leur évaluation aussi objective que précieuse de l'EES. Nous remercions également les mandataires, qui sont parvenus à résumer les expériences et les résultats en termes clairs, précis et concis.

Parmi les expériences qui ont été faites et parmi les propositions qui en découlent, nombreuses sont celles qui s'appliquent à l'évaluation des effets dans son ensemble, qui englobe tous les volets de la durabilité.

Nous espérons que la présente étude, qui nous sera très précieuse, saura contribuer à faciliter les interactions entre protection de l'environnement et aménagement du territoire.

OFFICE FÉDÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT
Gérard Poffet, vice-directeur

RÉSUMÉ

La situation de référence et les objectifs

L'évaluation environnementale stratégique (EES) est un instrument répandu au plan international ; parmi les nombreux pays qui l'appliquent figurent également les pays voisins de la Suisse. Dans notre pays, l'EES n'est pas ancrée dans la législation nationale; elle est obligatoire uniquement dans le canton de Genève, alors que le canton de Vaud la prévoit à titre facultatif. Le Conseil fédéral a pour objectif d'introduire une évaluation des effets des plans et des programmes et de l'ancrer dans la loi. Cette évaluation des effets constitue un développement de l'évaluation de la durabilité ; elle doit par ailleurs intégrer les exigences de l'EES ; l'EES correspond au volet environnemental de l'évaluation des effets.

Comme l'étude de l'impact sur l'environnement (EIE), l'évaluation environnementale stratégique est une procédure qui analyse systématiquement les effets escomptés d'un projet, resp. d'un plan sur l'environnement et dont le résultat est pris en compte dans les processus décisionnels. Alors que l'EIE intervient au niveau du projet, l'EES s'applique au niveau des planifications, des programmes, voire des lois, ce qui permet d'identifier et d'analyser d'emblée, au méta-niveau, les éventuelles incidences notables.

La présente étude a pour vocation d'analyser les bases légales de l'EES et les expériences pratiques avec cet outil au stade actuel, en Suisse et dans les pays voisins, ainsi que de mettre en évidence ses forces et ses faiblesses, mais aussi ses potentialités et ses risques. Cette démarche s'appuie essentiellement sur l'évaluation des expériences faites à l'étranger ainsi que dans les cantons de Genève et de Vaud. Les résultats de ces analyses permettront de formuler des recommandations, qui, à leur tour, serviront à développer l'évaluation des effets et plus particulièrement son volet « Environnement ».

La procédure

Méthodologiquement, les interviews structurées de groupes sont au centre de la présente démarche. Elles ont eu lieu sur place, dans trois pays voisins membres de l'UE que sont l'Allemagne, l'Autriche et la France, ainsi que dans les cantons de Genève et de Vaud. Les interlocuteurs étaient des groupes de trois à cinq spécialistes, essentiellement des représentant-e-s des pouvoirs publics et plus précisément des autorités en charge de l'environnement et de l'aménagement du territoire : ponctuellement, des spécialistes issus de bureaux d'études privés, d'associations de protection de l'environnement et du monde scientifique ont complété ces

groupes. Les interviews portaient en priorité sur les expériences pratiques récoltées lors de l'utilisation de l'EES, ainsi que sur les évaluations et les résultats qui en découlent.

En plus des interviews, les méthodes suivantes ont été utilisées pour collecter des expériences pratiques avec l'EES en Suisse et dans les pays voisins :

- › La recherche documentaire : recherches bibliographiques et en ligne concernant les pays et les cantons considérés.
- › La méta-analyse : évaluation d'études et de méta-études supplémentaires et évaluations d'expériences faites avec l'EES, notamment dans le contexte européen.
- › La collecte d'informations : compilation des résultats des interviews et de la recherche documentaire sous forme tabellaire pour les cinq pays/cantons (« faits et repères »).
- › Les approfondissements thématiques et les études de cas : analyse approfondie d'aspects spécifiques ; illustration à l'aide de cas concrets.

Résultats et recommandations pour l'application de l'EES

La compilation des résultats des interviews, de la méta-analyse, des études de cas et des recherches complémentaires permettent de formuler les recommandations suivantes pour l'utilisation de l'EES, respectivement pour l'évaluation des effets qu'il est prévu d'introduire en Suisse :

- › Il importe *d'intégrer* d'emblée l'EES dans les processus de planification; une EES ex-post ou parallèle à la démarche de planification n'est pas judicieuse. L'EES est en effet davantage un processus **d'accompagnement** environnemental stratégique qu'une évaluation des effets sur l'environnement. L'EES est l'un des volets d'un processus de planification, destiné à anticiper dans une phase précoce de cette planification les enjeux environnementaux essentiels ainsi qu'à proposer des solutions ou des exigences applicables aux phases ultérieures. L'objectif principal de l'EES consiste à améliorer les démarches existantes sous l'angle de l'environnement et surtout à rapprocher les démarches en faveur de l'environnement et celles de l'aménagement du territoire.
- › Les effets de l'EES, mentionnés ci-après, devraient être communiqués aux utilisateurs potentiels en Suisse :
 - › *L'impact sur les processus*: la vocation principale de l'EES consiste à intervenir au niveau des processus, notamment au niveau des interactions entre aménagement du territoire et protection de l'environnement. Son mérite principal réside dans l'amélioration des processus et des procédures existants, c'est-à-dire dans leur structuration et leur harmonisation. Parallèlement, l'EES réduit les embûches juridiques que devront surmonter les processus

en aval. L'expérience des pays voisins et des cantons de Genève et de Vaud montre que l'EES n'entrave pas la liberté de conception. L'intérêt majeur de l'EES réside dans le fait qu'elle permet d'harmoniser et de compléter les processus existants à l'aide d'exigences explicites. Enfin, l'EES rend les procédures de décision plus transparentes, par exemple en ce qui concerne les variantes.

- › *L'impact sur l'environnement*: l'effet positif de l'EES sur l'environnement représente son deuxième grand atout visible. En intégrant d'emblée et de manière systématique le volet environnemental, ce dernier acquiert davantage de poids et par conséquent, l'EES permet de réduire les effets négatifs sur l'environnement.
- › L'EES permet d'alléger en partie l'enquête préliminaire de l'EIE ainsi que de sensibiliser aux causes environnementales les acteurs impliqués dans les démarches ultérieures. Elle consolide par ailleurs les décisions stratégiques, qui ne doivent pas être remises en question. Si l'EES ne permet pas d'alléger de manière significative les démarches nécessitées par l'EIE, elle contribue toutefois à accroître l'acceptation de la planification ainsi que des projets soumis à l'EIE qui y sont liés.
- › *Coopération entre environnement et aménagement du territoire* : dans les cantons romands ainsi qu'en Allemagne et en Autriche, l'expérience montre que la mise en œuvre de l'EES dépend essentiellement de la collaboration constructive qui existe entre les autorités en charge de l'environnement et celles qui sont en charge de l'aménagement du territoire. De manière générale, il est important que l'organisation de projet permette de favoriser un échange et un dialogue ouverts entre les différents services spécialisés impliqués.
- › *Lien avec les instruments tiers* : l'EES n'est en concurrence ni avec l'instrument d'évaluation des effets ni avec l'évaluation de la durabilité. Les deux démarches vont dans le même sens dans la mesure où elles cherchent à améliorer les plans et à réduire leurs effets négatifs. L'EES recouvre le domaine de l'environnement et représente donc le volet environnemental de l'évaluation des effets, respectivement elle est facile à intégrer à cet instrument.
- › *Le niveau de détail de l'analyse (scoping)* : l'une des caractéristiques de l'EES est son aptitude à adapter le niveau de détail de l'analyse aux plans et aux programmes concernés ; l'EES est capable de s'adapter au niveau de planification et à l'impact escompté des plans et programmes.
- › *Examen de variantes* : l'évaluation comparative de plusieurs variantes constitue une autre caractéristique essentielle de l'EES ; une telle démarche s'applique non seulement dans le cadre de plans qui ont un impact concret sur le territoire (comparaison de sites), mais aussi en

présence d'alternatives de principe. Cette comparaison d'alternatives et le choix de l'une d'entre elles doivent être documentés avec soin.

- › *Procédure de consultation* : la transparence, la publication des résultats et la présentation claire de la marge de décision effective constituent les facteurs de succès déterminants d'une procédure de consultation. En Suisse, la participation du public à la plupart des procédures de planification est déjà acquise. L'apport de l'EES consiste à rendre ces procédures plus contraignantes et plus homogènes ainsi qu'à garantir l'intervention de la participation à une phase précoce de la planification.

Les facteurs de réussite pour la mise en œuvre de l'EES en Suisse

Bien que des réserves ponctuelles aient été émises à propos de l'EES, on peut dire, sur la base des expériences évaluées, qu'elle fait partie de tout processus de planification de qualité et porteur d'avenir. L'EES contribue notamment à améliorer la structure et la transparence des processus de planification ainsi qu'à la mise en œuvre des objectifs environnementaux.

En prévision de la conception de l'EES en Suisse, on peut mentionner cinq **facteurs de réussite** : l'EES aboutira si elle

- 1) forme une partie intégrante des processus de planification et de décision et elle contribue directement ou indirectement à prendre en compte les intérêts de l'environnement,
- 2) se concentre sur les effets déterminants et sur les aspects décisifs d'une planification et considère les variantes plausibles,
- 3) se base sur les meilleures normes professionnelles et méthodologiques disponibles,
- 4) est acceptée par les acteurs concernés et intervient au terme d'une démarche participative qui associe de manière appropriée la collectivité et les autorités à un stade précoce,
- 5) est assortie d'un monitoring adéquat.

Les facteurs clés d'une **mise en œuvre réussie** sont :

- › *Ancrage législatif* : l'expérience avec l'évaluation de la durabilité et l'EES en Suisse ainsi qu'avec l'EES à l'étranger le montrent: pour que l'application de l'EES soit garantie dans le contexte de planifications définies, l'EES doit être obligatoire et inscrite dans la loi ; un recours facultatif n'est pas suffisant. En Suisse comme à l'étranger, l'expérience montre que le double ancrage de l'EES, aussi bien dans la loi sur l'environnement que dans la loi sur l'aménagement du territoire, serait idéale et par conséquent souhaitable. En Suisse, l'ancrage devrait de préférence intervenir dans le cadre de l'évaluation des effets;
- › *Evaluation précoce des effets sur l'environnement* : l'EES doit avant tout évaluer les conséquences environnementales d'un plan ou d'un programme dès les premières phases d'une pla-

nification. Fréquemment, c'est précisément cet élément qui manque aujourd'hui en Suisse lors de l'élaboration et de l'évaluation de plans et de programmes;

- › *Acceptation* : l'argument décisif pour introduire l'EES – ou l'évaluation des effets, dans le cas de la Suisse, - est une meilleure acceptation. Il s'agit donc de communiquer aux acteurs concernés dans les milieux politiques et dans l'administration, ainsi qu'aux autres groupes d'intérêt et à la population, les atouts/les effets positifs de l'EES/de l'évaluation des effets. Ce sont avant tout les effets positifs sur les processus, la diminution des incidences négatives sur l'environnement ainsi qu'une meilleure acceptation et la transparence des procédures existantes;
- › *Guide* : à l'étranger, l'expérience montre qu'il est judicieux de créer un guide EES de portée générale ; en Suisse, il s'agirait d'intégrer un tel guide dans celui de l'évaluation des effets, afin de définir le cadre général et sans poser de balises trop contraignantes;
- › *Liste des plans et des programmes soumis à une EES* : afin de constituer une base de planification solide à long terme, l'expérience du terrain montre qu'il est judicieux d'établir la liste des plans et des programmes soumis à une EES, respectivement à une évaluation des effets. Il est souhaitable que cette démarche soit accomplie en commun par toutes les autorités de planification concernées, notamment par celles de la Confédération et des cantons et que les critères d'établissement de cette liste demeurent flexibles ;
- › *Documentation* : les résultats clés de l'évaluation (environnementale) sont présentés dans un document autonome, le rapport environnemental, ou alors, ils sont consignés dans un chapitre individuel du rapport de planification. Par ailleurs, il s'agit de documenter en résumé comment les modalités d'évaluation environnementale, le débat sur les variantes ainsi que les informations issues des différentes consultations ont été intégrés dans le plan ou dans le programme en question, et de mettre ses informations à disposition du public.
- › *Monitoring* : le monitoring constitue un volet fondamental et indispensable de l'EES. La mise en place d'un suivi permet d'observer les incidences sur l'environnement pendant et après la procédure de planification ainsi que de rectifier cette planification pour mieux la cibler si nécessaire. En cas d'introduction de l'EES ou de l'évaluation des effets, il conviendra encore de clarifier la question des responsabilités ainsi que celle des possibilités et des limites temporelles et spatiales du monitoring.

1. LA SITUATION DE RÉFÉRENCE ET LES OBJECTIFS

L'instrument de l'EES

L'évaluation environnementale stratégique (EES) est un instrument répandu au plan international, notamment dans les pays voisins de la Suisse. Dans notre pays, l'EES n'est pas (encore) ancrée dans la législation nationale.

Au même titre que l'étude de l'impact sur l'environnement (EIE), l'évaluation environnementale stratégique est une procédure qui analyse systématiquement les effets escomptés d'un projet respectivement d'un plan sur l'environnement ; le résultat de cette analyse sera pris en compte dans les processus décisionnels. Alors que l'EIE intervient au niveau du projet, l'EES s'applique au niveau des planifications, des programmes, voire des lois, ce qui permet d'identifier et d'analyser d'emblée, au méta-niveau, les éventuelles incidences environnementales qui ont une certaine portée. Par ailleurs, l'EES permet de comparer et d'évaluer diverses variantes de développement à un stade précoce ainsi que de proposer des mesures pour réduire l'impact négatif sur l'environnement. Cette détection précoce des impacts négatifs devrait contribuer par ailleurs à alléger l'EIE.

L'EES forme à la fois le cadre méthodologique pour l'évaluation des impacts environnementaux et le référentiel pour les processus et procédures. Parmi ses atouts clés, citons en premier lieu le fait qu'elle soit intégrée aux processus de planification, les exigences en termes d'évaluation de variantes et l'esprit participatif qui la sous-tend.

La situation de référence en Suisse

En Suisse, l'**évaluation environnementale stratégique (EES)** n'est pas ancrée dans la législation nationale ; seul le Canton de Genève l'a rendue obligatoire, en 2001, alors que le canton de Vaud la prévoit à titre facultatif. Si le Conseil fédéral a approuvé le protocole EES de la Commission économique pour l'Europe de l'ONU (UNECE) de 2003, il ne l'a pas encore ratifié. Néanmoins, des efforts sont entrepris en Suisse depuis quelque temps déjà afin d'ancrer l'instrument de l'EES dans la législation, en particulier pour faciliter la coopération entre protection de l'environnement et aménagement du territoire ; c'est le cas, par exemple, lors de l'évaluation environnementale de plans sectoriels (OFEV 2004), document de base concernant l'EES (OFEV 2013). Les plans, programmes et stratégies suivants ont récemment fait ou font actuellement l'objet d'une analyse des effets sur l'environnement : plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA ; incidences environnementales en particulier lors de l'évaluation de variantes), analyse des effets environnementaux au niveau stratégique dans le cadre de la Stratégie énergétique 2050 (INFRAS/Ecosens 2013).

Parallèlement, l'instrument de l'**évaluation de la durabilité (EDD)** a été mis au point sous l'égide de l'Office fédéral du développement territorial (ARE). L'ARE en a dessiné les grandes

lignes en 2004 (ARE 2005), avant de rédiger un guide d'évaluation de la durabilité à l'intention des services de la Confédération et d'autres milieux intéressés en 2008 (ARE 2008a; ARE 2008b). Depuis, toute une série de lois, de plans et de programmes ont été soumis à une évaluation de la durabilité : le plan sectoriel des transports, la révision de la loi sur l'aménagement du territoire, plusieurs plans d'action du domaine de la politique agricole, etc.

L'objectif du Conseil fédéral est d'ancrer dans la loi une **évaluation des effets / appréciation des effets** globaux au niveau des plans et programmes ainsi que des lois (rapport du Conseil fédéral¹ du 3 septembre 2008, en réponse à la motion 04.3664). Une telle évaluation des effets représente un développement de l'évaluation de la durabilité ; elle devrait en outre intégrer les critères de l'EES. L'EES recouvre ainsi le volet « environnement » de l'évaluation des effets, alors que l'appréciation générale comprend en outre une évaluation des effets sur les deux autres dimensions de la durabilité, à savoir l'économie et la société.

L'évaluation des effets vise en premier lieu à améliorer la coordination entre protection de l'environnement et aménagement du territoire. L'OFEV et l'ARE sont en train d'élaborer les bases méthodologiques pour les plans directeurs cantonaux et les plans sectoriels de la Confédération ; ces deux offices ont commandé une étude à ce sujet, afin de faire analyser la mise en œuvre d'une démarche d'évaluation des effets dans le cadre des plans directeurs cantonaux (CSD 2012). Actuellement, ces deux offices mettent en place des bases supplémentaires (projet « Évaluation des effets des plans sectoriels et concepts de la Confédération »).

La situation à l'échelon international

Depuis 2001, la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (Directive ESIE²) est en vigueur dans l'UE, applicable dans tous les pays membres de l'Union. Cette directive contient des dispositions fondamentales, tout en laissant aux États membres une marge de manœuvre au niveau des modalités d'application concrètes ; elle tient donc compte du cadre procédural propre à chaque État membre. À la base, l'EES a été conçue pour des plans et des programmes dont l'impact escompté sur l'environnement est considérable et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets soumis à EIE pourra être autorisée. La directive de l'UE prévoit les critères obligatoires suivants pour toute EES :

¹ Conseil fédéral (2008): « Meilleure coordination entre la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire ». Rapport du Conseil fédéral répondant à la motion 04.3664 de la Commission des affaires juridiques du Conseil des États du 15 novembre 2004.

² Termes utilisés pour le même instrument : UNECE : évaluation stratégique environnementale (ESE) ; UE : évaluation stratégique des incidences sur l'environnement (ESIE) ; CH : évaluation environnementale stratégique (EES).

- › Consultation des autorités chargées des questions d'environnement avant de déterminer le volume et le niveau de détail des informations que devra contenir le rapport sur les incidences environnementales ;
- › Rapport sur les incidences environnementales à propos du projet de plan, avec examen de variantes ;
- › Lors du processus de décision, consultation des autorités et du public ainsi que des autres États membres en cas d'incidences écologiques escomptées notables ;
- › Prise en compte du rapport sur les incidences environnementales et des résultats des consultations durant le processus décisionnel ;
- › Publication de l'adoption du plan ou du programme.

Les éléments de procédure ci-avant peuvent mener à une procédure d'EES autonome ; en générale toutefois, les pays membres intègrent l'EES à une procédure existante et éprouvée, qu'il suffit d'adapter. Les dispositions communautaires réservent une grande marge de manœuvre au niveau de la mise en œuvre.

Le rapport sur les incidences environnementales constitue la pièce maîtresse de l'EES. Ce document informe sur les incidences environnementales notables du plan ou du programme en question. Il contient par ailleurs des variantes sensées. Les dispositions que doit obligatoirement contenir le rapport environnemental figurent sous la forme d'une liste succincte annexée à la directive ESIE.

En 2010 entrant en vigueur au plan international le Protocole de l'UNECE relatif à l'évaluation stratégique environnementale. Ce protocole élargit d'un volet « politique » le domaine d'application régi par la Directive ESIE de l'UE, limité jusqu'alors aux plans et aux programmes ; l'évaluation est facultative pour les politiques. Au-delà, ce protocole renforce l'aspect de la santé humaine. Ce document a été signé par 35 États en mai 2003 à Kiev, lors de la 5^e Conférence ministérielle « Un environnement pour l'Europe ». Alors que l'Autriche et l'Allemagne ont ratifié ce Protocole, la France et la Suisse l'ont signé, mais non ratifié pour le moment ; dans la pratique, l'EES ne s'est généralisée au niveau des politiques dans aucun des États.

Les objectifs de la présente étude

La présente étude a pour vocation d'analyser les bases légales de l'EES et les expériences pratiques effectuées avec cet instrument en Suisse et dans les pays voisins. Elle doit aussi mettre en évidence ses forces et ses faiblesses ainsi que ses potentialités et ses risques.

Cette démarche s'appuie essentiellement sur l'évaluation des expériences faites en France, en Allemagne et en Autriche, tous membres de l'UE, de même que dans les cantons de Genève

et de Vaud. Les résultats de ces analyses permettront de formuler des recommandations. L'analyse porte non seulement sur la méthode, le contenu et les procédures, mais aussi sur l'acceptation de l'instrument par les milieux politiques et de l'aménagement. Les recommandations formulées à la fin de l'étude pourront contribuer à développer l'évaluation des effets, et plus particulièrement son volet « environnement ».

2. MÉTHODOLOGIE

Références méthodologiques

L'analyse des expériences acquises en Suisse et à l'étranger avec l'instrument de l'évaluation environnementale stratégique se réfère à la chaîne causale intrant-extrant-résultat (effet) :

- › Intrants : bases légales, ancrage légal ; contraintes et références méthodologiques ;
- › Extrants : procédure EES, processus, produits et rapports;
- › Résultat (effet) : l'effet produit par l'EES sur l'environnement (impact environnemental), respectivement sur le processus ou sur des procédures ultérieures, contribution à l'optimisation du plan, respectivement du programme.

En termes de périmètre territorial, l'étude se concentre sur les trois pays voisins de la Suisse que sont l'Allemagne, la France et l'Autriche, ainsi que sur les cantons de Genève et de Vaud. Elle recourra ponctuellement aux expériences de pays tiers, notamment pour la méta-analyse.

En termes de méthodologie, le présent travail se fonde essentiellement sur des interviews de groupes, menées avec les spécialistes des trois pays et des deux cantons évoqués ci-avant. La méthodologie des entretiens sera spécifiée plus bas.

Ces interviews, destinées à collecter des expériences pratiques en Suisse et dans trois pays voisins, sont complétées par les outils méthodologiques suivants :

Recherches documentaires

Des recherches bibliographiques et en ligne ont permis de récolter des informations supplémentaires sur les cinq pays et cantons étudiés, notamment concernant l'ancrage de l'EES dans la loi, concernant les prescriptions et les informations relatives à la procédure et la méthodologie ainsi que concernant les exemples pratiques d'EES accomplies.

Méta-analyse

Les informations concernant les expériences concrètes acquises dans les cinq unités territoriales mentionnées sont complétées par une méta-analyse, qui porte sur des études ou méta-études et évaluations supplémentaires relatives aux expériences effectuées avec l'EES et aux enseignements qu'on peut en tirer. La méta-analyse se concentre sur l'UE (y compris sur la Directive ESIE) et sur des pays tiers, qui ne font l'objet d'aucun approfondissement dans la présente étude ; elle donne par ailleurs un coup de projecteur sur les effets de l'EES. Enfin, elle résume ses résultats, qui permettent de déduire les facteurs de réussite les plus pertinents.

Les interviews

Les objectifs des entretiens avec les spécialistes

- › Obtenir une vue d'ensemble des bases légales ainsi que des domaines d'application concrets de l'EES.
- › Faire l'inventaire des expériences et des éventuelles difficultés rencontrées lors de l'utilisation de l'EES sur le terrain.
- › Compiler une série d'études de cas représentatives de bonnes pratiques et faire la liste des facteurs de réussite et d'échec.
- › Dans les cas des cantons de Genève et de Vaud: mise en œuvre l'EES ; procédure ayant mené à l'ancrage de l'instrument dans la loi.

Type et forme de l'interview

- › Interviews personnelles, sous la forme d'interviews structurées de groupes, effectuées sur place. Trois à cinq spécialistes ont été interrogés lors de chacune des interviews. L'interview de groupe est une forme qui permet de créer des références transversales et par là de générer des connaissances supplémentaires.
- › Six interviews de groupes ont été réalisées au total: deux en Allemagne, une en Autriche, une en France, une dans le canton de Genève et une dans le canton de Vaud. Une interview individuelle supplémentaire a été effectuée en Autriche avec le professeur Gernot Stöglehner de l'université d'agronomie (Universität für Bodenkultur) à Vienne. Des compléments d'information concernant les interviews (liste des participant-e-s, lieux, dates) se trouve en annexe.
- › La transcription des interviews ainsi que les résultats ont été transcrits dans des protocoles.
- › Lors de chaque interview de groupe, deux représentant-e-s des mandataires et un-e à deux représentant-e-s de l'OFEV étaient présents. Ces interviews étaient dirigées par les mandataires.

Groupe cible, personnes interrogées

- › Dans le cadre des interviews, il s'agissait en premier lieu d'interroger des représentant-e-s des pouvoirs publics (responsables des services de l'environnement, responsables EES), des autorités en charge de l'aménagement du territoire ainsi que des autorités responsables des champs thématiques couverts par l'EES (transports, énergie, agriculture, etc.). Pour autant que possible, il s'agissait de prendre en compte les trois niveaux administratifs (national, cantonal/Land, commune). Ponctuellement, on s'est en outre adressé à des spécialistes issus de bureaux d'études privés, d'associations de protection de l'environnement et du monde scientifique.

Objet de l'interview

- › Les interviews se constituent d'une introduction, d'informations sur les bases et les documents disponibles ainsi que de quatre volets thématiques principaux:
 - › Procédure de l'EES
 - › Méthodologie et contenus
 - › Bonnes pratiques: exemples et informations acquises
 - › Acceptation de l'EES, mise en œuvre de l'EES
- › Les questions portaient en premier lieu sur les expériences acquises lors de l'application de l'EES sur le terrain ainsi que sur les résultats et les informations qu'on peut en retirer. Par ailleurs, les personnes interrogées ont été encouragées à formuler des recommandations en vue de l'introduction de l'EES (respectivement de l'évaluation des effets sur l'environnement) en Suisse.
- › Les personnes concernées ont reçu le guide de l'interview avant d'être interrogées.

Collecte d'informations

Les résultats décisifs (= les faits) et les informations déterminantes qui découlent des interviews ont été ventilés selon leur provenance géographique et figurent dans un tableau intitulé « Faits et repères » au chapitre consacré à chacun des cinq territoires étudiés. Les informations obtenues dans les interviews sont complétées par celles qui proviennent de l'analyse de la littérature spécialisée et par celles qui sont fournies par des exemples d'EES concrètes. Le tableau « Faits et repères » réunit donc les informations essentielles pour chaque pays ou canton ; c'est aussi sur ces informations que se basent les expériences décrites au chapitre 4. Le tableau comprend les informations relatives aux quatre aspects suivants :

- › Procédure : dispositions légales, autorités compétentes, guides, déroulements/procédures, plans et programmes soumis à EES, interfaces avec procédures tierces.
- › Contenu et méthode : contraintes méthodologiques, application pratique, aspects prioritaires.
- › Résultats : effets de l'EES, acceptation, mise en œuvre (procédure, pilotage)
- › Informations générales, bases : bases juridiques, exemples d'EES, comptes-rendus/témoignages, études.

Études de cas et approfondissements thématiques

Les éléments clés de l'EES ont fait l'objet d'approfondissements complémentaires. Ces analyses portent sur deux aspects : d'une part sur la comparaison des situations dans les différents pays et cantons étudiés, afin de savoir comment chacune des cinq unités territoriales considérées a abordé un aspect particulier et quelles sont les différences et les similitudes. D'autre part,

l'analyse avait pour but de mettre en lumière certaines thématiques en étudiant des EES concrètes ; il ne s'agissait pas de présenter des EES intégrales, mais des thématiques spécifiques. Ces comparaisons thématiques entre les cinq unités territoriales et les leçons tirées des études de cas ont permis de mettre en évidence les facteurs de réussite et d'échec de l'EES, ou, en d'autres termes, ses forces et ses faiblesses.

Recommandations

La méta-analyse et les interviews ont donc révélé les forces et les faiblesses de l'instrument, qui, à leur tour, ont permis de formuler des recommandations pour le déroulement et la mise en œuvre de l'EES, respectivement de l'évaluation des effets prévue en Suisse.

3. LES EXPÉRIENCES ACQUISES AVEC L'EES : MÉTA-ANALYSE

3.1. BREF HISTORIQUE DE L'EES

Bien que relativement récent, l'instrument de l'EES connaît une propagation rapide au plan mondial. En 2011, la Directive ESIE de l'UE fêtait son dixième anniversaire et en 2010 entrait en vigueur, au plan international, le protocole ESE³ de l'UNECE, illustrant ainsi une diffusion généralisée de cet instrument. Le protocole élargit son domaine d'application, soit les plans et les programmes, en y ajoutant un volet « politique » facultatif. Du fait de la position géopolitique de la Suisse, la politique européenne de l'environnement joue un rôle déterminant dans la présente étude, qui se concentre sur l'EES telle qu'elle est appliquée dans l'Union européenne.

La genèse de l'EES dans l'UE remonte aux années 1970. Dès son premier programme d'action communautaire pour l'environnement de 1973, la Communauté économique européenne d'alors (CEE) affirme la nécessité de soumettre tous les plans à une étude d'impact sur l'environnement afin de juguler à la source les atteintes à l'environnement. L'adoption par la CEE de la Directive concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement en 1985, rendant obligatoire l'étude d'impact sur l'environnement (EIE) au niveau des projets, a notablement contribué à préparer le terrain pour l'EES. À cette époque déjà, la Commission européenne communiquait son intention d'étendre le domaine d'application de l'EIE aux politiques sectorielles, aux programmes et aux plans (Sangenstedt 2006). Pourtant, avant de franchir ce pas, en adoptant la directive ESIE en 2001, il s'agissait de vaincre l'obstacle qui est probablement le plus grand de tous, à savoir assurer la coordination interne de l'UE (Hanusch 2009). L'élaboration de la directive ESIE a donc pris plus de dix ans, produisant plusieurs projets de directives à leur tour complétés par une multitude de propositions d'amendement et de prises de position. Sa publication, le 27 juin 2001, dans le Journal officiel de l'UE, a finalement confirmé son entrée en vigueur. En adoptant cette directive, l'UE a établi au niveau communautaire un référentiel minimal pour l'évaluation environnementale applicable aux plans et aux programmes ; c'est aux États membres qu'il incombe de régler les détails, conformément au principe de subsidiarité. Formellement, les États membres avaient jusqu'au 21 juillet 2004 pour traduire la directive ESIE dans leurs législations nationales respectives.

³ Mise en parallèle des appellations du même instrument dans les différents contextes géographiques à la note en bas de page no 2.

La pyramide des évaluations environnementales représentée à la figure no 1 illustre les trois niveaux déterminants de processus décisionnels qui régissent l'évaluation environnementale ; chaque niveau est complété par les instruments et les bases juridiques y relatives.

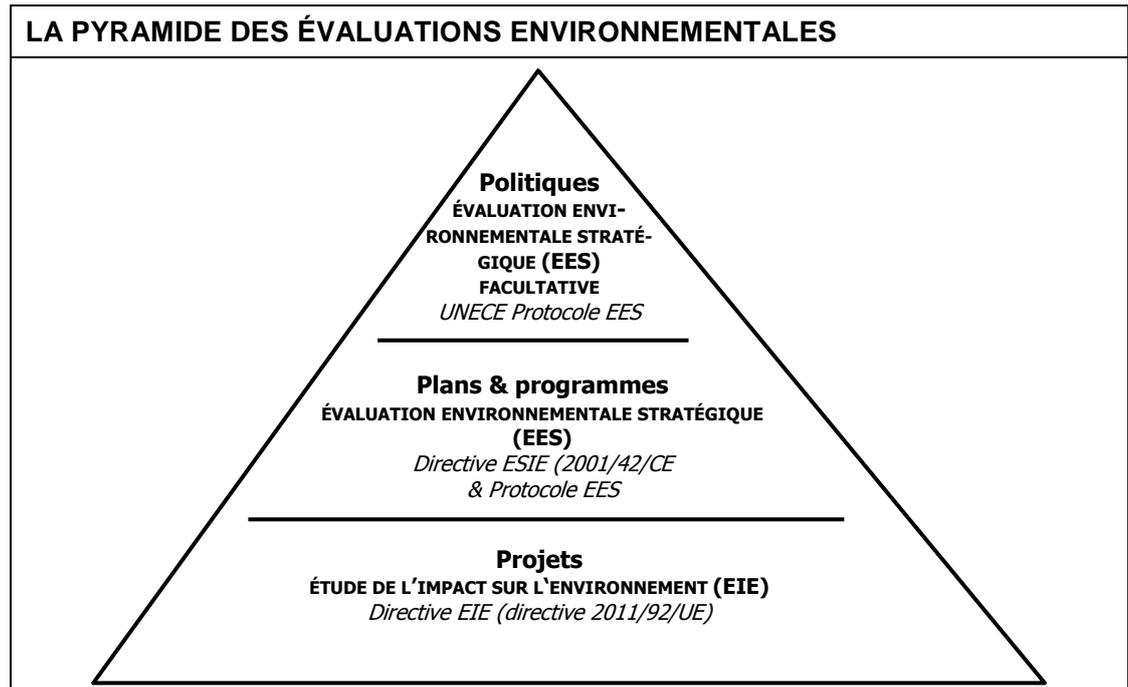


Figure no 1 Source: d'après Hanusch 2009.

3.2. LE RÉFÉRENTIEL JURIDIQUE DE L'EES

Le cadre juridique et institutionnel de l'EES varie selon les régions du globe (cf. Dalal-Clayton und Sadler 2005; Fischer 2007; Jones et al. 2005; Sadler et al. 2008; Schmidt et al. 2004, etc.). Cette diversité se manifeste d'une part au niveau des domaines d'application, c'est-à-dire des types de plans et des niveaux de planification, et d'autre part au niveau de l'orientation stratégique et du niveau de détail des exigences en matière de contenus et de procédures.

La Directive ESIE constitue un référentiel minimal pour l'évaluation environnementale stratégique des plans et des projets sur le territoire de l'Union européenne. Elle porte en particulier sur les aspects suivants :

- › Le domaine d'application de l'EES
- › Le type de procédure d'évaluation (scoping, démarches participatives, prise en compte des résultats dans la décision)
- › Le contenu et la qualité de l'évaluation (rapport sur les incidences environnementales)
- › Le monitoring

Au-delà, la directive ESIE règle de manière générale des aspects tels que le moment où intervient l'EES ou encore la manière d'éviter les évaluations redondantes, lorsque les plans et les programmes sont inscrits dans une hiérarchie.

La teneur exacte des dispositions figure dans la Directive ESIE ; la Commission européenne a par ailleurs publié un guide d'application de la Directive ESIE (Commission européenne, 2003). Ce document a pour vocation de faciliter la compréhension des objectifs et du fonctionnement de la directive dans les États membres ; il doit aussi permettre à ces derniers de mieux estimer la portée de cette directive sur leurs propres procédures de planification et servir de fil conducteur pour assurer une mise en œuvre et une application aussi cohérente que possible.

Le caractère contraignant de l'EES intervient de manière plutôt indirecte. Les résultats de l'évaluation (c'est-à-dire le rapport environnemental établi à cet effet, art. 5 Directive ESIE), les avis donnés par les États membres sur un projet (art. 6 Directive ESIE) ainsi que, le cas échéant, les résultats des consultations transfrontalières (art. 7 Directive ESIE) doivent être pris en considération lors de l'élaboration des plans et des programmes et avant leur adoption.

« Prendre en considération » signifie que les résultats de l'EES sont pris en compte lors de la pesée des intérêts en présence durant la planification. En d'autres termes, les responsables de la planification étudient de manière objective des résultats et motivent leur décision. L'autorité n'est pas tenue de respecter les recommandations et les propositions de l'EES. Les résultats de l'EES peuvent néanmoins déployer un effet contraignant direct, qui découle des dispositions du droit de l'environnement ou du droit de l'aménagement du territoire, dont on peut déduire des dispositions contraignantes. C'est par exemple le cas des valeurs limites légales des domaines de la protection contre le bruit, ou de la protection de l'air, des eaux ou du sol. Outre ces dispositions relatives au contenu, les prescriptions formelles de la Directive ESIE doivent impérativement être respectées, par exemple en ce qui concerne les aspects liés à la consultation.

3.3. LES PHILOSOPHIES À LA BASE DE L'EES

L'évaluation environnementale stratégique a pour objectif d'identifier, de décrire, d'évaluer et de réduire les incidences des plans, des programmes et des politiques sur l'environnement et de promouvoir le développement durable. Intégrée aux processus de décision liés à l'élaboration et au développement de plans, de programmes et de politiques, l'EES a pour objectif de prendre en considération les incidences environnementales identifiées durant ces processus.

L'interprétation de ces objectifs, et par conséquent le rôle de l'EES, a fait l'objet de débats approfondis dans les milieux spécialisés (cf. p. ex. Sadler et Verheem 1996; Thérivel et Partidário 1996; Thérivel 2004; Fischer 2007). Rapidement, il est apparu que l'EES peut endosser

toute une série de rôles différents suivant les contextes. Les trois questions ci-après, formulées par Thissen (2001), décrivent bien l'éventail des tâches évoquées dans les débats :

- › L'EES est-elle un instrument destiné à prendre en compte des considérations environnementales dans les processus de décision ?
- › L'EES a-t-elle pour but de promouvoir le développement durable?
- › L'EES doit-elle favoriser des processus de décision équilibrés, en tenant compte de toutes les dispositions normatives ?

Il n'y a pas de réponse univoque à ces questions en dehors du contexte dans lequel intervient l'EES. Néanmoins, la littérature spécialisée permet d'identifier plusieurs « philosophies » qui se sont cristallisées au cours de la dernière décennie (Fundingsland Tetlow et Hanusch 2012).

Ainsi, à ses débuts, l'EES justifiait fréquemment son existence par la volonté de réduire les faiblesses de l'EIE et notamment d'intégrer les incidences sur l'environnement et l'examen des variantes possibles à un stade plus précoce des processus de décision (cf. notamment Thérivel et Partidário 1996). À la base, tant l'EES que l'EIE se réfèrent aux théories de la planification rationnelle (Arts 1998; Glasson et al. 2005). Les évaluations environnementales étaient soutenues par la pensée positiviste et par l'hypothèse que les preuves objectives et quantifiables des impacts sur l'environnement permettent d'améliorer les processus de décision. Cette hypothèse a été remise en question par une série d'indices qui montrent que l'évaluation environnementale rationnelle n'est pas compatible avec les processus de planification effectifs et concrets (cf. p. ex. Owens et al. 2004). Dans la pratique en effet, les processus de planification sont soumis à des influences extérieures imprévisibles et ne suivent pas toujours le plan rationnel et idéal imaginé. Par conséquent, l'intégration d'une évaluation environnementale rationnelle n'a pas obtenu le succès escompté.

Par ailleurs, l'EES a subi l'influence croissante de paradigmes de planification tiers, tels que le post-modernisme, le post-positivisme ou la planification communicative. On a compris que les processus de décision dépendent dans une large mesure du contexte politique, culturel et institutionnel ainsi que de l'objet de la décision. Il faut donc que les actrices et les acteurs impliqués dans l'EES comprennent bien les processus de décision en question (Nilsson und Dalkmann 2001; Runhaar und Driessen 2007). Il en découle que l'intégration de l'EES au processus de décision est une condition clé de son succès (Kørnøvn et Thissen 2000; Fischer 2007). Dans les milieux spécialisés, une partie des actrices et des acteurs ont acquis la conviction que la présence de l'EES dans les processus de planification et de décision peut parfois peser davantage que l'évaluation effective des effets environnementaux. En général, on part de l'idée qu'une bonne analyse est plus facile à obtenir qu'une bonne intégration, dans la mesure où cette der-

nière nécessite souvent des modifications d'ordre fondamental, non seulement au niveau des principes normatifs et des méthodes, mais encore au niveau des schémas de comportement et de communication et, last but not least, des systèmes de valeurs.

En résumé, l'EES, instrument initialement plutôt réactif et basé sur l'EIE, s'est mué en instrument proactif et participatif, qui constitue dans l'idéal une partie intégrante des activités liées à la planification (Fundingsland Tetlow et Hanusch 2012). Dans la littérature scientifique, on observe un consensus remarquable à propos de l'évolution de l'EES, que la majorité des auteurs s'évaluent positivement. Il faut souligner que parallèlement à son évolution, les attentes placées dans l'EES n'ont cessé de grandir (Bina 2007). Rappelons aussi que l'évolution varie selon les pays ; dans certains d'entre eux, l'EES continue d'être un instrument essentiellement basé sur l'EIE (Verheem et Dusik 2011). Enfin, on constate que le fonctionnement dépend des approches choisies et des contextes.

3.4. LES EFFETS DE L'EES

L'EES déploie les effets les plus divers. Il faut évoquer avant tout les effets sur la qualité de l'environnement du fait d'une prise de décision influencée par l'EES ainsi que les effets sur la qualité du processus de décision (« performance »). L'EES n'a pas seulement des effets immédiats et visibles sur le résultat des planifications et des processus de décision ; elle peut aussi provoquer des impacts indirects et à long terme, tels que la mise en place d'un dialogue ou de processus d'apprentissage, tant au niveau individuel qu'au niveau des organisations, et tant en termes techniques qu'en termes sociétaux (cf. p. ex. Owens et al. 2004; Jha-Thakur et al. 2009). À long terme, l'EES pourra inspirer un changement au niveau des systèmes de valeurs et des comportements (Cashmore et al. 2008). Stöglehner (2010) distingue des effets directs et des effets incrémentiels. S'il est généralement admis que les effets de l'EES sont difficilement mesurables, les effets sur les processus et incrémentiels le sont tout particulièrement.

Notamment compte tenu de ce défi, l'évaluation des études à propos de l'efficacité de l'EES donne un résultat tout en nuances (Fundingsland Tetlow et Hanusch 2012). Le rapport de la Commission de l'UE sur l'application et l'efficacité de la directive ESIE, prévu par la loi, insiste expressément sur l'effet positif l'EES sur la qualité des structures, sur la transparence des procédures de planification ainsi que sur l'harmonisation de ces dernières entre elles (Commission européenne 2009). Par ailleurs, la prise en compte de l'environnement, une conception conforme aux exigences de l'environnement des plans et programmes ainsi que le renforcement des collaborations entre autorités constituent des atouts supplémentaires de l'EES qui sont mentionnés dans ce rapport. Par contre, le document fait l'impasse sur les faiblesses de l'outil. La Commission relève cependant que la compréhension de l'EES varie selon les États membres ; des diffé-

rences existent notamment au niveau des dispositions institutionnelles et juridiques qui régissent la procédure.

Certains auteurs ont une perception nettement moins optimiste quant à l'efficacité de l'EES. Bon nombre d'études consacrées à l'efficacité de l'EES parviennent ainsi à la conclusion que les effets directs et mesurables de l'EES sur le contenu et les résultats des planifications sont peu nombreux (cf. p. ex. Thérivel et al. 2009). Ces auteurs relèvent par ailleurs les insuffisances des processus d'EES en termes de performances. Ils citent par exemple l'incapacité à générer des variantes plausibles dans le processus de planification et d'en expliquer les raisons dans le rapport environnemental (Smith et al. 2010). Fischer (2010) estime de son côté que le transfert des contenus-types aux niveaux subséquents est peu efficace et que l'influence de la participation du public n'est pas claire. Hanusch et Glasson (2008) montrent que le monitoring n'est pas considéré comme prioritaire dans le domaine de l'EES.

Certaines voix s'élèvent enfin pour dire que les possibilités d'influence de l'EES se situent actuellement dans le domaine du « réglage fin », au lieu de participer à l'élaboration du plan dans son intégralité (Smith et al. 2010). Pourtant, les preuves des effets indirects, mais non moins sensibles pour autant, de l'EES existent: Thérivel et al. (2009, p. 165) expliquent que “the foreknowledge, that SEA was going to be carried out, made the plan authors think more seriously about a wider range of sustainability issues from the start, with the result that plans tended to be better for sustainability [...] before the assessment even took place”.

3.5. LES FACTEURS DE RÉUSSITE DE L'EES

Parmi les effets de l'EES, quels sont ceux qui en font un instrument efficace ? Différents auteurs et institutions ont mis en évidence différents facteurs de réussite. Et compte tenu des chapitres qui précèdent, on comprend que la compréhension du rôle et des tâches de l'EES varie selon le contexte, tout comme l'évaluation de son succès.

Parmi les définitions citées, les „SEA performance criteria“ de l'International Association for Impact Assessment (IAIA 2002) sont probablement ceux qui revendiquent le plus clairement une validité générale. Ces critères ont été définis au terme d'un vaste débat international qui s'est tenu sur plusieurs années dans les milieux spécialisés ; ils ont pour vocation d'appuyer la conception et l'évaluation d'EES afin de les rendre plus efficaces. Selon ces critères, un processus d'EES de qualité répond aux exigences suivantes : « (1) integrated, (2) sustainability-led, (3) focused, (4) accountable, (5) participative (6) iterative”. Ces critères sont assortis de commentaires pour faciliter la compréhension (cf. www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/sp1.pdf). Un processus est en cours au sein de l'IAIA afin d'analyser ces critères en tenant compte des changements intervenus au niveau de la compréhension de l'EES ; par ail-

leurs, l'IAIA a lancé le débat sur un projet de critères actualisés. Les premiers résultats montrent qu'à l'avenir, on ne parlera plus de critères, mais de principes, afin de tenir compte du fait qu'au niveau considéré, qui est d'ordre général, on ne peut plus définir de critères mesurables. Ce changement tient par ailleurs compte de l'enseignement suivant : l'appréciation des résultats spécifiques ne peut se faire qu'à l'aide de critères spécifiques et en tenant compte du contexte.

On trouve par ailleurs les facteurs d'ordre général suivants « qui favorisent l'efficacité de l'EES » dans le manuel autrichien de l'EES (Arbter 2010) :

- (1) Intégration complète de l'EES et de la planification dans un processus global
- (2) Optimisation progressive de la planification par la comparaison de variantes
- (3) Participation du public basée sur la consultation et la coopération
- (4) Considération égalitaire des répercussions sur l'environnement, l'économie et la société
- (5) Délimitation et mise en relation des divers niveaux de l'EES et de l'EIE
- (6) Monitoring efficace ; structures pour mettre en œuvre les résultats de l'EES

4. EXPERIENCES À L'ÉTRANGER ET EN SUISSE

4.1. EN ALLEMAGNE

Vue d'ensemble de l'EES en Allemagne

L'inscription en 2004 de l'évaluation environnementale dans le code de la construction allemand (Baugesetzbuch, BauGB) et l'intégration de principes législatifs dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (Raumordnungsgesetz, ROG) furent les premières démarches entreprises en vue de la mise en œuvre de la Directive ESIE. La loi sur l'introduction d'une évaluation environnementale stratégique (Artikelgesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung, SUPG) de 2005, qui a notamment permis d'ajouter un alinéa consacré à l'EES dans la loi relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (loi EIE fédérale, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, UVPG) est la mesure déterminante qui a facilité l'introduction de l'EES. Cette loi EIE fédérale revendique en effet le statut de texte fondateur de l'EIE et de l'EES, définissant à l'intention des législations sectorielles en amont des exigences minimales communes, tout en servant de référentiel pour l'interprétation de ses dispositions.

En 2008, le ministère de l'environnement et l'office fédéral de l'environnement allemands (Umweltministerium/Umweltbundesamt) commandaient un guide pratique pour l'EES, valable pour tous les types de plans. Ce document, qui a été actualisé en 2010, a pour vocation de faciliter l'application de la loi EIE fédérale et d'assurer que cette mise en œuvre soit pratiquée sur l'ensemble du territoire national de manière homogène et dans le respect du droit. Des guides supplémentaires ont été élaborés pour des secteurs spécifiques, par exemple pour le domaine d'application le plus vaste de l'EES en Allemagne, à savoir la planification régionale et la planification directrice. L'EES joue un rôle toujours plus important au niveau fédéral, notamment dans le contexte du plan fédéral de circulation (Bundesverkehrswegeplan) et dans la planification d'extension du réseau électrique. Mais l'EES a aussi fait son entrée dans le domaine de la gestion de l'eau ; actuellement, les programmes de mesures en rapport avec la directive-cadre dans le domaine de l'eau et l'élaboration des premiers plans de gestion des risques liés aux crues comptent de nombreuses procédures EES au niveau fédéral et elles représentent déjà la deuxième génération de cet instrument.

L'EES présente de nombreuses interfaces avec l'étude d'impact « Habitats » (évaluation des incidences HFF), avec la réglementation des interventions et avec les mesures de protection des espèces. On constate par ailleurs que les démarches en vue d'un « Climate Proofing » dans le cadre de l'EES se multiplient. L'évaluation de la durabilité est un instrument peu répandu en

Allemagne. Les experts EES allemands estiment, dans l'ensemble, que l'évaluation de la durabilité ne remplace pas l'EES, dans la mesure où le secteur de l'environnement présente à lui seul de nombreux conflits d'objectifs. Selon eux, l'évaluation de la durabilité, étant plus complexe, sera encore plus difficile à mettre en œuvre. Par conséquent, on mise davantage sur une évaluation des effets sur l'environnement pour préparer les décisions en Allemagne. On estime en général qu'il est souhaitable que ces instruments de contrôle contribuent à renforcer la cause de l'environnement face aux considérations économiques qui pèsent de tout leur poids dans les décisions relatives à la planification et à l'investissement. La procédure de planification allemande comporte de toute manière une pesée des intérêts représentative, globale et définitive, au sens le plus large des trois dimensions de la durabilité.

L'EES EN ALLEMAGNE : FAITS ET REPÈRES	
Ancrage législatif	<ul style="list-style-type: none"> › Base légale de l'EES : loi [fédérale] relative à l'étude de l'impact sur l'environnement, (loi EIE fédérale, UVPG) ; lois EIE des Länder › Planification sectorielle : loi EIE fédérale, lois EIE des Länder, lois sectorielles › Aménagement du territoire: loi fédérale sur l'aménagement du territoire (ROG), lois sur l'aménagement des Länder › Planification directrice : code de la construction (Baugesetzbuch, BauGB)
Guides d'application	<ul style="list-style-type: none"> › Guide national: Balla, S., Wulfert, K., Peters, H.-J. (2010): Leitfaden zur Strategischen Umweltprüfung, www.bmu.de/service/publikationen/downloads › Guides pour certains domaines spécifiques, p. ex. planification régionale et planification directrice, ou guides pour l'intégration d'une étude d'impact sur le climat

L'EES EN ALLEMAGNE : FAITS ET REPÈRES	
Structure et étapes du processus	<p style="text-align: center;">Source: BMU/ UBA-Leitfaden zur Strategischen Umweltprüfung, Balla et al. (2010)</p>
Plans et programmes soumis à l'EES	<ul style="list-style-type: none"> › La loi EIE fédérale (UVPG) distingue les plans et programmes obligatoirement soumis à l'EES (plans régionaux, plans des transports, etc.), ceux qui ne doivent être évalués que s'ils définissent le cadre dans lequel des projets soumis à l'EIE pourront être autorisés (p. ex. plans de gestion des déchets) et ceux qui doivent faire l'objet d'une évaluation au cas par cas. Par ailleurs, il existe des dispositions spécifiques, calquées sur les dispositions de la Directive ESIE. › Les domaines d'application principaux sont l'aménagement du territoire et la planification directrice (notamment les plans directeurs des Länder, les plans régionaux, les plans d'occupation du sol, les plans d'aménagement). S'y ajoutent désormais l'extension du réseau électrique, le schéma directeur des transports allemand, les plans de gestion des risques d'inondation et les programmes de mesures de la DCE.
Responsabilités, coopérations	<p>En général, la responsabilité formelle de l'EES incombe aux autorités responsables de l'élaboration du plan/du programme concerné. Les autorités en charge de la protection de l'environnement doivent être consultées.</p>

L'EES EN ALLEMAGNE : FAITS ET REPÈRES	
	L'EES est fréquemment élaborée en collaboration avec des expert-e-s externes en EES.
Spécificités méthodologiques	Le choix de la méthode dépend notamment du degré d'abstraction des contenus du plan, de la nature des impacts sur l'environnement et du niveau d'approfondissement requis de l'examen. Le plus souvent, ce sont des méthodes de prévision qualitatives qui sont utilisées ; elles prennent la forme de descriptions verbales et de matrices d'identification des impacts. Les analyses quantitatives portent par exemple sur les prévisions relatives au bruit et aux émissions, exigées dans le cadre de l'EES d'une planification des transports ou de l'évaluation environnementale d'un plan directeur. Les procédures d'examen uniformisées sont courantes dans le cadre de plans qui portent sur des surfaces ou des projets individuels ; dans ces cas, l'impact sur les biens à protéger est représenté sur la base de recouvrements avec le système SIG (ex. : planification régionale).
Participation (public et autorités)	Le cadre de la procédure de consultation (ensemble des autorités et du public concernés, le cas échéant à l'échelle transfrontalière ; durée minimale de la consultation: un mois) est défini dans la loi EIE fédérale (UVPG) ou dans les lois sectorielles. Les détails peuvent varier selon le type de plan/programme. Les dispositions légales s'inspirent largement de celles de la Directive ESIE.

Tableau no 1

Les résultats des interviews

Dans l'ensemble, l'EES et son application reçoivent un accueil positif en Allemagne. Dans les cas où il n'existe pas encore de procédure d'établissement des plans structurée qui comprend une démarche participative obligatoire, l'EES apporte une qualité et une transparence nouvelles dans les processus de planification et de décision. Le rapport environnemental a permis de documenter plus systématiquement tant les effets sur l'environnement que le processus de planification ; il contribue ainsi à une meilleure préparation du matériel sur lequel se fondera la pesée des intérêts qui débouche sur une prise de décision. Pourtant, même après dix ans d'application en Allemagne, des exemples supplémentaires de planifications réussies sont nécessaires pour accroître encore l'acceptation de l'EES.

Dans le cadre des deux interviews de groupes destinées à mieux connaître les expériences acquises en Allemagne avec l'EES, les aspects suivants ont été approfondis dans la discussion, qui ont un intérêt particulier en prévision de l'introduction de l'EES (resp. de l'évaluation des effets sur l'environnement) en Suisse :

› **Introduction de l'EES** : la décision de soumettre obligatoirement à l'EES certains plans ou programmes relève finalement de la volonté politique. La loi EIE fédérale (UVPG) définit le niveau de contrainte de l'EES (obligatoire, conditionnel ou facultatif) lors de l'établissement de plans et de programmes. Au moment d'élaborer la législation sur l'EES, on a longuement débattu pour savoir dans quelle mesure le niveau d'EES obligatoire qui découle de la Directive

ESIE est remplie (ex : mandat de planification obligatoire pour certains types de plans). Au niveau fédéral, on a opté pour une mise en œuvre aussi exhaustive que possible de la Directive ESIE lors de chaque EES en cas de doute ; c'est par exemple le cas du schéma directeur des transports allemand ou de plans environnementaux, non contraignants juridiquement et qui ont essentiellement un effet positif sur l'environnement (plans destinés à réduire le bruit, plans de protection de l'air, plans d'aménagement du paysage, programmes de mesures de la DCE). Entre-temps, compte tenu des réactions en provenance des milieux chargés de les appliquer, les plans d'aménagement du paysage ont été dispensés de l'EES obligatoire. L'Allemagne s'est par ailleurs prononcée contre une EES obligatoire dans de nombreux contextes, faute de procédure d'établissement des plans contraignante ; c'est par exemple le cas des politiques énergétiques au niveau national et au niveau des Länder. Dans des pays tiers, tels que la République tchèque, ces politiques énergétiques sont obligatoirement soumises à l'EES. En Allemagne, certains Länder – compte tenu de leur orientation politique – optent pour une application généreuse de l'EES, témoin le plan de lutte contre le changement climatique et le plan de gestion des déchets de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie. D'autres Länder assouplissent l'obligation d'établir un plan et suppriment l'obligation de déterminer le contenu-cadre des plans, ce qui permet de contourner l'obligation d'effectuer une EES.

- › **Screening** : la plupart des personnes interrogées estiment que la détermination des plans et programmes à soumettre à l'EES obligatoire à l'aide d'un examen (« screening »), faute d'être arrêtée de manière définitive dans la loi EIE fédérale (UVPG), ne constitue pas une bonne solution. Les cas qui peuvent être dispensés d'EES à l'aide d'un tel screening sont rares ; on compte par exemple parmi ces cas la modification d'objectifs cités verbalement dans un plan régional ou dans un plan d'affectation du sol. Dès lors, le code de la construction (BauGB) a par exemple introduit l'obligation généralisée pour les plans directeurs communaux d'effectuer un rapport environnemental (exception : plans d'aménagement des zones centrales). Dans les communes de grande taille surtout, on est d'avis qu'à ce niveau institutionnel, l'EES est un instrument si facile à manier qu'après quelques cas, on peut s'épargner une procédure compliquée destinée à définir les cas qui en sont dispensés. Renoncer au screening est donc considéré comme une mesure apte à accélérer la procédure.
- › **Scoping** : les personnes interrogées s'accordent à reconnaître qu'un rôle fondamental revient à la définition du champ d'analyse (étendue et niveau d'investigation). Il convient donc de mettre au clair préalablement les aspects à examiner à ce niveau de la planification et ceux qui doivent être examinés à un autre niveau (stratification). L'expérience acquise par les auteurs montre toutefois que ce processus de stratification ne fonctionne pas toujours de manière satisfaisante dans la pratique. En Allemagne, on procède fréquemment à des vérifications doubles à

un même niveau de planification, si un doute subsiste. Une optimisation est nécessaire à cet égard. Le scoping n'entraîne pas nécessairement un vaste processus participatif du public.

Dans les interviews, les aspects suivants ont été soulignés :

- › Durant la phase du scoping, la consultation ne se limite pas seulement aux autorités en charge de l'environnement, mais comprend, dans certains cas, les ONG.
- › L'étape du scoping permet d'entamer la communication avec les autorités concernées et d'activer les compétences spécialisées des différentes autorités.
- › Dès le scoping, un-e expert-e externe peut contribuer à une communication constructive avec les différentes autorités impliquées ainsi qu'avec les différents services d'une même autorité.
- › **La relation entre les procédures et les contenus** : à plusieurs reprises, les personnes interrogées mentionnent l'étroite imbrication des procédures et des contenus de l'EES. Ce lien apparaît en particulier en rapport avec trois tâches principales de la procédure de l'EES (production de connaissances, assurance de la qualité et participation) qui ont pour objectif de garantir l'exhaustivité et l'exactitude des contenus.
- › **Les objectifs de protection de l'environnement** : ces objectifs constituent le référentiel principal de l'EES ; pour les auteurs, ils forment en quelque sorte son épine dorsale (en termes de contenus) et son fil conducteur (en termes de procédure). Toutefois, il est parfois difficile d'imposer le maintien de certains objectifs stratégiques au niveau politique. Toujours selon les auteurs, l'expérience montre que l'EES ne fournit souvent que des objectifs qualitatifs. Les organes de décision politiques sont extrêmement réticents à admettre ouvertement, dans le rapport environnemental, qu'un objectif environnemental stratégique et sectoriel spécifique (p. ex. limitation des surfaces utilisées) ne puisse pas être rempli par un plan. Néanmoins, le débat sur les objectifs environnementaux lancé par l'EES enrichit le processus de planification. L'interconnexion horizontale, c'est-à-dire l'apport de connaissances par les autorités en charge de l'environnement et les échanges à ce sujet, permet de mieux comprendre les tenants et les aboutissants d'une planification. Par ailleurs, les objectifs environnementaux, en leur qualité de système de contrôle des aspects environnementaux, jouent un rôle important dans la procédure, que ce soit au niveau des prévisions relatives aux impacts, au moment de l'examen des variantes et lors de la pesée des intérêts.
- › **Examen de variantes** : les réponses fournies à propos de l'examen de variantes montrent qu'il s'agit d'un sujet controversé. Bien qu'étant perçu comme étant l'élément central de l'EES, de nombreux aspects relatifs à l'examen de variantes demandent à être améliorés selon les personnes interrogées ; il n'existe actuellement aucun exemple de processus d'examen de variantes plausible et accepté par tous les milieux concernés.

- › On a constaté que dans le domaine des plans directeurs communaux, l'examen des variantes n'est pas une démarche suffisamment bien ancrée pour avoir un effet concret.
- › En présence d'EES qui portent sur un sujet abstrait, par exemple dans le domaine de l'extension des réseaux électriques, on s'aperçoit que les variantes existantes au niveau national sont difficiles à communiquer, car à ce niveau, les énoncés sont abstraits et ne comportent pas de plans concrets. De manière générale, on peut dire que le sentiment d'incertitude domine en particulier lorsqu'on évoque des variantes de principe. Malgré les difficultés à faire passer le message à ce niveau, on constate que le nombre de variantes augmente au fur et à mesure qu'on s'élève dans le système de planification. Les auteurs relativisent toutefois cette affirmation : certains plans soumis à l'EES ont des objectifs qui empêchent un débat complètement ouvert concernant d'éventuelles variantes de principe. Ils relèvent aussi que fréquemment, les réflexions sur les variantes qui interviennent à un stade précoce de la planification ne sont pas documentées systématiquement, alors que c'est précisément une documentation rigoureuse qui est demandée par l'EES, afin de garantir la transparence du processus.
- › Les avis divergent à propos des caractéristiques d'un examen de variantes plausible. Selon les auteurs, une approche qui fonctionne bien dans certains cas consiste à évaluer selon un barème unique les sites ou projets en concurrence compte tenu d'un plafond quantitatif donné. Mais une telle approche suffit-elle à remplir la condition de l'examen de variantes demandé par l'EES? Les expériences faites dans le domaine de l'aménagement du territoire montrent que l'examen de sites de rechange en vue de définir des utilisations spécifiques du territoire peut constituer une forme efficace d'examen des variantes. Un groupe de personnes interrogées a par ailleurs formulé la thèse suivante : la sélection des critères d'évaluation/d'examen de l'EES constitue par elle-même une forme dissimulée d'examen de variantes.
- › **Surveillance/monitoring** : la surveillance/le monitoring est un aspect qui n'a joué qu'un rôle marginal jusqu'ici. Les experts s'accordent en principe à dire que le monitoring est un aspect important, ne serait-ce que dans le but d'objectiver la planification et d'amorcer une réflexion sur un processus. Le monitoring est un excellent correctif, qui comporte aussi de nombreux atouts qui favorisent une planification ciblée. La nouvelle Directive ESIE a été récemment complétée par des dispositions relatives au monitoring. Les auteurs estiment toutefois qu'en Allemagne, la disposition à établir des mesures de surveillance concrètes, spécifiquement axées sur la planification, est faible, notamment compte tenu du manque de ressources. Sur le terrain, on se réfère généralement aux mesures de monitoring d'ordre général édictées par les autorités en charge de la protection de l'environnement ou alors, on se limite à évaluer la pla-

nification au moment de mettre à jour le plan en question. Il faut retenir qu'en général, au niveau de l'EES, le lien causal entre un impact sur l'environnement et une disposition qui figure dans un plan abstrait est souvent difficile à établir. Un potentiel important de l'EES réside sans doute dans le fait qu'elle contribue à renforcer la collaboration entre les autorités en charge de l'établissement des plans et celles qui, en charge de la protection de l'environnement, gèrent un programme de monitoring environnemental sur un territoire donné.

- › **Les effets de l'EES** : du fait de l'étroite imbrication entre procédure et contenus, l'attribution aux effets décrits ci-après n'est pas toujours claire.
 - › *Allègement d'autres procédures* : en Allemagne, on a consciemment intégré l'EES à la loi EIE fédérale (UVPG) afin de décharger l'EIE. L'approche de la prévention environnementale concrétisée dans l'EIE serait incomplète sans l'EES dans ce pays qui se caractérise par ses niveaux de planification multiples aux procédures de planification préalables et aux procédures d'autorisation ultérieures. L'imbrication des contenus de l'EES et de l'EIE, qui est inévitable, se manifeste dans la hiérarchie de planification, par exemple dans la planification routière (EES du schéma directeur des transports allemand, EIE des procédures d'aménagement du territoire/de la détermination de tracés, EIE des procédures d'autorisation) ou dans le domaine de l'aménagement du territoire (EES des plans de développement des Länder, EES des plans régionaux, évaluation environnementale des plans d'occupation du sol et des plans d'urbanisation). Un problème pratique qui découle de cette stratification (transfert des objets à examiner au niveau inférieur) est que tous les acteurs déterminants devraient se retrouver autour d'une même table :
 - › Il s'agit de déterminer quelles sont, parmi les décisions prises au niveau du plan soumis à l'EES, celles qui ont un impact en aval. Pour que la stratification soit fonctionnelle, les données doivent être à jour et les examens conformes au niveau en question, en particulier dans les domaines de la protection des espèces et de l'impact sur les habitats. Les données disponibles au niveau amont ne sont souvent pas à jour et leur précision est insuffisante faute de cartographie spécifique.
 - › Les associations estiment que l'efficacité de la stratification est diminuée du fait des possibilités réduites de porter plainte.
 - › Parfois, l'allègement fonctionne en sens inverse : c'est l'EIE qui décharge l'EES en lui fournissant des informations.
 - › *Impact sur l'environnement* : lorsqu'on évalue l'effet de l'EES, il convient de distinguer à la fois plusieurs types de plans et plusieurs niveaux de planification. On distingue trois grandes catégories de plans :

- › Premièrement, les plans sectoriels, qui comportent le plus souvent des impacts environnementaux aussi bien positifs que négatifs et dont les contenus et les procédures sont régis par les lois sectorielles (planification des transports, construction de lignes de transport d'énergie, etc.). L'effet de l'EES sur ce type de plan est jugé clairement positif.
- › Deuxièmement, le domaine de la planification générale ; l'EES occupe un rôle central dans le domaine de la planification régionale, qui comporte des approches méthodologiques éprouvées et qui sont bien acceptées. Le domaine de la planification directrice, qui comporte une évaluation environnementale, est également bien établi et acceptée dans. Les auteurs ajoutent qu'une imbrication fonctionnelle au niveau des contenus est indispensable entre l'évaluation environnementale et l'étude de l'impact général sur le territoire pour éviter les redondances.
- › Troisièmement, les plans axés sur l'environnement, tels que les plans de protection de l'air, les plans destinés à réduire le bruit, les plans de gestion de l'eau, qui ont le plus souvent un effet positif sur l'environnement, étant intrinsèquement destinés à protéger l'environnement, même en l'absence d'EES. La nécessité de soumettre ce type de plans à une EES obligatoire dépend soit du droit des Länder respectifs, soit de déterminations au cas par cas. En général, on estime que la valeur ajoutée apportée par l'EES dans un tel cas est négligeable et qu'elle est plutôt perçue comme une redondance.
- › Quant à l'efficacité de l'EES rapportée au niveau de planification, on admet que l'instrument est le plus efficace là où les plans ont un impact territorial concret ; son utilité dans le cadre de plans abstraits est néanmoins avérée, dans la mesure où il subsiste une marge de décision. En effectuant une EES à un niveau abstrait, on peut sensibiliser à des thématiques environnementales qui apparaîtront en aval. C'est dans le cas de plans qui ont un impact territorial concret que l'EES débouche sur des adaptations de plans concrètes et favorables à l'environnement.
- › On ne compte en Allemagne que peu d'exemples de documentations d'EES à la fois compactes et efficaces ; ainsi, l'EES relative au plan de développement du réseau / des besoins fédéraux compte pas moins de 1500 pages. La planification directrice locale constitue une exception à cet égard, puisque les rapports environnementaux se limitent parfois à quelques pages seulement. Les auteurs en particulier encouragent donc à envisager des variantes plus compactes de l'EES selon le type de plan. Le défi à vaincre consistera donc à ancrer ce principe abstrait et général dans une loi ou dans un guide pratique. Il s'agit toujours de vérifier quels sont les étapes critiques de la procédure.

La décision se rapporte toujours à un cas particulier: il n'y a pas d'EES « taille unique ».

› *Effet sur les processus* : en général, les éléments de procédure formels introduits par l'EES influencent positivement les processus de planification. Ils assurent la sécurité juridique et permettent de vérifier qu'aucune étape n'ait été oubliée. Les personnes interrogées font remarquer que si l'aspect « ne rien oublier » peut paraître banal, l'exhaustivité des démarches contribue de manière déterminante à assurer le succès d'un processus de planification. Le risque d'oublier une cause environnementale importante existe, malgré la routine, notamment dans les administrations municipales qui connaissent de nombreuses EES communales qui se ressemblent. L'EES a provoqué l'émergence d'approches qui modifient la conception générale de processus de planification (autres que l'EES) afin de détecter les aspects critiques à un stade précoce, puis de les équilibrer, voire de les traiter individuellement.

› ***Procédures de participation***:

- › L'EES a en particulier permis d'introduire l'élément participatif dans des procédures de planification qui ne prévoyaient auparavant aucune participation formelle du public, telles que le schéma directeur des transports allemand (BVWP), les plans d'extension du réseau électrique et ceux qui concernent la gestion des déchets ou de l'eau ; la qualité de la participation y a beaucoup gagné.
- › La nature des décisions prises à chacun des niveaux de planification constitue le message central destiné au public. Dans le cas des plans abstraits surtout, le processus de décision qui est à l'origine du plan et le degré d'approfondissement de l'EES sont souvent difficiles à communiquer de manière compréhensible au public.
- › L'application à la lettre la Directive ESIE dans la législation allemande ne prévoit en principe qu'une seule possibilité de participation du public, qui intervient une fois que le rapport environnemental complet est disponible. Certaines exceptions sont prévues toutefois, telle la planification sectorielle pour l'extension du réseau électrique au niveau national : dans ce cas concret, une première démarche participative est intervenue sous la forme d'une conférence de lancement publique (scoping) et une seconde sous la forme d'une procédure destinée à informer le public à un stade précoce. Dans l'ensemble, les manifestations destinées à informer le public sur les plans de développement du réseau électrique n'ont rencontré qu'un faible écho en Allemagne. Néanmoins, on a enregistré quelque 7500 oppositions au terme de la mise en consultation du projet de rapport environnemental exhaustif relatif au plan de développement de ce réseau.

- › Les personnes interrogées ont tendance à estimer qu'une phase participative unique du public est en principe suffisante, car le public tend à être saturé par les processus participatifs à plusieurs étapes. Par ailleurs, si cette participation intervient à un stade trop précoce de la planification, les responsables risquent de ne pas pouvoir donner de réponses exhaustives aux questions posées, ce qui peut désorienter le public. La phase participative doit donc intervenir de manière à ce que la planification soit suffisamment concrète pour ne pas risquer de susciter des problèmes de compréhension (phénomène appelé « paradoxe de la participation »).
- › Selon les expert-e-s EES interrogé-e-s, une procédure de planification et d'autorisation en plusieurs étapes comporte par elle-même des possibilités suffisantes de participation.
- › Les auteurs ajoutent qu'un débat politique animé est en cours actuellement en Allemagne à propos de l'opportunité d'étendre la participation des citoyen-ne-s en rapport avec les projets infrastructurels et industriels de grande envergure. Ce sont les protestations face à de grands projets tels que la transformation de la gare de Stuttgart (Stuttgart 21), le chemin de fer du Rhin-Supérieur ou la traversée du détroit de Fehmarn qui sont à l'origine de ce débat. Dans quelle mesure et à quelle étape faut-il prévoir une démarche participative coopérative à propos des tenants et des aboutissants d'une planification ? Cette question est l'un des moteurs qui animent ce débat.
- › L'intérêt du public est le plus facile à susciter lorsqu'on lui soumet des plans qui ont un impact territorial concret (p. ex. plans régionaux), alors que les plans sans impact territorial suscitent une attention beaucoup moindre (p. ex programmes FEDER). Il est extrêmement difficile de mobiliser le public pour des plans abstraits.
- › **Acceptation de l'EES, travail supplémentaire** : la majorité des personnes interrogées sont d'avis qu'une planification qui comporte une EES (et de ce fait une phase participative) représente un investissement supplémentaire. Toutefois, une telle procédure augmente l'acceptation d'une telle planification, non seulement pour ce qui est des aspects pris en compte par l'EES, mais aussi pour l'abandon de causes rejetées, pour autant que ce rejet soit motivé de manière pertinente et transparente. Si la documentation contenue dans le rapport environnemental est volumineuse, elle a le mérite d'assurer la transparence des processus. Une participation du public à un stade précoce contribue elle aussi à accroître l'acceptation.
- › **Un processus d'apprentissage** : la pratique de l'EES est un processus d'apprentissage.
 - › Au cours des premières années d'utilisation de l'EES, il s'agissait d'ajuster les approches tant méthodologiques (p. ex. définition des objectifs de protection, méthodes de prévision des impacts) que procéduriales (notamment la participation du public) de l'instrument. Entre-temps, une partie de ces aspects a pu être standardisée ; ainsi, les mêmes fiches de

contrôle sont largement répandues pour établir les prévisions de l'impact de plans qui touchent de nombreuses affectations différentes ; par recoupement des données SIG, ces fiches permettent de représenter l'importance de l'impact subi par les objets protégés (p. ex. planification régionale). La procédure de consultation du public associée à une EES relève elle aussi aujourd'hui de la routine. Il subsiste néanmoins des incertitudes quant à la conception de l'examen de variantes et des approches à choisir pour le monitoring.

- › Les processus d'apprentissage ci-après ont été mis en évidence dans le cadre de planifications particulières :
 - › Schéma directeur des transports allemand : l'EES a contribué à rendre les processus de planification et de décision plus transparents, à mieux documenter les considérations environnementales et à améliorer les mécanismes de consultation. Les planifications en cours montrent que les résultats de l'EES comptent davantage aujourd'hui lors de la prise de décision définitive.
 - › Extension du réseau électrique : les mécanismes de consultation mis en place par l'EES sont encore plus étendus, dans la mesure où les responsables de la planification vont au-delà des normes de l'EES, impliquant le public dès la phase du scoping et organisant de nombreuses manifestations d'information informelles. On relève toutefois à cet égard que certains dossiers sont trop techniques et difficiles à comprendre.

Conclusions

Les expériences faites avec l'EES en Allemagne permettent de tirer les conclusions suivantes :

- › L'EES améliore les processus de planification, en particulier dans les cas où il n'existait auparavant pas de procédure d'établissement de plans structurée et assortie d'un volet participatif obligatoire.
- › L'EES sensibilise à l'impact des décisions sur l'environnement ; une procédure bien organisée permet ainsi d'influencer positivement les effets sur l'environnement et sur les processus. Parmi les facteurs de réussite déterminants, citons la définition d'objectifs opérationnels aussi concrets que possible dans le domaine de l'environnement, car ils serviront de barèmes d'évaluation, ainsi que le recours à des méthodes d'évaluation appropriées.
- › L'évaluation ciblée des contenus et un processus participatif, transparent et plausible constituent deux autres facteurs clés de réussite de l'EES.
- › Pour que l'EES contribue à une meilleure acceptation d'une planification, il convient de préparer une documentation compréhensible et une procédure de participation conviviale.
- › Il s'agit de définir le moment judicieux pour la participation du public en connaissance de cause, car il change selon les situations.

- › L'obligation formelle de mener des processus participatifs, ancrée dans la loi par le biais de l'EES, constitue une manière efficace d'établir ces processus. Par ailleurs, l'EES peut contribuer à favoriser une culture de planification axée sur la transparence et la participation.
- › Durant la phase d'introduction de l'EES surtout, il s'agit de convaincre les acteurs concernés des milieux politiques, administratifs et sociétaux des avantages de l'EES, de leur fournir une documentation de base de qualité ainsi que d'ancrer les principes de l'EES dans les réglementations touchées.
- › L'instrument de l'EES comporte un risque non négligeable : celui d'être mal interprété. Par ailleurs, on attend parfois trop de l'EES, notamment d'être capable de remodeler complètement une planification. Enfin, on la surcharge parfois d'un nombre trop élevé de thématiques.
- › L'EES lance des processus d'apprentissage qui se poursuivent sur le long terme, même après dix ans d'utilisation de l'instrument sur le terrain.

4.2. EN AUTRICHE

Vue d'ensemble de l'EES en Autriche

En Autriche, la mise en œuvre de la Directive ESIE est assurée au moyen de 37 actes de transposition, avant tout dans les lois sectorielles. Au niveau fédéral, il s'agit des lois qui régissent les domaines des déchets, du bruit, de l'air, de l'eau et des transports ; au niveau des Länder, ce sont les domaines de l'aménagement du territoire, des déchets, de la chasse/de la pêche/de l'agriculture, de l'eau, de la protection de la nature/du parc national, du bruit et des transports. On estime que la création d'une loi EES/EIE spécifique au plan national, qui engloberait tous les types de plans, n'est pas compatible avec la Constitution. Les Länder du Tyrol et de la Carinthie ont, pour leur part, inscrit l'EES dans leurs législations respectives.

Le guide pratique « Handbuch Strategische Umweltprüfung » (Arbter, 2013), qui a déjà connu sa troisième édition, mise à jour en 2013, propose aussi bien des informations générales sur l'EES que des aides d'application, valables en Autriche et au-delà. La version électronique est disponible gratuitement et bénéficie d'une mise à jour régulière. Quant aux guides sectoriels, ils n'existent, au niveau national, que pour les transports. Au niveau des Länder, de tels guides ont été élaborés pour le plus grand domaine d'application du pays, à savoir l'aménagement du territoire au niveau local. Dans ce domaine surtout, l'Autriche a enregistré plus de 750 EES depuis 2004 (Arbter, 2013). L'Autriche a par ailleurs commandé deux études pilotes pour l'application de l'EES au domaine de la gestion des déchets ainsi qu'une EES qui concerne le plan fédéral de la gestion des déchets, un domaine qui a contribué à standardiser la structure des processus et les modalités de participation.

L'EES EN AUTRICHE : FAITS ET REPÈRES	
Ancrage législatif	› Intégration des dispositions légales relatives à l'EES dans 37 lois sectorielles; au niveau fédéral : déchets, bruit, air, eau, transports; au niveau des Länder : aménagement du territoire, chasse/pêche/agriculture, déchets, eau, protection de la nature/parc national, bruit, transports.
Guides d'application	› www.strategischeumweltpruefung.at (en particulier: fiches pratiques EES, SUP-Praxisblätter) › Sommer, A. (2005): Strategische Umweltprüfung: Vom Untersuchungsrahmen zur Erfolgskontrolle. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Hrsg.). › Sommer, A. (2002): Die Beurteilung der Erheblichkeit von Umweltauswirkungen – Vorgehen und Kriterien für das Screening bei strategischen Umweltprüfungen. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Hrsg.) › Arbter, Kerstin (2013): Institut für Technikfolgen-Abschätzung (Hg), Handbuch Strategische Umweltprüfung, Auflage 3.3, Wien, 2013, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, hw.oeaw.ac.at/6631-3

L'EES EN AUTRICHE : FAITS ET REPÈRES	
	<p>› Guides supplémentaires aux niveaux fédéral et des Länder, notamment pour le domaine d'application le plus vaste: l'aménagement du territoire au niveau local.</p>
Structure et étapes du processus	<p>The flowchart details the tasks of the competent authority for SEA, organized into five phases:</p> <ul style="list-style-type: none"> Phase 1: Vorphase oder Screeningphase: Dem SUP-Prozess vorgelagert: Feststellen, ob für die jeweilige Planung eine SUP durchgeführt werden muss oder soll (Screening). Includes consultation of the UW-St and information to the Öff. Phase 2: Vorbereitungsphase: Planung des Prozessablaufs und der Beteiligung der UW-St + der Öff. Phase 3: Durchführungsphase: Zieldefinition, Analyse der Ausgangssituation, Abgrenzung des Untersuchungsrahmens (Scoping) (with UW-St consultation), Alternativenentwicklung und -bewertung sowie Auswahl der empfohlenen Planungslösung, Planung der Monitoringmaßnahmen und der nächsten Schritte. Phase 4: Beschlußphase: Erstellung des Umweltberichts (with UW-St information and consultation, and Öff information and consultation), Annahme der Planung unter Berücksichtigung der SUP-Ergebnisse, Bekanntgabe der Entscheidung inkl. der zusammenfassenden Erklärung (with UW-St information and Öff information). Phase 5: Monitoringphase: Monitoring. <p>In: Handbuch Strategische Umweltprüfung, Arbter (2013)</p>
Plans et programmes soumis à l'EES	<p>› Exemples au plan fédéral : répertoires relatifs à la législation routière fédérale (détermination des autoroutes et des voies rapides), ordonnance sur les lignes à grande vitesse (mutation de voies ferrées supplémentaires en lignes à grande vitesse), plan fédéral de gestion des déchets, programme cadre de gestion de l'eau.</p> <p>› Exemples au plan des Länder : plans d'occupation des sols, programmes locaux de développement, plans d'aménagement, plans de gestion des déchets des Länder.</p>

L'EES EN AUTRICHE : FAITS ET REPÈRES	
	<ul style="list-style-type: none"> › Avant de rendre obligatoire l'EES, sept études pilotes EES ont été effectuées à titre volontaire. › En Autriche, le domaine d'application prioritaire de l'EES est celui de l'aménagement du territoire, plus particulièrement au niveau local.
Responsabilités, coopérations	<ul style="list-style-type: none"> › Généralement, c'est l'autorité en charge de l'élaboration du plan/du programme qui est responsable de l'EES. Exemple : le gouvernement du Land est responsable de l'EES pour les plans et programmes supralocaux; l'exécutif communal est responsable de l'EES pour les plans et programmes locaux. › Le service de l'environnement doit être consulté.
Spécificités méthodologiques	Règle générale: l'évaluation des impacts sur l'environnement ne doit pas être plus précise ou plus détaillée que le plan lui-même. Le plan présentant généralement un niveau d'abstraction élevé, il n'est pas possible de quantifier les impacts prévus sur l'environnement. Ces sont donc les méthodes qualitatives qui ont fait leurs preuves, sous la forme de descriptions verbales. Les échelles d'évaluation fréquemment utilisées sont à cinq niveaux ; elles vont des effets très positifs aux effets très négatifs.
Participation (public, autorités)	Les services publics de protection de l'environnement sont impliqués dans la procédure. En général, la participation du public s'étend sur six semaines. Chacune et chacun peut prendre position. Le cas échéant, la démarche participative est transfrontalière. Le cadre légal est étroitement apparenté aux dispositions de la Directive ESIE.

Tableau no 2

Les résultats des interviews

Les personnes questionnées expriment peu de doutes quant à la pertinence de l'EES. Toutefois, elles estiment qu'il ne faut pas s'attendre à une intégration simple et rapide de l'EES aux systèmes de planification existants et notamment à la culture de planification en place. Cette intégration se passe sans encombre lorsque les procédures de planification en place sont de qualité. Lorsque ce n'est pas le cas, l'EES exige une modification de la culture de planification et cette modification nécessite du temps et des ressources. Donc, suivant les régions et les domaines touchés, le déroulement de l'EES répond à une ambition, à une routine ou alors, il est tout juste toléré.

Dans le cadre des deux interviews de groupes destinées à mieux connaître les expériences acquises avec l'EES en Autriche, les aspects suivants ont fait l'objet d'un approfondissement dans la discussion en prévision de l'introduction de l'EES (resp. l'évaluation des effets sur l'environnement en Suisse) :

› *Introduction de l'EES* : l'EES a rencontré de fortes résistances au début partout en Autriche.

On explique que la culture autrichienne rend difficile l'introduction de nouveautés. Lors de son lancement dans ce pays, l'EES a fait l'objet d'une étude scientifique fondamentale ; cette étude est parvenue à la conclusion que l'EES s'intègre sans problème à l'aménagement du territoire et ne demande guère de modifications de procédures de planification existantes. Ce

message clé, communiqué lors des séances d'information des autorités en vue de l'introduction de l'EES, a toutefois fait l'effet d'un boumerang : certaines autorités en ont déduit que l'EES est inutile. Par conséquent, les réticences initiales à l'EES n'ont pas pu être complètement dissipées et son intégration dans les systèmes existants et dans le cadre législatif demeure un casse-tête. Là où l'EES est parvenue à s'établir, c'est sous l'effet de l'habitude et dans une bonne partie de l'Autriche, l'EES fait partie de l'aménagement du territoire local. Les personnes interrogées précisent donc :

- › Le succès dépend toujours des personnes. Il faut du courage pour mettre en œuvre l'EES. On peut l'utiliser comme aide à la décision ; on peut aussi en abuser en le transformant en « instrument de négociation ».
- › Les formulations contenues dans la Directive ESIE n'ont pas nécessairement facilité l'introduction de cet instrument. Les personnes interrogées recommandent à la Suisse de faire preuve de souplesse par rapport à l'adoption de ces formulations en cas de doute. La Directive ESIE définit un cadre minimal et une large marge d'interprétation et de manœuvre subsiste dans les détails, par exemple au moyen de formulations souples telles que « le cas échéant », « prise en considération », « l'ampleur probable » à propos de plans et programmes à soumettre à l'EES.
- › *Screening* : le screening est très répandu dans l'aménagement du territoire à l'échelle locale pour vérifier si l'obligation d'effectuer une EES existe. Ce screening se fait souvent de manière formalisée, par exemple à l'aide de formulaires de screening standard. Le screening s'effectue parfois aussi à l'aide d'un système de notation à points. Les réactions face à la procédure de screening formalisée sont majoritairement positives. Toutefois, on relève qu'un système à points ne permet pas de prendre des décisions hautement qualifiées et individualisées. Par ailleurs, le risque existerait que le screening soit utilisé comme un self-service, c'est-à-dire de manière aléatoire. Pour lutter contre ce phénomène, il s'agit de définir des critères de décision objectifs.
 - › Il convient d'impliquer les services de protection de l'environnement à un stade précoce et de s'assurer qu'ils disposent du savoir-faire et des connaissances requises à la fois concernant le domaine évalué et concernant les tenants et les aboutissants de l'EES. Certains de ces services semblent en effet quelque peu dépassés par cette tâche, si bien que leurs prises de position correspondent au niveau d'une EIE et non d'une EES.
 - › Au niveau aménageur local, il existe des situations où la portée du projet à évaluer est telle qu'un screening paraît disproportionnée ; cette pratique est généralement admise.

- › Une autre pratique qui a été décrite est celle qui consiste à éluder l'EES en omettant d'établir les plans. Il faut donc rappeler que l'obligation d'effectuer une EES concerne non seulement les plans obligatoires, mais aussi les plans facultatifs.
- › *Scoping* : en Autriche, le scoping s'effectue en général selon une procédure routinière, sous forme écrite. Ce n'est que dans des cas particuliers que des réunions sont conviées pour effectuer un scoping. Aucune participation du public n'est en principe prévue au niveau du scoping. Les personnes interrogées estiment que l'un des atouts du scoping réside dans le fait que certaines considérations environnementales, qui n'auraient pas été prises en compte à un stade précoce de la planification, sont ainsi signalées d'emblée aux actrices et aux acteurs concernés.
- › *Le processus de participation* : la participation du public se limite au cadre prévu par la Directive ESIE. Dans certaines procédures de planification, l'introduction de l'EES a entraîné l'obligation, pour les organes de décision, de prendre en considération les prises de position du public ; c'est par exemple le cas de l'évaluation stratégique Transports (SP-V). L'option d'une démarche participative au plan transfrontalier constitue une autre innovation. L'étendue de cette participation et sa forme dépendent de la préparation des documents de planification et de la présentation publique. En général, l'invitation à participer qui est adressée au public s'effectue au moyen des modalités de publication usuelles, qui annoncent la possibilité de prendre position. Une participation à un stade plus précoce de l'EES est facultative et plutôt rare. Ce n'est que dans des cas isolés qu'on assiste à l'interpellation active du public, par exemple dans le cadre de processus qui relèvent d'un Agenda 21 local. Le plan de gestion des déchets de la Ville de Vienne constitue un bel exemple d'intense processus participatif lancé par l'EES : de nombreux tours de table animés professionnellement ont eu lieu et le résultat du plan s'en est trouvé nettement amélioré.
 - › Le moment de la participation du public devrait intervenir le plus tôt possible et se dérouler dans un esprit de dialogue et de coopération. Souvent, le rapport environnemental lui-même est souvent établi trop tardivement.
 - › La participation du public doit porter sur l'ensemble des questions de fond soulevées par l'EES, à commencer par le niveau stratégique, et le cas échéant, sur les mesures d'aménagement fixées.
- › *Allègement de l'EIE* : en Autriche, on n'a assisté qu'à un effet de stratification limité au niveau des éléments évalués (transfert à un niveau d'examen subséquent). Les différents niveaux exigeant différents niveaux de détail et de plus, les différentes démarches de planification obéissent à des échéanciers différents. En général, il n'y a pas d'interaction entre l'EES et l'EIE.
- › *Variantes* : la nécessité de documenter le débat mené sur les variantes est considéré comme un atout de l'EES. Par ailleurs, les interviews révèlent qu'en Autriche, de nombreuses variantes

continuent d'être discutées sans pour autant être vérifiées ou documentées. Les personnes interrogées estiment que l'examen de variantes joue un rôle clé dans l'évaluation. En effet, l'évaluation cherche souvent les solutions les plus avantageuses en les comparant entre elles (évaluation relative). Or, les réponses obtenues montrent qu'il ne s'agit pas seulement d'examiner différents sites et tracés, mais aussi différentes alternatives de principe. Ainsi, durant la phase participative de l'évaluation stratégique Transports, de nombreuses demandes d'examen d'alternatives de principe ont été formulées. Le choix de variantes plausibles qui est exigé par l'EES entraîne un dilemme, dans la mesure où les possibilités de choix sont généralement restreintes du fait de compétences limitées ou du fait du domaine d'application limité du plan. Ainsi, la proposition de politiques de rechange ne relève pas de l'EES, ce qui serait pourtant judicieux.

- › *Évaluation de la durabilité (EDD) ou EES ?* La réalisation d'un plan de qualité est au centre de la démarche, indépendamment de l'instrument utilisé. Pour choisir entre l'EDD ou l'EES en connaissance de cause, il faut connaître les processus et les contenus de la planification en question. Quel que soit l'instrument choisi, le meilleur résultat s'obtient à l'aide d'un examen dynamique, ce sont les exigences et les éléments de procédure qui interviennent tôt dans le processus qui représentent l'intérêt de cet instrument.
 - › La variante qui consiste à intégrer l'EES à l'EDD comporte le risque d'édulcorer l'évaluation environnementale, respectivement de relativiser le volet environnemental à l'intérieur de l'évaluation de la durabilité. Par conséquent, les organes de décision ne prennent pas la pleine mesure des différentes considérations lors de la pesée des intérêts, ce qui risque de négliger certains de ces aspects.
 - › L'EDD présuppose une compréhension spécifique de la notion de durabilité (la durabilité sert souvent de faux-couvert). Il faut donc définir les valeurs qui sont à la base de l'EDD. Cette décision revient aux organes politiques qui, en présence d'une EDD établie par des expert-e-s, risquent de ne plus se sentir concernés.
 - › L'EDD est considérée comme encore plus complexe que l'EES.
 - › Dans certaines régions de l'Autriche, des tentatives sont en cours pour faire fusionner l'objet d'étude « Territoire » de l'aménagement du territoire et l'objet d'étude « Environnement » de l'EES, dans le but d'intégrer entièrement l'EES dans la planification de l'aménagement du territoire aux plans local et supralocal.
- › *L'acceptation de l'EES :* à long terme, l'EES ne renchérit pas la planification. Il est en effet aisé d'incorporer une EES à une planification bien organisée, qui tient compte de toutes les contraintes (environnementales) prévues. À l'inverse, l'EES d'un processus mal organisé, qui ne tient pas compte des exigences environnementales requises, demande davantage de travail.

Au bout du compte toutefois, l'EES ne complique pas un processus de planification. Il faut toutefois relever que les procédures ont en partie été allongées du fait de la nouveauté de la matière.

Conclusions

- › Un rôle essentiel revient à la phase de préparation qui précède l'introduction de l'EES dans un pays. Cette phase comporte l'organisation de séances d'information et d'ateliers, la rédaction de guides d'application et la mise en place de plates-formes d'échange. L'Autriche a fait de bonnes expériences en organisant une sorte de « Roadshow » en prévision de l'introduction de l'EES ainsi qu'en conviant des réunions des représentant-e-s des autorités responsables de la mise en œuvre de l'EES (25 à 30 personnes), chargées d'accompagner l'EES et son développement.
- › Durant la phase préparatoire, il convient de définir les plans qui contiennent des impacts sur l'environnement et les dispositions pour les étapes suivantes du processus d'autorisation auxquelles l'EES pourra être intégrée de la manière la plus pertinente, ainsi que les démarches formelles et pratiques nécessaires à cette fin.
- › On recommande à la Suisse de ne pas interpréter de manière trop rigoriste les formulations de la Directive ESIE. Il s'agit donc d'utiliser avec perspicacité les marges de manœuvre et d'interprétation que réserve la Directive, par exemple en ce qui concerne son domaine d'application ou en ce qui concerne les notions juridiques essentielles telles que « établir les faits en tenant compte de » et « ampleur probable des incidences environnementales ».
- › L'EES doit être introduite en tenant compte de la culture locale en matière de planification. Les résistances ou le désintérêt risquent fort d'être au rendez-vous et par conséquent, il faut prévoir une stratégie qui permettra de montrer aux organes de planification que l'EES permet d'améliorer le processus de planification.
- › L'appropriation de l'EES par les planificatrices et les planificateurs, c'est-à-dire son acceptation et la reconnaissance de son utilité, comptent parmi les clés essentielles de son succès.

4.3. EN FRANCE

Vue d'ensemble de l'EES en France

En France, l'EES a été introduite après adoption de la Directive ESIE de l'UE. Elle est ancrée aussi bien dans le code de l'environnement que dans celui de l'urbanisme. Sa palette d'applications très large recouvre toutes les facettes de l'aménagement du territoire et de la planification environnementale, de même que les plans et les programmes sectoriels (énergie, transports, etc.). Il existe une liste de plans et programmes pour lesquels l'EES est obligatoire. De plus, il existe une série de plans et de programmes supplémentaires où il est étudié de cas en cas si une EES doit être effectuée ou non.

Il n'existe pas en France de guide EES général unique, mais quelques guides officiels publiés par les autorités nationales concernant certains types particuliers d'EES, ainsi que des guides EES spécifiques pour tous les grands plans et programmes et pour leur élaboration.

L'EES EN FRANCE : FAITS ET REPÈRES	
Ancrage législatif	L'EES est ancrée dans plusieurs lois, notamment dans le code de l'environnement (art. L 122.4 et R 122.17ss) et dans le code de l'urbanisme (art. L121.10 et R121-14ss). Le code de l'environnement spécifie les plans et les programmes soumis à l'EES (cf. ci-après).
Guides d'application	Il existe une série de guides d'application pour l'EES, qui émanent tant des autorités que des milieux associatifs. Les autorités nationales ont édité des guides pour des plans spécifiques, en particulier pour les plans et les documents qui relèvent de l'aménagement du territoire (documents d'urbanisme). Par ailleurs, le ministère de l'environnement est en train de mettre au point un guide général, qui s'applique à toutes les EES (hormis l'aménagement du territoire/l'urbanisme).
Plans et programmes soumis à l'EES	L'EES est obligatoire pour tous les plans et programmes qui ont un impact notable sur l'environnement, en particulier ceux qui touchent l'aménagement du territoire, la planification environnementale (p. ex. déchets urbains) et les planifications sectorielles (transports, énergie, etc.). En France, on distingue deux types de plans et de programmes: a. Soumission à l'EES obligatoire : cette catégorie comprend les 43 plans/programmes de la planification environnementale et sectorielle (p. ex. Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie SRCAE) et les plans officiels de l'aménagement du territoire (p. ex. Plan local d'urbanisme PLU, schémas de cohérence territoriale SCOT). b. Soumission à l'EES conditionnelle : cette catégorie comprend 10 plans/programmes (p. ex. Plan de prévention des risques technologiques). L'autorité en charge de l'environnement décide de cas en cas d'effectuer une EES.

L'EES EN FRANCE : FAITS ET REPÈRES	
Responsabilités, coopérations	L'EES est effectuée par l'autorité de planification. L'autorité en charge de la protection de l'environnement est responsable de l'évaluation du rapport EES et elle est directement impliquée dans l'élaboration de l'EES (p. ex. exigences méthodologiques).
Procédure	Dans les grandes lignes, la procédure se réfère aux exigences de la Directive ESIE de l'UE. La loi spécifie notamment la structure du rapport EES, qui correspond aux principales étapes de la démarche : description de l'état initial, objectifs du plan/programme, évaluation des principaux impacts attendus, élaboration de mesures de réduction, d'évitements et de compensation des impacts, monitoring.
Spécificités méthodologiques	Aucune exigence stricte n'existe en termes de méthodologie. Les dispositions de la loi demandent la prise en considération des champs thématiques suivants : santé, population, biodiversité, faune, flore, sols, eau, air, bruit, climat, patrimoine culturel, paysages.
Examen de variantes	En France, l'EES est considérée comme un processus itératif, destiné à améliorer un plan ou un programme et à trouver des variantes qui minimisent l'impact sur l'environnement. Par conséquent, la comparaison de différents scénarios et variantes constitue un aspect prépondérant dans ce pays.
Participation (public, autorité)	La législation prévoit que le public soit impliqué dans la démarche EES et qu'il soit informé de manière détaillée (p. ex. au moyen du rapport EES). Le résultat des expériences faites sur le terrain est toutefois mitigé (voir ci-après).

Tableau no 3

L'illustration ci-après présente de manière schématique le déroulement de l'EES en France, où elle est conçue comme un processus itératif.

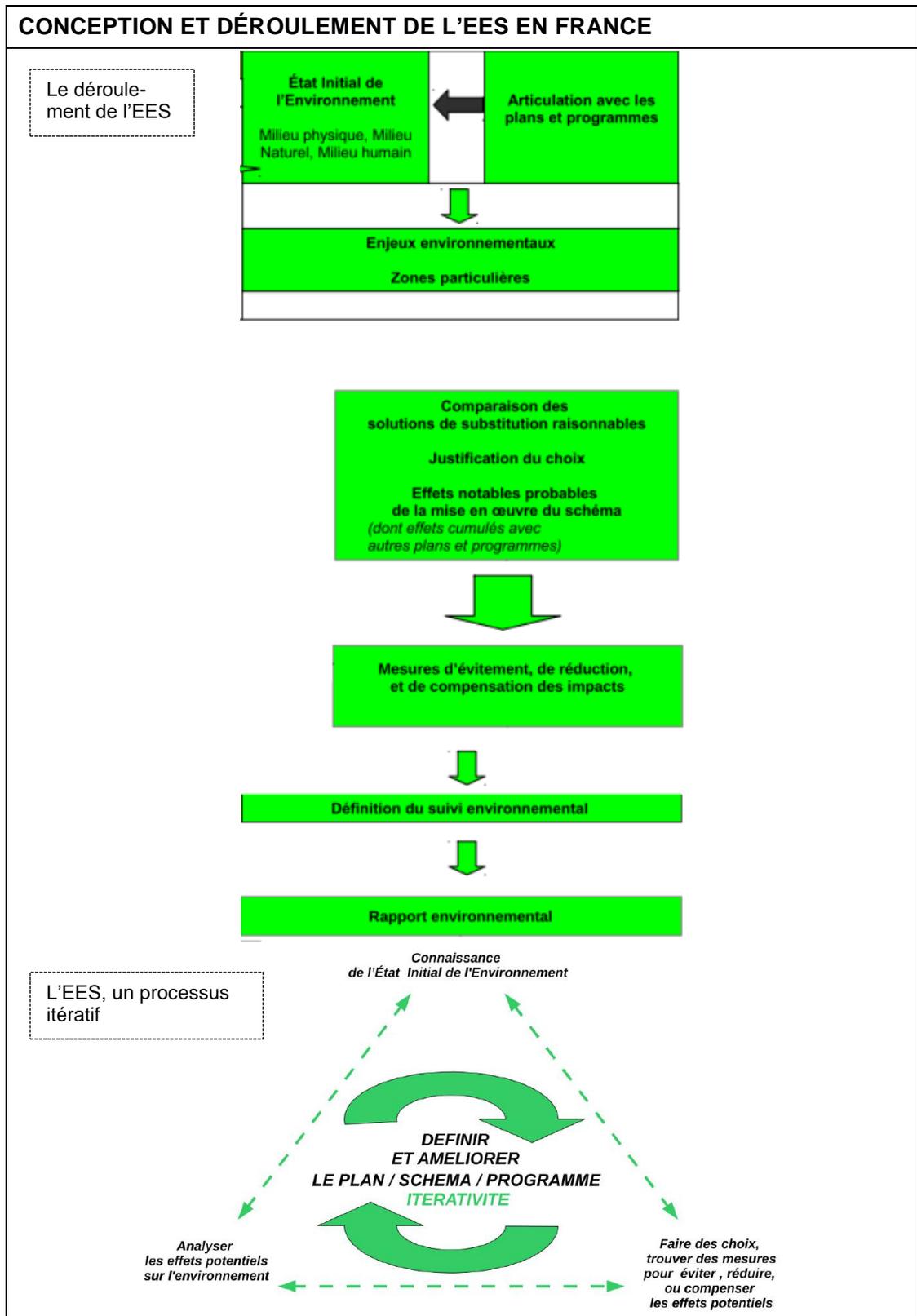


Figure no 2 Sources: schéma du haut: Le Bris 2013; schéma du bas: Cerema 2014.

Les résultats des interviews

Dans les interviews de groupes menées en France pour connaître les expériences acquises avec l'EES, les aspects suivants ont été approfondis en prévision de l'introduction de l'EES (resp. de l'évaluation des effets sur l'environnement en Suisse) :

- › *Ancrage dans la loi* : en prévision de l'introduction de l'EES en Suisse, on s'est demandé s'il valait mieux ancrer l'EES dans la législation sur la protection de l'environnement ou dans les lois sectorielles (p. ex. loi sur les chemins de fer). Les spécialistes de la planification sont plus enclins à accepter une EES ancrée dans une loi sectorielle. Par contre, l'intégration de l'EES à la loi sur la protection de l'environnement assure une meilleure cohérence de la méthodologie et des procédures.
- › *Guides d'application* : il existe actuellement en France, pour les plans et les programmes, aussi bien des guides d'élaboration que des guides d'EES. Les personnes interrogées estiment qu'il serait bon que les guides d'élaboration pour des plans spécifiques contiennent directement les grandes lignes de l'EES y relative. À titre complémentaire, on pourrait imaginer la création d'un guide EES d'ordre général [un tel guide est en cours d'élaboration actuellement], qui fournit le cadre méthodologique valable pour l'EES de tous les plans et programmes.
- › *Plans et programmes touchés par l'EES* : la France connaît d'une part une liste des plans et programmes impérativement soumis à l'EES et d'autre part une liste des plans et programmes soumis à l'EES conditionnellement. Une soumission conditionnelle a pour effet que peu d'EES sont effectuées (quelque 10%) pour ces plans. La liste de tous les plans et programmes soumis à l'EES a pour avantage de présenter des directives claires, fermes et non négociables, ce qui garantit l'égalité de traitement de toutes les régions du pays. La soumission conditionnelle d'un plan ou d'un programme à l'EES comporte un risque de voir la décision pour ou contre l'EES contestée, ce qui peut ralentir le processus de planification.
- › *Aspects liés à la procédure* :
 - › *EES intégrée ou EES évaluatrice* ? Deux variantes de base sont envisageables pour le déroulement de la procédure/le processus de l'EES :
 1. Intégration: l'EES est élaborée parallèlement à la planification ; démarche accompagnatrice, elle est donc étroitement liée au processus. La responsabilité de l'élaboration de l'EES réside en priorité auprès de la personne responsable du plan/du programme.
 2. Évaluation : l'élaboration de l'EES intervient plutôt ex-post. La responsabilité réside auprès d'une instance externe, généralement l'autorité en charge de la protection de l'environnement.
 Compte tenu des avantages et des inconvénients des deux variantes, c'est une forme hybride qui est pratiquée en France. Dans l'idéal, c'est la formule intégrée de l'EES qui est à

préférer. Trop souvent, l'EES effectuée ex post est ressentie comme une punition, alors que l'EES intégrée est plutôt considérée comme un moyen de contribuer à une planification réussie.

- › *Le double rôle de l'autorité en charge de la protection de l'environnement* : jusqu'il y a peu (2012), l'autorité de protection de l'environnement était responsable de l'évaluation finale de l'EES tout en étant impliquée dans son processus d'élaboration en livrant les données (p. ex. données relatives à l'environnement) et en formulant des exigences méthodologiques. Désormais, ces deux rôles sont mieux séparés, ce qui nécessite à son tour des ressources internes correspondantes. L'autorité de protection de l'environnement en charge de l'évaluation n'est plus directement impliquée dans l'élaboration, puisqu'elle se contente d'intervenir au début du processus (décision pour ou contre une EES : screening), puis au moment du scoping (« avis de cadrage préalable ») pour autant que la personne requérante le souhaite, puis à la fin de la procédure, au moment de l'évaluation du plan/du rapport environnemental (« avis d'autorité »). Entre ces étapes, elle n'intervient plus. Ce sont les autorités spécialisées qui livrent les données et qui sont en charge de l'élaboration.
- › *Deux processus parallèles, planification et EES* : dans de nombreux cas, l'élaboration d'un plan/programme et l'EES interviennent parallèlement et sont effectués par deux bureaux différents, ce qui rend la procédure complexe et coûteuse.
- › *Une EES à plusieurs niveaux* : il arrive parfois dans le domaine aménagiste qu'en peu de temps, deux EES soient effectuées pour un même processus de planification, bien qu'à différents niveaux (p. ex. planification directrice régionale et locale). Pour l'autorité spécialisée en charge du dossier, il est parfois difficile à comprendre qu'une EES soit nécessaire pour chaque niveau de planification, conformément au principe de proportionnalité.
- › *Les effets de l'EES*:
 - › *Allègement de l'EIE* : compte tenu de l'expérience acquise, on ne peut pas encore affirmer que l'EES contribue systématiquement et indiscutablement à alléger l'EIE. Plutôt que dans l'allègement de l'EIE, les personnes questionnées voient l'utilité de l'EES dans la prise en considération des aspects environnementaux à un stade précoce de la planification et lors de l'évaluation de variantes.
 - › *Effet sur les processus et autres atouts de l'EES* : l'EES contraint les responsables de planifications à ne pas uniquement se concentrer sur leur domaine spécifique et de prendre en considération les effets tiers des planifications. Ces effets ne se résument pas à ceux qui touchent l'environnement, mais comprennent les impacts sur les transports, l'énergie ou la santé (p. ex. dans le cas de l'aménagement du territoire). Si l'EES permet ainsi d'identifier

les effets indirects sur l'environnement, elle a pour autre qualité d'assurer la cohérence des différentes stratégies de la politique environnementale.

- › *Processus participatif (participation du public)* : la participation du public est en principe prévue et assurée. L'expérience montre toutefois que l'influence du public est faible à ce jour, notamment parce que les rapports sont trop techniques, trop longs et trop compliqués. Selon les personnes interrogées, il convient de rendre ces rapports plus faciles d'accès.
- › *Acceptation de l'EES* : l'acceptation de l'EES par les responsables des planifications est mitigée, voire faible. L'EES est souvent ressentie comme une contrainte, comme une procédure supplémentaire qui vient s'ajouter à celles qui existent déjà. Cette acceptation est généralement meilleure dans le domaine de l'aménagement du territoire que dans celui de la planification environnementale. Il conviendrait donc, estiment les personnes questionnées, de mieux communiquer la plus-value que représente l'EES.
- › *Les autres défis à relever dans le contexte de l'EES* : la discussion a permis de révéler d'autres défis soulevés par l'EES :
 - › *Accès aux données*: l'accès aux données, dans le domaine de l'environnement est souvent difficile et fastidieux.
 - › *Coût de l'EES* : l'EES génère des coûts supplémentaires imputables aux budgets publics, tant en termes de mandats externes supplémentaires qu'en termes de ressources humaines requises dans les services publics. Si ce coût supplémentaire se justifie par l'utilité et la plus-value obtenues par l'EES, il n'en demeure pas moins qu'il doit être communiqué de manière convaincante à la fois aux acteurs concernés et au public. En France, une moitié du coût est attribuable au processus de l'EES, l'autre à l'élaboration du rapport.

En prévision d'une éventuelle introduction de l'EES (resp. de l'évaluation des effets sur l'environnement en Suisse), les personnes interrogées en France formulent les recommandations suivantes :

- › Prévoir une phase pilote pour récolter des expériences avec les nouvelles méthodes et procédures avant de les ancrer dans la loi ; cette précaution vaut aussi en cas d'intégration de l'EES à une évaluation globale de la durabilité.
- › En cas de création de nouvelles dispositions légales, l'idéal consiste à faire une différence entre plans et programmes qui ont un impact direct sur le territoire et les autres.

Conclusions

Au terme des expériences faites avec l'EES en France, on peut tirer les conclusions suivantes :

- › Des exigences claires et une liste des plans et programmes obligatoirement soumis à l'EES permettent de garantir la fiabilité de la planification et d'accélérer les processus. Toutefois, la

définition d'une telle liste présuppose des décisions politiques. Si aucune liste n'est définie et que la décision de soumettre une planification à l'EES est prise de cas en cas, les litiges sont programmés. Il convient donc d'effectuer une pesée des intérêts entre sécurité juridique et flexibilité.

- › L'acceptation de l'EES croît en général après son introduction, une fois les premières expériences positives engrangées. L'exemple de la France montre toutefois que l'EES continue d'être ressentie comme un processus supplémentaire fastidieux qui vient compliquer la procédure de planification. Il est donc indispensable de montrer l'utilité de l'EES aux utilisateurs, à savoir une amélioration du processus.
- › Les guides et les fiches pratiques sont des outils utiles. Toutefois, un trop grand nombre de documents spécifiques comprend le risque d'un éclatement des divers processus. Il est donc souhaitable de pouvoir disposer d'un guide général, qui définit les grandes lignes et qui peut être adapté en fonction des exigences particulières. L'un des principaux inconvénients des guides de travail réside dans leur caractère éphémère. Il est donc plus important que le service compétent puisse garantir un bon accompagnement (méthode, processus), tant au niveau national qu'au niveau cantonal.

4.4. DANS LE CANTON DE GENÈVE

Vue d'ensemble de l'EES dans le canton de Genève

Le Canton de Genève est le seul en Suisse qui a rendu l'EES obligatoire et qui l'a ancrée dans la loi. Les bases légales de l'EES figurent dans le règlement cantonal d'application de l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (ROEIE). L'application de l'EES se limite jusqu'à présent presque exclusivement au domaine de l'aménagement du territoire (divers niveaux de la planification directrice) et à celui des projets d'agglomération. L'élaboration de l'EES intervient sous la surveillance de l'autorité en charge de la protection de l'environnement, qui évalue le projet global en dernier ressort. Le Canton de Genève ne connaît pas d'exigences méthodologiques strictes et d'ordre général applicables sur son territoire, mais un guide spécifiquement conçu pour l'EES des plans directeurs locaux.

L'EES DANS LE CANTON DE GENÈVE : FAITS ET REPÈRES	
Ancrage législatif	Dans le canton de Genève, l'EES est obligatoire; elle est ancrée dans la législation sur la protection de l'environnement, à savoir dans l'art. 3 du Règlement cantonal d'application de l'ordonnance fédérale relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (ROEIE).
Guides d'application	Il n'existe pas de guide d'application général consacré à l'EES dans le canton de Genève ; en revanche, le canton connaît une aide à l'application destinée aux plans directeurs localisés (PDL), qui propose une référence méthodologique destinée aux communes. La législation définit les grandes lignes de la méthode et de la procédure. La coordination méthodologique relève de l'autorité en charge de la protection de l'environnement. L'absence de méthodologie contraignante laisse une certaine souplesse lors de l'EES.
Plans et programmes soumis à l'EES	L'EES est obligatoire dans le domaine de l'aménagement du territoire. Elle s'applique en premier lieu à la planification directrice (plans directeurs cantonaux, plans directeurs régionaux, plans directeurs supra-communaux, schémas directeurs, plans directeurs locaux). Elle intervient également au niveau des projets d'agglomération. Bien qu'en principe nécessaire, l'EES n'a pas encore été utilisée dans le contexte de planifications environnementales. Dans le canton de Genève, l'EES est obligatoire pour tous les plans et programmes dont on peut admettre qu'ils ont un impact notable sur l'environnement.
Responsabilités, coopérations	L'EES est effectuée par les services (spécialisés) compétents. Dans le canton de Genève, c'est en général l'office de l'urbanisme qui réalise l'EES et qui dirige les projets EES dans le domaine de l'aménagement du territoire. Le service de l'environnement et plus particulièrement le service EIE a la responsabilité de l'EES au plan méthodologique. Le service de l'environnement accompagne et co-dirige l'EES et il est responsable de l'évaluation. Les autorités communales sont fréquemment associées au processus.
Procédure	Dans le canton de Genève, la législation prévoit les étapes suivantes pour l'EES :

L'EES DANS LE CANTON DE GENÈVE : FAITS ET REPÈRES	
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cadrage (Scoping) 2. Élaboration d'options et de scénarios 3. Évaluation environnementale des scénarios (Assessing) 4. Sélection d'une option 5. Rédaction du volet environnemental du projet 6. Suivi (monitoring)
	<p>1. Cadrage</p> <p>Définition des objectifs et opportunités environnementaux relatifs au programme</p> <p>Données nécessaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ diagnostic environnemental du périmètre d'influence du projet ✓ analyse des bases légales environnementales 
	<p>2. Elaboration d'options d'aménagement sur la base des objectifs et opportunités environnementaux</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Attention: intégration de spécialistes de l'environnement dans l'équipe de projet (production) 
	<p>3. Evaluation environnementale des scénarios (ou variantes)</p> <p>L'évaluation environnementale se fait sur la base de critères prédéfinis (quantitatifs ou qualitatifs)</p>  
	<p>4. Sélection d'une option d'aménagement sur la base d'une pesée d'intérêts</p> <p><u>Attention</u>: validation des mesures environnementales d'accompagnement</p> 
	<p>5. Rédaction du volet environnemental du projet</p> 
	<p>6. Suivi environnemental de la phase de mise en œuvre du projet</p>  
	Source : Canton de Genève 2014.
Spécificités méthodologiques	La méthodologie et le niveau de détail de l'analyse varient considérablement. En général, l'analyse porte sur douze à seize domaines environnementaux.
Examen de variantes	L'examen de plusieurs scénarios constitue une étape explicite et importante à entreprendre dans le cadre de l'EES (voir ci-avant).
Participation (public, autorités)	La participation du public est automatique pour tout processus de planification directrice ; il n'existe pas de processus participatif spécifiquement lié à l'EES.

Tableau no 4

Les résultats des interviews

Les interviews ont permis d'aborder un grand nombre d'aspects liés à l'EES telle qu'elle est pratiquée à Genève. Les résultats en bref :

- › *Ancrage de l'EES dans la loi; obligation d'effectuer une EES* : alors qu'il avait été prévu d'ancrer l'EES dans la loi sur l'aménagement du territoire, cette option a été rejetée suite à

l'impossibilité d'accorder les autorités de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement sur des questions de répartition des compétences et de pouvoirs de décision. C'est pour cette raison que l'EES est finalement régie par la législation sur la protection de l'environnement.

- › *Guides d'application* : l'élaboration d'un guide pour les plans directeurs locaux a fait ses preuves ; cet outil a entre autres largement contribué à améliorer les relations entre les autorités de la protection de l'environnement et celles de l'aménagement du territoire.
- › *Examen de variantes* : l'évaluation des différentes solutions envisageables à la lumière de leur impact sur l'environnement est un objectif important de l'EES dans le canton de Genève ; ce dernier a explicitement opté pour une EES non ex post, mais qui intègre l'environnement comme facteur de décision supplémentaire qu'il faut prendre en compte dans le processus de planification. Dans ce contexte, il est important que les processus de décision puissent être reconstitués et que les aspects qui sont entrés dans la pesée des intérêts soient déclarés.
- › *Autres aspects relatifs à la procédure et à la méthodologie* : dans le canton de Genève, l'EES est moins axée sur la méthode que sur le processus : le volet « environnement » est d'emblée intégré au processus de planification. L'EES permet d'étayer et de justifier la définition d'aspects concrets liés à la planification et des mesures.
- › *Participation, consultation* : la participation du public et des représentant-e-s des milieux politiques s'inspirent des modalités habituelles qui ont cours dans les processus de planification. Les personnes interrogées estiment en général que ces modalités sont assez intégratives dans l'ensemble, mais qu'elles varient suivant le type de plan. Ainsi, la participation de la population et des milieux politiques locaux est très prononcée dans le contexte des plans de quartier ; quant aux projets d'agglomération, ils résultent d'un processus participatif qui associe les autorités de plusieurs niveaux étatiques (canton, communes).
- › *Les effets de l'EES* :
 - › *Allègement de l'EIE* : les personnes questionnées estiment que si elle est effectuée correctement, l'EES décharge les procédures en aval telles que l'EIE, puisqu'elle permet d'aborder d'emblée les problèmes environnementaux principaux d'ordre général et de les résoudre de manière idéale. Les blocages importants sont ainsi levés d'emblée. Par contre, l'EES ne permet pas d'accélérer d'autres procédures, telles que l'EIE, ni de réduire les coûts.
 - › *Effet sur le processus* : l'EES a le grand avantage d'associer de près les autorités de l'environnement et de l'aménagement du territoire durant le processus. À Genève, l'EES est un processus partenarial où coopèrent plusieurs disciplines, et où les spécialistes de l'environnement assurent l'accompagnement du processus, tout en assurant que lors du

choix du scénario, l'environnement soit dûment pris en compte.

Un autre avantage réside dans le fait qu'en intégrant de manière précoce les différentes facettes de la protection de l'environnement et les spécialistes de l'environnement, ces derniers formulent leurs critiques non à la fin du processus, mais au début.

- › *Effet sur l'environnement* : en général, on estime que l'effet de l'EES sur l'environnement est positif et que l'EES permet beaucoup mieux que l'EIE subséquente d'influencer positivement l'environnement (p. ex. en termes de consommation de sol). Un rôle déterminant à cet égard revient au/à la responsable de projet et à sa sensibilité environnementale.
- › *Relation à l'évaluation de la durabilité (EDD)* : aucune évaluation intégrale de la durabilité n'est actuellement prévue par le Canton de Genève. On estime que la pratique d'une évaluation de la durabilité dans le contexte de l'aménagement du territoire est difficile, car elle devrait être à la fois très dynamique et itérative. On pourrait envisager une évaluation de la durabilité sous la forme d'une démarche participative élargie, qui interviendrait dans le cadre d'un processus de planification, et qui associerait non seulement les représentant-e-s des milieux de la protection de l'environnement, mais aussi ceux des milieux économiques ainsi que des représentant-e-s des communes/quartiers (pour la dimension sociale du développement durable) ; des démarches de ce type existent déjà à Genève.
- › *Les autres défis à relever en rapport avec l'EES* :
 - › *Le nombre des partenaires impliqués* : le grand nombre des partenaires impliqués dans le processus de planification, y compris dans l'EES, nécessite une coordination sophistiquée et complique la gestion du projet. Si ce processus aboutit, il a l'avantage d'augmenter l'acceptation du résultat.
 - › *Accès aux données* : l'obtention des données nécessaires pour évaluer les effets sur l'environnement est parfois difficile et complexe ; c'est en particulier le cas des données relatives aux transports, requises pour déterminer entre autres les émissions de polluants atmosphériques et les nuisances sonores.

Face à l'éventualité d'une EES au niveau national, les représentant-e-s du canton de Genève émettent les recommandations suivantes:

- › Il faudrait si possible ancrer l'EES dans la loi sur l'aménagement du territoire, puisqu'elle régit le domaine d'application principal de l'EES.
- › En cas d'introduction de l'EES, il conviendrait de mettre sur pied un instrument ou organe de coordination entre l'aménagement du territoire (ARE) et l'environnement (OFEV), comme ç'a été le cas dans le canton de Genève. On a aussi fait remarquer qu'une EES au plan national nécessiterait des ressources spécialisées supplémentaires dans le domaine de l'environnement,

afin de donner davantage de poids à l'environnement face à l'aménagement du territoire et aux transports.

- › On insiste sur la nécessité d'une organisation et d'une structure de projet aptes à favoriser un dialogue ouvert et franc entre les différents services impliqués. Ce dialogue est indispensable si l'on veut intégrer les intérêts de l'environnement de manière optimale et à un stade précoce dans le processus stratégique.
- › Toute EES devrait contenir des recommandations pour les démarches ultérieures de planification afin d'assurer une mise en pratique adéquate du plan sur le terrain.
- › On estime que le terme d'évaluation environnementale stratégique est peu propice, dans la mesure où « évaluation » suggère un examen ex post des plans et des programmes. Il faudrait donc trouver une formulation qui illustre le fait que l'EES est un processus destiné à impliquer d'emblée l'environnement dans une planification. On suggère donc « accompagnement environnemental stratégique ».

Conclusions

Compte tenu des expériences acquises avec l'EES dans le canton de Genève, les conclusions suivantes s'imposent:

- › L'EES est considérée comme un instrument qui fait partie intégrante d'un processus de planification. Elle est moins considérée comme une évaluation ex post que comme une procédure qui accompagne la planification en assurant une prise en considération précoce adéquate des aspects environnementaux.
- › Dans le canton de Genève, l'EES est principalement sollicitée dans le domaine de la planification directrice (cantonale, régionale, communale, dans les quartiers) et dans les projets d'agglomération. Jusqu'à présent, elle n'a pas été appliquée aux plans et programmes classiques du domaine de l'environnement (p. ex. planifications sectorielles dans les domaines des déchets, de l'énergie, de l'eau, des émissions de polluants atmosphériques).
- › Dans le canton de Genève, l'évaluation de variantes ou de différents scénarios constitue un volet important de l'EES. Il s'agit d'une démarche qui associe étroitement les autorités de l'environnement et les services spécialisés, c'est-à-dire généralement l'aménagement du territoire ou le service d'urbanisme.

4.5. DANS LE CANTON DE VAUD

Vue d'ensemble de l'EES dans le canton de Vaud

Dans le canton de Vaud, l'EES est pratiquée depuis 2006. Contrairement aux pays étrangers examinés et au canton de Genève, l'EES n'est pas obligatoire dans le canton de Vaud et elle n'est, actuellement, ancrée dans aucune loi. Dans ce canton, l'EES est un instrument utilisé à l'intersection entre territoire et environnement, c'est-à-dire essentiellement sur les plans et programmes qui relèvent de l'aménagement du territoire ; à ce jour, aucune planification sectorielle n'a été soumise à l'EES. Le succès de l'EES doit beaucoup à l'excellente coopération horizontale et verticale entre les services concernés. L'EES n'est soumise à aucune contrainte méthodologique rigide ; la procédure est adaptée de cas en cas, la responsabilité méthodologique incombant à la Direction générale de l'environnement du Canton. Les aspects clés de l'EES dans le canton de Vaud sont résumés ci-après :

L'EES DANS LE CANTON DE VAUD : FAITS ET REPÈRES	
Ancrage législatif	L'EES n'est pas inscrite dans la législation vaudoise; c'est un instrument facultatif, dont l'application est décidée de cas en cas. Elle apparaît à titre facultatif dans le règlement (vaudois) d'application de l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement. Il est toutefois prévu d'ancrer l'EES dans la législation sur l'aménagement du territoire et de la construction qui est en cours de révision actuellement, ce qui nécessiterait un étoffement de l'ordonnance citée ci-avant.
Guides d'application	Aucun guide d'application et aucune aide pour la mise en œuvre n'existe concernant la procédure ou la méthode de l'EES dans le canton de Vaud. Le cadre méthodologique est défini dans chaque cas concret, la responsabilité incombant à la Direction générale de l'environnement.
Plans et programmes soumis à l'EES	Les plans et programmes soumis à l'EES ne sont pas rigoureusement définis dans le canton de Vaud. En principe, l'EES intervient surtout dans les plans et programmes qui relèvent de l'aménagement du territoire, c'est-à-dire dans les plans directeurs (cantonaux, régionaux, communaux) et dans les plans d'affectation. On soumet aussi à une EES des projets d'agglomération (p. ex. Lausanne-Morges) ou des installations à forte fréquentation, c'est-à-dire des démarches qui interviennent à cheval entre territoire, transports et environnement. L'EES est en outre utilisée lorsque des conflits apparaissent entre divers niveaux et domaines d'activités (p. ex. territoire/environnement). Aucune EES n'a encore été effectuée dans le cadre de planifications sectorielles tierces qui ont un impact sur l'environnement.

L'EES DANS LE CANTON DE VAUD : FAITS ET REPÈRES	
Responsabilités, coopérations	La responsabilité principale pour le déroulement de l'EES incombe aux autorités cantonales ou communales responsables du domaine de planification en question (p. ex. service de l'aménagement du territoire). Les autorités ou services concernés des différents niveaux administratifs de l'État peuvent lancer une EES. La responsabilité pour l'approche méthodologique relève toujours de la Direction générale de l'environnement. Quant à l'élaboration de l'EES, elle résulte en principe de l'étroite collaboration entre les autorités de l'environnement et celles de l'aménagement du territoire. L'existence de la Commission interdépartementale pour la protection de l'environnement (CIPE) assure la persistance de cette coopération, tant au plan horizontal qu'au plan vertical ; de plus, la CIPE a compétence pour décider.
Procédure	La procédure est axée sur les cinq étapes classiques de l'EES : Screening, Scoping, Assessing, Decision making, Monitoring (cf. figure no 3).
Spécificités méthodologiques	Dans le canton de Vaud, l'EES n'est régie par aucun cadre méthodologique rigide ; la procédure est adaptée selon les cas, p. ex. en fonction du niveau de détail de l'analyse (Scoping). La pratique vaudoise s'inspire le plus souvent de la pratique anglo-saxonne, qui accorde une importance particulière à l'examen de variantes/de solutions de rechange.
Participation (public, autorités)	L'étroite coopération des autorités impliquées est une caractéristique fondamentale du déroulement de l'EES dans le canton de Vaud. Cette coopération est aussi bien horizontale (p. ex. entre services de l'aménagement et de l'environnement) que verticale (entre les niveaux administratifs de l'État). La participation publique n'est pas institutionnalisée dans le cadre de l'EES, mais elle intervient dans certains cas à titre complémentaire.

Tableau no 5

Le schéma ci-après présente le déroulement de l'EES dans le canton de Vaud :

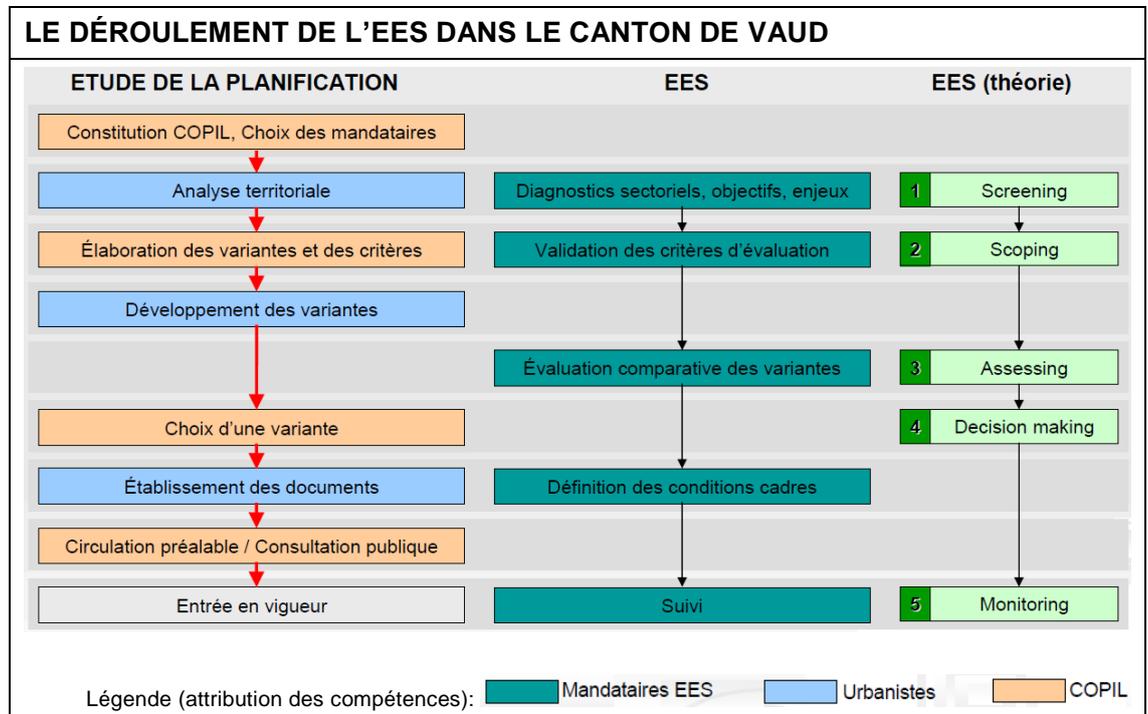


Figure no 3 Source: Christinet 2009. COPIL: comité de pilotage

Les résultats de l'interview

De manière générale, les expériences faites avec l'EES dans le canton de Vaud sont positives aux dires des personnes interrogées; le caractère facultatif de l'instrument et la liberté laissée aux utilisateurs en termes de méthodologie sont particulièrement appréciés. Voici les principaux résultats de l'interview de groupe :

- › *Ancrage dans la loi* : jusqu'à présent, le caractère facultatif de l'EES n'a constitué aucun inconvénient, car la collaboration entre les services de l'environnement et de l'aménagement du territoire ainsi qu'entre le Canton et les communes fonctionnent très bien et les aménagistes font preuve d'une grande sensibilité pour les aspects environnementaux. À long terme, les personnes interrogées estiment qu'un ancrage dans la loi est souhaitable.
- › *Guide d'application* : l'absence de corset méthodologique pour l'élaboration de l'EES est également ressentie positivement; cette souplesse permet de réagir aux particularités de chaque plan et programme et d'adapter librement l'EES de cas en cas.
- › *Les effets de l'EES* : selon les personnes consultées dans le canton de Vaud, l'objectif principal de l'EES consiste à intégrer les aspects environnementaux dès une phase précoce de la planification. Par ailleurs, il s'agit d'accroître l'acceptation des plans et des programmes, afin de diminuer le risque de retards dans les phases ultérieures de la planification, par exemple suite à des recours.

- › *Allégement de l'EIE* : le canton de Vaud compte parmi les utilisateurs de l'EES qui estiment que cette dernière permet d'alléger le processus EIE. L'EES permet notamment d'identifier les effets et risques environnementaux cumulatifs, qui pourront faire l'objet d'observations et d'approfondissements ultérieurement, dans le cadre de l'EIE.
- › *Effet sur le processus* : l'EES permet par ailleurs de fixer les conditions cadres environnementales à un stade précoce du processus de planification ; ces conditions restent variables pour la suite du processus (cf. p. ex. le projet « Métamorphose »). L'interview révèle que dans le canton de Vaud, on considère que l'encouragement de la coopération entre services (coopération horizontale) et entre les niveaux administratifs (coopération verticale), par exemple dans le cadre de groupes d'accompagnement, constitue un autre grand atout de l'EES. La création de la Commission interdépartementale pour la protection de l'environnement (CIPE, cf. Tableau no 5) est le résultat concret de cette coopération renforcée à l'intérieur du canton.

Les autorités cantonales vaudoises, et plus particulièrement les autorités en charge de l'aménagement du territoire, estiment que l'EES est un instrument à la fois nécessaire et suffisant pour piloter adéquatement la planification, en tenant explicitement compte des aspects environnementaux ; cette manière de faire permet aussi d'accroître l'acceptation de la planification.

Les personnes interrogées formulent les recommandations suivantes en prévision d'une éventuelle introduction de l'EES au plan fédéral :

- › Par analogie à ce qui est prévu dans le canton de Vaud, où l'EES est en priorité axée sur l'aménagement du territoire, il convient d'ancrer cet instrument dans la loi sur l'aménagement du territoire.
- › Il est bon d'établir une liste des plans et des programmes soumis à l'EES. L'opportunité d'une EES doit être déterminée à l'aide des critères suivants : plus-value éventuelle des résultats de l'EES, pertinence, coûts. Il convient d'associer les cantons et les autres autorités concernées à l'élaboration de cette liste.
- › Quant à l'élaboration d'un éventuel guide d'application de l'EES au niveau national, les personnes questionnées estiment qu'il faut saluer la mise en place d'un cadre méthodologique général, pour autant que ce cadre ne soit pas trop contraignant et rigide. Une liste de bonnes pratiques méthodologiques serait la bienvenue. Pour élaborer ce cadre méthodologique au plan fédéral, on suggère de créer une plate-forme nationale pour les échanges d'expériences entre cantons.
- › L'idée d'intégrer l'EES dans une évaluation globale de la durabilité (ou évaluation des effets) est en majorité accueillie positivement. Les personnes interrogées relèvent toutefois qu'il

s'agira alors de développer des instruments équivalents à l'EES pour les deux autres dimensions du développement durable (économie, société).

Conclusions

Les expériences acquises avec l'EES dans le canton de Vaud permettent de tirer les conclusions suivantes :

- › L'EES peut fonctionner sur une base facultative, pour autant que quelques conditions générales soient remplies, notamment une bonne coopération entre les autorités et une bonne acceptation de l'instrument de la part des aménagistes. L'EES facultative peut aussi être considérée comme une première étape avant l'établissement définitif de cet instrument, contribuant ainsi à améliorer son acceptation par les autorités.
- › L'aménagement du territoire est le domaine d'application de prédilection de l'EES ; l'intégration des aspects environnementaux à un stade précoce de la planification est importante et utile. Il faut néanmoins que les aménagistes soient à l'écoute des thématiques environnementales pour que l'EES puisse jouer son rôle.
- › L'EES peut s'établir sans contraintes strictes, directives et guides d'application, pour autant qu'une instance assure son pilotage méthodologique et définisse le cadre d'analyse général (Vaud : la Direction générale de l'environnement).
- › L'exemple du canton de Vaud illustre bien le rôle de personnes de référence pour garantir le succès l'EES. En nommant une personne responsable de l'EES à la Direction générale de l'environnement du canton, on a défini quelqu'un qui a joué et qui continue de jouer un rôle déterminant pour l'introduction et l'établissement de cet instrument. Cette personne est parvenue à convaincre de l'utilité de l'EES des services tiers (aménagement du territoire, urbanisme) et les communes et à asseoir ainsi le succès de l'EES.

5. APPROFONDISSEMENTS THÉMATIQUES ET EXEMPLES CONCRETS

Le présent chapitre est consacré à l'approfondissement de huit thématiques et aspects importants en relation avec l'EES. D'une part, il s'agit d'effectuer une comparaison entre les différents pays et cantons sur la base des résultats des interviews et de l'analyse de la littérature ; d'autre part, il convient d'illustrer les thématiques traitées à l'aide d'exemples concrets. Enfin, les facteurs de réussite et d'échec seront identifiés pour chaque sujet avant de tirer les premières conclusions pour la Suisse.

5.1. L'ANCRAGE LEGISLATIF

a. Les résultats de la comparaison des pays

L'EES est ancré dans la législation de quatre des pays et cantons étudiés sur cinq ; elle n'est entièrement facultative que dans le canton de Vaud.⁴ Dans les trois pays européens que sont l'Allemagne, l'Autriche et la France, les bases légales de l'EES se fondent sur la Directive ESIE de l'UE, qui prévoit de rendre l'EES obligatoire dans les États membres. Les modalités de mise en œuvre changent toutefois selon les pays (cf. le tableau ci-après) : en Allemagne et en France, l'EES est inscrite tant dans la législation de l'environnement que dans celle de l'aménagement du territoire. En Autriche, elle bénéficie d'une très large assise, puisqu'elle figure dans chacune des lois sectorielles. Dans le canton de Genève, l'EES est inscrite dans la législation environnementale alors que dans le canton de Vaud, il est prévu d'insérer l'instrument dans la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions.

⁴ Dans certains pays, l'EES est facultative dans certains secteurs/cas.

ANCRAGE LÉGISLATIF DE L'EES : TABLEAU SYNOPTIQUE	
Pays/canton	Modalités d'ancrage législatif
Allemagne	<ul style="list-style-type: none"> › Fondement: loi [fédérale] relative à l'évaluation de l'impact sur l'environnement (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, UVPG). Base des planifications sectorielles et environnementales › Fondement de l'aménagement du territoire : loi sur l'aménagement du territoire (Raumordnungsgesetz, ROG) › Fondement de la planification directrice communale : loi sur la construction (Baugesetzbuch, BauGB)
Autriche	<ul style="list-style-type: none"> › Intégrée à 37 lois sectorielles au niveau de l'État fédéral et des Länder › Parfois, lois EES spécifiques (Tyrol, Carinthie; transports au plan fédéral)
France	<ul style="list-style-type: none"> › Planifications environnementales: code de l'environnement › Aménagement du territoire/urbanisme: code de l'urbanisme
Canton de Genève	<ul style="list-style-type: none"> › Dans la législation sur la protection de l'environnement, à savoir dans le Règlement cantonal d'application de l'ordonnance fédérale relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (ROEIE)
Canton de Vaud	<ul style="list-style-type: none"> › Encore facultative, pas d'ancrage législatif. › La création d'une base légale est prévue dans le cadre de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et la construction (y compris élargissement du domaine de validité du règlement cantonal d'application de l'OEIE).

Tableau no 6

b. Facteurs de réussite et d'échec, conclusions

Plusieurs modalités sont envisageables pour ancrer l'EES dans la loi, mais aucune n'est d'emblée garante de succès. Tant la législation sur la protection de l'environnement que les lois sectorielles ou de l'aménagement du territoire peuvent assurer le succès de l'EES. À long terme, c'est la solution du double ancrage environnemental et aménagiste qui offre les meilleures conditions. L'exemple du canton de Vaud montre par ailleurs que l'application de l'EES à titre facultatif peut se révéler une excellente entrée en matière, pour autant que certaines conditions soient remplies, en particulier une collaboration de qualité et établie entre les autorités concernées (aménagement du territoire et protection de l'environnement) et une bonne acceptation de l'instrument dans les milieux de l'aménagement du territoire.

Dans une majorité des pays et des cantons, l'EES a été rendue obligatoire par le biais des lois sur l'aménagement ou des législations sectorielles (Allemagne, Autriche, Vaud [prévu]). En Allemagne, l'EES a été globalement ancrée dans la législation environnementale dans un deuxième temps. Le premier ancrage intervient en général dans le domaine où l'EES est concrètement appliquée (p. ex. plans d'aménagement du territoire), avant d'être consolidé par une inscription dans la législation sur la protection de l'environnement. La démarche inverse, qui consiste à ancrer d'emblée l'EES dans la législation environnementale, est elle aussi envisageable (cf. le canton de Genève), car les exigences en matière de protection de l'environnement que doivent remplir les projets issus des planifications soumises à l'EES sont ancrées dans la législation sur la protection de l'environnement.

5.2. LE RÔLE DES GUIDES D'APPLICATION

a. Les résultats de la comparaison des pays

Dans les trois pays considérés, on estime que les guides d'application constituent des aides précieuses lors de l'application de l'EES. Toutefois, l'existence de guides n'est pas identique partout.

En Allemagne, en Autriche et en France, les pays contraints d'introduire l'EES selon les termes de la Directive ESIE et qui disposent entre-temps d'une dizaine d'années d'expérience avec cet instrument, les guides d'application sont nombreux. La rédaction des guides pour l'application au plan national pouvait s'inspirer du guide de 2003 de la Commission européenne pour la mise en œuvre de la Directive 2001/42/CE⁵.

L'Allemagne s'est dotée d'un guide national et valable pour tous les types de plans pour l'application de l'EES, élaboré en 2008 et actualisé en 2010. En Autriche, on trouve deux guides nationaux valables pour tous les plans ; par ailleurs, le ministère fédéral de l'agriculture, de la sylviculture, de l'environnement et de gestion de l'eau propose sur son site des exemples concrets d'EES et des fiches pratiques (www.strategischeumweltpruefung.at). En France, l'élaboration d'un guide de portée générale et utilisable pour toutes les EES est en cours. Il existe déjà dans ce pays des guides d'application officiels publiés par les autorités nationales pour certains types particuliers d'EES. L'Autriche a par ailleurs publié un guide d'application national pour le domaine des transports. Dans les trois pays, il existe des guides régionaux ou communaux pour des domaines particuliers, notamment pour l'aménagement du territoire local et supralocal, qui constitue le principal domaine d'application de l'EES.

Les deux cantons suisses étudiés ne disposent pas de guides d'application généraux concernant l'EES. Le canton de Genève dispose d'un guide pratique pour l'EES des plans directeurs localisés (PDL), qui comprend les principes méthodologiques de base ainsi que les grandes lignes de la procédure. Aucun guide n'existe dans le canton de Vaud, où le cadre méthodologique est défini de cas en cas, sous la responsabilité de la Direction générale de l'environnement.

b. Exemples concrets

C'est le guide d'EES général de l'Allemagne, applicable à tous les types de plans, qui a été choisi pour être présenté ici à titre d'exemple. Ce document a pour vocation une compréhension homogène des contenus et de la procédure de l'EES en Allemagne et de fournir une aide d'application de l'EES aux responsables des planifications. Il commente les dispositions légales de la loi fédérale relative à l'EIE (UVPG) et émet des recommandations concernant le déroule-

⁵ http://ec.europa.eu/environment/cia/pdf/030923_sea_guidance_de.pdf; existe en allemand et en anglais.

ment de la procédure de l'EES et concernant les aspects à évaluer. Ce guide est disponible en deux versions : une première, abrégée, contient les principales recommandations pour les étapes « Définition du cadre de l'évaluation » et « Élaboration du rapport environnemental » ; une seconde, plus complète, compte des explications et des recommandations sur les autres étapes de l'EES, assorties d'exemples concrets ainsi que de fiches de travail pour les différentes étapes.

La figure 4 ci-après présente des exemples d'objectifs environnementaux concrétisés à l'aide de critères appropriés issus du guide EES. Pour chaque EES, il s'agit de choisir une série d'objectifs environnementaux applicables au cas concret. L'expérience montre qu'il suffit de définir quelques objectifs déterminants pour chaque bien à protéger. Si une situation nécessite plusieurs objectifs, il convient de choisir les plus contraignants et ceux qui présentent le degré de concrétisation le plus élevé en termes d'aménagement et d'environnement. Lorsque les objectifs sont formulés de manière abstraite (p. ex. clause générale de type « pour le bien de la collectivité »), il s'agit de formuler des critères pour leur concrétisation (Balla et al. 2010).

EXEMPLES D'OBJECTIFS ENVIRONNEMENTAUX CONCRÉTISÉS À L'AIDE DE CRITÈRES ADÉQUATS

Animaux/plantes:

Objectif de la loi: « Les plantes et les animaux qui vivent en liberté ainsi que leur milieu doivent être protégés en leur qualité d'éléments constitutifs de l'équilibre naturel créé naturellement au fil du temps. Il convient aussi de protéger, de soigner, de développer ou de reconstituer leurs biotopes et leurs conditions de vie originelles. » (art. 2, al. 1 no 9 BNatSchG).

Critères: surface occupée dans certaines zones qui bénéficient d'une protection particulière (p. ex. habitats, réserves naturelles).

Sol:

Objectif de la loi: les fonctions du sol doivent être garanties à long terme ou être reconstituées. En cas d'interventions sur le sol, il s'agit d'éviter autant que possible les impacts qui entravent ses fonctions naturelles ainsi que sa fonction d'archives de l'histoire naturelle et culturelle (art. 1 BBodSchG).

Objectif concret de développement paysager: dans l'espace naturel „Hohe Geest“ il convient tout particulièrement de conserver les sols qui présentent une fertilité moyenne à bonne ainsi qu'une fonction d'archives.

Critères: surface (ha) utilisée de sols à fertilité moyenne à bonne et à fonction d'archives.

Climat:

Objectif de la loi: éviter les effets néfastes sur l'être humain, les animaux et les plantes, le sol, l'eau, l'atmosphère ainsi que sur les biens culturels et autres (art. 1 BImSchG).

Objectif politique concret: réduire de 21% les émissions de gaz polluants entre 2008 et 2012 (année de référence : 1990) (programme national de protection climatique du gouvernement fédéral, 2005).

Critère: volume annuel des gaz nuisibles au climat par année (CO₂, N₂O, etc.).

Figure no 4 Source: Balla et al. 2010.

c. Facteurs de réussite et d'échec, conclusions

Le guide d'application est un instrument apte à faciliter l'EES ; il peut notamment contribuer à assurer la sécurité juridique et à garantir le niveau qualitatif de l'EES. Les guides applicables au plan national, applicables à tous les types de plans, permettent de respecter des standards homogènes, pour autant qu'ils contiennent une marche à suivre pour la procédure (procédure-type qui contient toutes les étapes de l'EES) et un cadre méthodologique (« boîte à outils EES »). Quant aux guides sectoriels, ils évoquent les aspects spécifiques de procédures de planifications particulières et mettent le doigt sur les objectifs et barèmes d'évaluation clés ainsi que sur les interactions déterminantes dans le secteur en question. Enfin, les guides d'application au niveau régional et local livrent des informations très précieuses sur le niveau d'analyse de l'EES ; en plus des guides classiques des documents complémentaires, comme en Autriche par exemple sous la forme de fiches pratiques EES, constituent des repères très utiles pour les actrices et les acteurs en charge de l'EES.

Les guides d'application les plus efficaces se distinguent par leur clarté, leur facilité de compréhension et leur orientation vers les besoins du groupe cible visé. Les explications axées sur la pratique, complétées par des exemples concrets, facilitent elles aussi la compréhension. Une variante qui a fait ses preuves, en présence d'un guide EES général, consiste à intégrer directement les éléments clés de l'EES dans les directives d'élaboration de plans et programmes.

Un bon guide d'application réduit l'insécurité en rapport avec l'EES et contribue de manière déterminante à faciliter son acceptation, un facteur de réussite clé, surtout durant la phase d'introduction de l'EES.

Le risque au niveau des guides d'application est la pléthore de documents de ce type, édités par des instances différentes et destinés à des groupes cibles ainsi qu'à des domaines d'application mal définis. Face à cette situation, les soumissionnaires ne savent pas quel guide utiliser. Autre difficulté avec les guides d'application : leur caractère éphémère. Plus leur nombre est élevé, plus le risque de non mise à jour est élevé. Néanmoins, la nécessité d'éditer de tels guides est réelle, car la progression des connaissances en termes de mécanismes environnementaux et d'approches méthodologiques dans le domaine de l'environnement est rapide, tout comme la dynamique législative.

5.3. LE SCREENING

a. Les résultats de la comparaison des pays

Le screening permet de décider si une planification nécessite une EES ou non. Il s'agit donc d'un processus de sélection en amont de l'EES elle-même. Par définition, l'EES n'est requise que pour les planifications susceptibles d'avoir un impact considérable sur l'environnement et

qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets soumis à EIE pourra être autorisée.

La pratique du screening varie fortement selon les pays examinés. Ces différentes approches s'expliquent par les conditions cadres qui varient elles aussi, notamment au niveau des dispositions légales.

En Allemagne, les conditions qui régissent l'obligation d'effectuer une EES sont principalement régies par les dispositions de la loi fédérale sur l'EIE (UVPG). Les personnes interrogées estiment que le flou qui règne dans cette loi à propos du processus de screening qui, à son tour, détermine l'obligation d'effectuer une EES est problématique. L'expérience montre en effet que les cas où le screening indique clairement qu'une EES n'est pas nécessaire sont rares. Le screening est perçu comme un processus fastidieux et pénible et certains commentaires relèvent que dans les communes, l'EES fonctionne si facilement après quelques applications que le screening devient superflu.

La situation est différente en Autriche : le screening est une pratique largement répandue, surtout dans l'aménagement du territoire au niveau local. Souvent basé sur une démarche préalable, par exemple avec des formulaires de screening standardisés, cette procédure est perçue positivement dans l'ensemble. On fait toutefois remarquer qu'il est indispensable de déterminer des critères de décision objectifs et que les procédures trop formelles ne permettent pas toujours aux spécialistes de prendre des décisions pertinentes dans les cas particuliers.

La France connaît elle aussi deux catégories de plans et de programmes. Dans la première catégorie, qui compte 43 plans et programmes, l'EES est obligatoire. Dans la deuxième catégorie, la décision d'effectuer une EES intervient de cas en cas au terme d'un screening ; cette décision de cas en cas est perçue de manière critique, car elle peut mettre en péril la sécurité juridique, ce qui risque d'entraîner des retards.

Dans le canton de Vaud, aucune disposition ne spécifie quels sont les plans et programmes à soumettre à une EES. Le processus du screening n'est pas formalisé. En général, l'EES est décidée de cas en cas par l'administration ou par les autorités politiques et intervient le plus fréquemment dans les domaines de l'aménagement du territoire et sur des projets d'agglomération.

Dans le canton de Genève, enfin, l'EES est obligatoire pour les planifications qui interviennent dans le domaine de l'aménagement du territoire ; outre la planification directrice, elle intervient dans les projets d'agglomération. Au-delà, ce canton ne prévoit pas de screening systématique. Jusqu'à ce jour, les planifications environnementales ne sont pas soumises à l'EES.

b. Exemples concrets

Voici quelques exemples de planifications avec et sans EES :

EXEMPLES DE PLANS, AVEC ET SANS EES

Exemple de plans avec EES

Construction d'une digue dans le cadre d'un plan de protection contre les crues

- Un impact spatial concret : la construction d'une digue a un effet concret sur le territoire.
- Un risque d'impact négatif sur l'environnement : la construction d'une digue représente une intervention directe dans le régime hydrologique d'un cours d'eau ainsi que dans la fonction écologique des surfaces sujettes à inondation ; par conséquent, cette construction risque d'entraîner des conséquences négatives sur l'équilibre écologique de ces surfaces.
- La détermination du déplacement de digues sur un plan définit un cadre pour la mise en œuvre de projets soumis à EIE au sens du no 13.13 de l'Annexe no 1 de la loi fédérale sur l'EIE (UVPG).

Exemples de plans sans EES

Adaptation de ponts pour prévenir les inondations dans un plan de protection contre les crues

- Impact environnemental faible : l'adaptation de ponts existants n'entraîne généralement pas d'effets significatifs sur l'environnement en termes de planification. Les impacts locaux, par exemple sur le paysage, peuvent être pris en compte lors de la procédure d'autorisation.
- Le plan d'adaptation de ponts ne définit pas de cadre dans lequel la mise en œuvre de projets soumis à EIE au sens de l'Annexe no 1 de la loi fédérale sur l'EIE (UVPG) pourra être autorisée.

Figure no 5 Source: Balla et al. 2010.

La procédure est présentée de manière exemplaire dans le cas du screening pour la modification d'un programme local d'aménagement du territoire (ÖROP) en Basse-Autriche. Il convient tout d'abord de vérifier si un screening est requis (cf. fig. no 6). Le screening est superflu si l'EES est obligatoire ou si la modification prévue du programme d'aménagement local est si faible qu'il est clair d'emblée qu'aucune EES n'est requise (p. ex. modifications foncières de faible importance lors de l'introduction d'une nouvelle référence cadastrale).

FORMULAIRE DE SCREENING „NÉCESSITÉ“ (BASSE-AUTRICHE)

A: kein Screening erforderlich – keine SUP		
▪ Änderungspunkte vom Inhalt und Umfang so geringfügig, dass erhebliche negative Auswirkungen auf die Umwelt ausgeschlossen werden können	betroffene Änderungspunkte:	
▪ Änderungen im Rahmen eines ÖEK bereits ausreichend vorgeprüft	betroffene Änderungspunkte	
B: SUP obligatorisch durchzuführen		SUP erforderlich
▪ Änderungspunkte als Rahmen für Projekte gemäß Anhänge I und II der UVP-Richtlinie (85/337/EWG)	betroffene Änderungspunkte	
▪ Änderungspunkte mit möglicherweise erheblichen Auswirkungen auf Europaschutzgebiete	betroffene Änderungspunkte:	
C: Screening erforderlich (Tabellen 1 und 2)		
▪ Screeningergebnis: erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt möglich – weitere Untersuchungen erforderlich.	betroffene Änderungspunkte:	
▪ Screeningergebnis: erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt nicht zu erwarten – weitere Untersuchungen nicht erforderlich.	betroffene Änderungspunkte:	

Figure no 6 Source: Pomaroli 2014.

En présence d'autres types de modifications, il convient d'évaluer si des impacts significatifs sur l'environnement sont à prévoir. Une première évaluation sommaire à l'aide d'un formulaire préexistant permet d'évaluer ces impacts ainsi que de déterminer si des analyses sont nécessaires pour établir les éventuels impacts sur l'environnement (cf. fig. no 7). Si, au terme de cette première évaluation, on constate que des impacts notables sur l'environnement sont exclus, il n'est pas nécessaire d'effectuer une EES. À l'inverse, si de tels impacts sont prévisibles, l'EES est obligatoire.

FORMULAIRE DE SCREENING « ÉVALUATION SOMMAIRE » (BASSE-AUTRICHE)							
Nr.	Änderungsmaßnahme	Schutzgüter und mögliche Auswirkungen	BEWERTUNG DER AUSWIRKUNGEN				Begründungen, Erläuterungen, Nachweise
			nicht erheblich		erheblich		
			positiv	keine oder gering	hoch	kumulativ	
		Klima:					
		- Durchlüftung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		Oberflächengewässer					
		- Uferfreihaltung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		Natur, Landschaft:					
		- Beunruhigung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		- Zerstörung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		- Zerschneidung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		- Wald	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		- Erholung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		Menschliche Gesundheit und Sachwerte:					
		- Lärm	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		- Erschütterungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		- Geruch	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		- Unfallgefahren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		- Standortgefahren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		- Oberflächenabfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		- Hochwasserabfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		Kultur, Ästhetik:					
		- Erbe, Denkmal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		- Ortsbild	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
		- Landschaftsbild	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Figure no 7 Source: Pomaroli 2014.

c. Facteurs de réussite et d'échec ; conclusions

Compte tenu des plans et programmes existants qui présentent un risque d'impact significatif sur l'environnement il s'agit de décider si un screening est nécessaire et si oui, quelle est l'approche à choisir. Il convient également de tenir compte du cadre légal en vigueur. Aucun screening n'est requis si la base juridique exige de toute manière une EES. Dans la pratique, certains doutes subsistent toutefois à propos de l'obligation de soumettre tel plan ou tel programme à l'EES, notamment lorsqu'il n'est pas clair si le plan ou le programme définit le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets soumis à EIE pourra être autorisée; dans un tel cas, un guide d'application constitue une aide précieuse lors de l'évaluation. Pour tous les autres plans et programmes, la règle veut qu'un screening s'impose particulièrement lorsqu'une approche standar-

disée permet à elle seule d'évaluer le risque d'impacts significatifs sur l'environnement. Ce risque existe avant tout lors de la modification de plans et de programmes mis à jour régulièrement, dont les effets sont en principe connus. Le screening est une méthode moins efficace dans les cas où il demande pratiquement autant de travail que l'EES elle-même, c'est-à-dire en présence de situations complexes ou de plans et de programmes dont les impacts ne sont qu'en parti connus.

Voici les aspects et conditions qui contribuent à un processus de screening réussi:

- › Marche à suivre claire et transparente de la procédure, notamment à l'aide de formulaires standardisés
- › Association précoce des services de l'environnement/des autorités spécialisées pour assurer une identification aisée et qualifiée des principaux impacts.
- › Justification plausible, documentation systématique et publication des résultats du screening.

Un phénomène inquiétant révélé qui peut apparaître en rapport avec le screening est le fait que certains plans et programmes ne sont pas établis afin de contourner l'obligation de les soumettre à une EES.

5.4. LE NIVEAU DE DÉTAIL DE L'ANALYSE, LE SCOPING

a. Les résultats de la comparaison des pays

Dans les trois pays européens que sont l'Allemagne, l'Autriche et la France, l'EES est appliquée aux planifications qui émanent de tous les niveaux administratifs. Les systèmes de planification de la France et de l'Allemagne connaissent quatre niveaux administratifs. Il s'agit, en Allemagne, du niveau national, des Länder, des régions et des communes. En France, il s'agit également du niveau national, puis des régions, des départements et des communes. En Autriche, l'EES intervient à trois niveaux : niveau national, niveau Land et niveau communal. En Suisse, l'EES n'est encore pas appliquée au plan national ; dans les deux cantons qui y recourent, elle se pratique aussi bien au niveau cantonal que dans les régions et dans les communes.

Le niveau de détail des analyses requises par l'EES varie - et même considérablement - selon le niveau de planification. Or, l'EES effectuée au plan national n'est pas nécessairement moins détaillée que l'EES qui intervient dans une commune : c'est le niveau de détail de la planification à évaluer qui détermine celui de l'EES. Ainsi, le schéma directeur des transports allemand, assorti des tracés de projets de transports, comporte des informations relativement détaillées. Inversement, un plan des transports régional allemand se résume parfois à des objectifs verbaux concernant le développement prévu ou se contente de citer à titre informatif les éléments de planification des transports contenus dans des planifications tierces.

L'envergure et le niveau de détail des analyses à effectuer dans le cadre de l'EES doivent être définis pour chaque plan ou programme. Les personnes interrogées de tous les pays et cantons considérés estiment que ce processus de scoping est un facteur clé de succès de l'EES.

Ce sont des expert-e-s externes, engagé-e-s par les autorités en charge de la planification, qui proposent le plus souvent le cadre de l'analyse (rapport de scoping). Les autorités participent en général à l'élaboration de cette proposition. La décision finale concernant le cadre de l'analyse, notamment concernant les différents secteurs environnementaux et le détail des analyses respectives, incombe aux autorités qui ont compétence pour établir les plans, après consultation des autorités responsables de l'environnement et, le cas échéant, d'autres autorités concernées. En France, l'autorité en charge de l'environnement peut prendre position concernant le scoping (,avis de cadrage préalable'), mais cette prise de position est facultative. Suivant les plans, le scoping implique plusieurs autorités (p. ex. certaines planifications du domaine de la gestion de l'eau soumises à EES qui concernent des unités territoriales fluviales). Les résultats de la procédure de consultation doivent être pris en compte lors de la décision.

b. Exemples concrets

Le niveau de détail de l'analyse à définir pour le scoping dépendra des dispositions des plans respectifs. Le cas du sol, un patrimoine à protéger, permet d'illustrer à l'aide de plans et de programmes exemplaires comment se présente la question du niveau de détail des analyses aux différents niveaux administratifs (cf. tableau no 7).

NIVEAU DE DÉTAIL DES ANALYSES AUX DIFFÉRENTS NIVEAUX	
	Critères d'analyse pour le sol (exemples)
NIVEAU NATIONAL Schéma directeur des transports allemand (projet)	- Somme des surfaces utilisées quotidiennement par les voies de transport nationales - Surfaces utilisées par des projets individuels
NIVEAU LAND Plan de développement pour le land de Saxe-Anhalt	- Modification de la surface utilisée par l'urbanisation et les transports - Entraves aux fonctions naturelles du sol
NIVEAU RÉGIONAL Plan régional de Düsseldorf (projet)	- Utilisation de sols dignes de protection
NIVEAU COMMUNAL Plan de construction « Duisburger Freiheit » (projet)	- Protection du sol pour assurer le maintien de l'équilibre naturel - Milieu de régulation pour les apports de substances - Ressources naturelles des sites, exploitation agricole et sylvicole; utilisations à des fins d'urbanisme et publiques - Protection du sol et prévention des modifications néfastes du sol - Encouragement de l'assainissement des sols altérés et pollués

Tableau no 7

À première vue, les critères d'examen se ressemblent à tous les niveaux ; en y regardant de plus près, on voit cependant qu'à un niveau administratif plus élevé, ce sont des critères généraux, applicables sur l'ensemble du territoire national, qui ont été choisis. Le choix de tels indicateurs clés aux niveaux de planifications abstraits et plus élevés s'impose, car ils recouvrent un grand éventail d'impacts sur les biens à protéger et les données y relatives sont disponibles. Le critère « utilisation du sol » permet de saisir la plupart des effets – même indirects – sur les fonctions du sol, y compris les fonctions naturelles. En général, ces informations sont disponibles également à une échelle plus vaste, c'est-à-dire au plan national ou du Land, sur la base des statistiques existantes. Au niveau national, dans l'exemple cité ci-avant du schéma directeur des transports, le critère « utilisation du sol » établit la surface utilisée par chacun des projets individuels, et, au-delà, la surface totale de sol mobilisée par les voies de transport fédérales.

Au niveau communal, des critères à la fois nettement plus nombreux et plus spécifiques définissent le sol en sa qualité de bien à protéger. Ces critères englobent les différentes fonctions du sol (équilibre naturel, régulation de l'apport de substances), les autres utilisations (ressources naturelles, exploitation agricole et sylvicole, urbanisation) ainsi que l'assainissement des sites pollués. Au niveau communal, la détermination de ces impacts concrets est judicieuse si on connaît l'état actuel et les planifications prévues et si les données sont disponibles.

Au niveau intermédiaire de la planification régionale, le critère « utilisation des sols dignes de protection » combine l'indicateur clé « utilisation du sol » et la qualification « digne de protection ». Ce critère correspond à un niveau de détail moyen pour le niveau régional.

Pour compléter, mentionnons aussi l'approche choisie dans le document de scoping actuel annexé au plan des besoins en vue du développement du réseau électrique (BNetzA 2014). Cette approche prend en compte des aspects essentiels revendiqués dans des procédures de consultation antérieures, mais non intégrés à l'EES présente. Elle contient notamment les précisions ci-après concernant le sol comme bien à protéger :

Les sols dignes de protection

Certains Länder ont défini des sols particulièrement dignes de protection, c'est-à-dire qui présentent des particularités exceptionnelles liées au site, une fertilité naturelle élevée ou une fonction d'archivage (p. ex. sols significatifs en termes de culture ou d'histoire naturelle) et plus généralement des sols proches de l'état naturel et qui ont subi des transformations anthropiques peu importantes. Ce type de sol ne peut pas être pris en compte au niveau de la planification des besoins, faute de données homogènes au plan national. Aux niveaux de planification subséquents toutefois, le sol en sa qualité de bien à protéger fait l'objet d'analyses à grande échelle et à un niveau de détail plus précis, ce qui permet d'effectuer des analyses plus détaillées qui portent par exemple sur certains types particuliers de sols, sur des sols particulièrement dignes

de protection ou encore sur des sols particulièrement proches de l'état naturel, rares ou sensibles.

c. Facteurs de réussite et d'échec, conclusions

Le rôle principal du scoping consiste à déterminer le niveau de détail approprié de l'analyse. Pour que l'EES aboutisse, il convient en effet de définir d'emblée l'objet de la planification et les impacts à prendre en compte au niveau/échelon de planification correspondant. Ces impacts se définissent à l'aide de critères appropriés au niveau en question et choisis spécifiquement pour chacun des biens à protéger. Par ailleurs, il est indispensable de connaître les données disponibles pour définir les critères, car en général, l'EES ne saisit pas de données, ou du moins pas à un niveau de planification élevé. Vouloir s'appuyer sur un ensemble d'objectifs et de critères théoriquement pertinents est inutile si les données nécessaires à cette fin manquent. Il s'agira donc de recourir, au cours des consultations, au savoir-faire des autorités de l'environnement, d'autres expert-e-s et le cas échéant d'associations de protection de l'environnement.

5.5. L'EXAMEN DE VARIANTES

a. Les résultats de la comparaison des pays

Le fait de comparer des variantes et des alternatives est perçu comme une composante importante de l'EES dans tous les pays et cantons, notamment en vue de l'évaluation. Les personnes interrogées insistent par ailleurs sur la nécessité de bien documenter la discussion et l'évaluation des variantes. Même si cet examen revêt un poids important dans tous les pays et cantons considérés, il n'apparaît pas ou seulement marginalement dans de nombreux rapports EES (surtout dans l'espace germanophone). Dans les cantons de Genève et de Vaud, cet examen des variantes occupe une place de choix et il est explicitement documenté.

De manière générale, l'examen de variantes est une démarche qui s'applique aisément dans le cadre de plans qui ont un impact territorial concret ; il est plus difficile à pratiquer dans des EES qui concernent des plans plus abstraits, où il intervient plus rarement dans les faits.

EXAMEN DE VARIANTES : TABLEAU SYNOPTIQUE	
Pays / canton	Modalités d'examen des variantes
Allemagne	<ul style="list-style-type: none"> › Un examen des variantes bien documenté est considéré comme l'élément central de l'EES. Dans la pratique toutefois, il convient d'éradiquer certaines faiblesses. L'examen de variantes est encore peu répandu et les exemples concrets demeurent rares. › Les planifications qui ont un impact concret sur le territoire constituent un contexte favorable pour l'examen de variantes, en particulier s'il s'agit de comparer des sites ou des propositions de projets. › L'examen de variantes est plus délicat en présence d'EES qui portent sur des sujets plutôt abstraits, lorsqu'il s'agit de comparer des alternatives de principe. Souvent, ces alternatives sont difficiles à déterminer ou alors, c'est la volonté d'évaluer de telles alternatives qui est insuffisante (p. ex. accroître l'efficacité du réseau électrique au lieu de construire de nouvelles grandes centrales), notamment en raison du contexte politique ou d'attributions de compétences des autorités en charge de la planification.
Autriche	<ul style="list-style-type: none"> › L'examen des variantes intervient souvent de manière implicite, dans le cadre de la planification, et il n'est pas documenté. › Fondamentalement, il ne s'agit pas seulement d'examiner plusieurs sites ou itinéraires, mais aussi des variantes de principe, ce qui est très rarement le cas de manière explicite. › Comme en Allemagne, les personnes interrogées estiment que le problème lors du choix des variantes réside dans les compétences limitées et la validité territoriale restreinte des plans considérés.
France	<ul style="list-style-type: none"> › La comparaison de variantes occupe une place de choix selon les personnes interrogées. › Une telle comparaison n'intervient pas seulement dans le cas de planifications qui ont un impact territorial concret, mais aussi sous la forme de comparaisons de scénarios en présence de variantes de plans ou d'ensembles de mesures liées à des plans et programmes.
Canton de Genève	<ul style="list-style-type: none"> › La comparaison de variantes constitue un élément clé explicite de l'EES dans ce canton. › La comparaison de variante est considérée comme une base essentielle du processus décisionnel ; ce dernier se fonde en particulier sur la documentation de cette comparaison et sur la pondération.
Canton de Vaud	<ul style="list-style-type: none"> › Les personnes interrogées accordent une importance majeure à l'examen des variantes, comme en témoignent les exemples concrets d'EES (p. ex. le projet Métamorphose, voir ci-après). Toutefois, l'examen de variantes n'occupe pas la même place dans toutes les EES. C'est dans le contexte de planifications qui ont un impact territorial concret qu'elle joue le rôle le plus important.

Tableau no 8

b. Exemples concrets

En Autriche et en Allemagne, les bonnes pratiques à cet égard sont encore rares. Les exemples concrets d'examen de variantes proviennent surtout des cantons de Vaud et de Genève ainsi que de la France ; en voici quelques-uns :

› *Le projet « Métamorphose », à Lausanne* : dans le cadre de ce projet destiné à développer et à réaménager un quartier en ville de Lausanne (plan de développement de quartier), plusieurs variantes de développement ont fait explicitement l'objet d'une comparaison. Après relevé de l'état de référence (état actuel), quatre variantes de développement sont définies ; l'impact environnemental de chacune de ces variantes est établi puis les résultats sont comparés à l'état de référence. Une analyse quantitative a lieu pour les effets environnementaux suivants de chacune des variantes : surface/sol utilisé, imperméabilisation du sol, consommation et production d'énergie, surfaces de stationnement requises. La figure no 8 présente ces surfaces de stationnement pour chacune des variantes et pour l'état actuel.

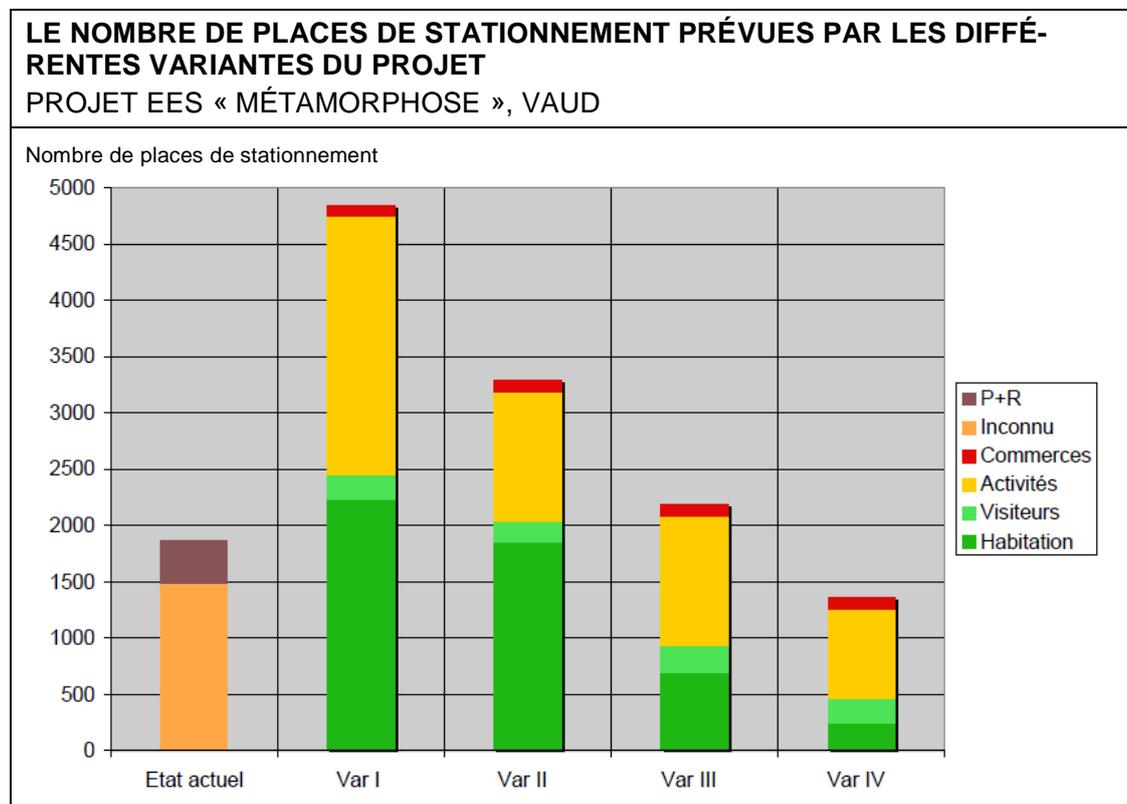


Figure no 8 Source: de Heer, Ecoscan 2008.

› *Plan de Déplacements Urbains (PDU) Annemasse (France)* : dans le cadre du plan de transports de la région d'Annemasse, trois scénarios de développement sont définis à l'horizon 2020, puis comparés à l'état de référence (2007). Les scénarios se distinguent en termes d'infrastructures et d'offres de transports. Ensuite, chacun des scénarios ainsi que l'état de référence sont analysés (quantification ou du moins description qualitative) sous l'angle de leurs principaux impacts sur l'environnement (émissions de polluants atmosphériques, émissions de gaz à effet de serre, consommation d'énergie, bruit, utilisation de surface, etc.).

› *Plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux du Rhône (France)* : lors de l'EES du plan de gestion des déchets du département du Rhône, les impacts sur l'environnement ont été déterminés à l'aide de deux scénarios, appelés « Autonomie du territoire » et « Ouverture ». Ces scénarios se distinguent par la réponse à la question suivante : faut-il traiter et évacuer tous les déchets à l'intérieur du département Rhône ou peut-on envisager le traitement d'une partie de ces déchets dans les régions avoisinantes ? On a donc calculé les impacts environnementaux principaux (consommation d'eau, émissions de gaz à effet de serre, émissions de particules, cf. fig. no 9) pour les deux variantes et procédé à une évaluation qualitative des autres effets sur l'environnement (consommation d'énergie primaire, potentiel de génération d'acide). Le choix d'une variante de plan se base sur cette évaluation des effets.

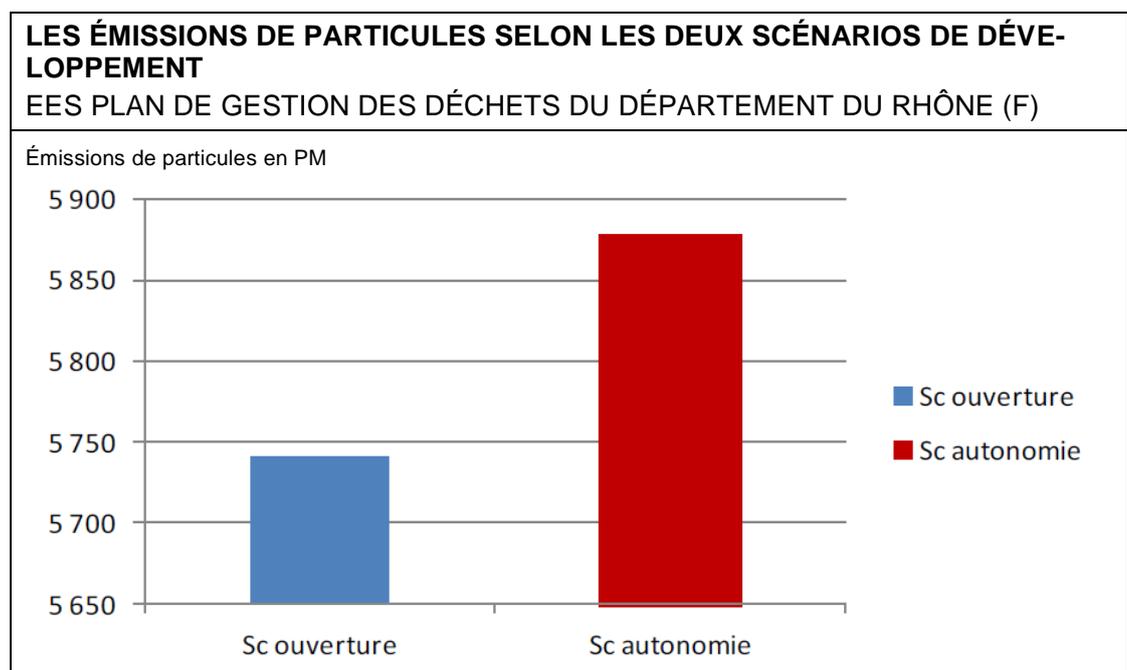


Figure no 9 Source: Département du Rhône (2013).

› *Plan de développement du réseau électrique et projet de plan des besoins (Allemagne)* : la planification du développement du réseau électrique (Netzentwicklungsplan, NEP) à très haute tension prévoit l'élaboration d'un scénario cadre, d'un plan de développement du réseau et d'un plan des besoins au niveau national. Le scénario cadre décrit trois scénarios d'évolutions plausibles compte tenu des objectifs énergétiques à moyen et à long terme du gouvernement fédéral au cours des dix années à venir. Ce scénario cadre ne constitue pas une planification soumise à l'EES, mais la représentation des évolutions les plus probables. Tenant compte de trois scénarios envisageables, le NEP a pour vocation de définir les projets et mesures de déve-

loppement du réseau requis pour optimiser, renforcer et étendre le réseau afin de garantir la sécurité et la fiabilité de son fonctionnement. Les mesures de constructions nécessaires sur le terrain en découlent et dans le cadre du scénario principal, elles déboucheront sur un plan des besoins au niveau fédéral. Pour établir le plan des besoins au niveau fédéral, à un rythme trisannuel au moins, l'agence fédérale des réseaux (Bundesnetzagentur) est tenue de fournir un rapport environnemental à un stade précoce de l'élaboration du plan. Compte tenu de l'évaluation des impacts sur l'environnement entreprise dans le cadre de l'EES, il convient de concevoir ensemble le plan des besoins et le plan de développement du réseau, car les contenus matériels se recoupent dans une très large mesure. Il s'agit notamment de prévoir et d'évaluer les effets environnementaux des projets et des mesures qui découlent des trois scénarios ainsi que leurs interférences, tout en tenant compte des variantes plausibles. Lors de l'examen des variantes, ce sont les effets environnementaux importants escomptés qui découleront des besoins de développement du réseau en fonction des trois scénarios qui seront évalués ; ensuite, les résultats de ces évaluations feront l'objet d'une comparaison. Cette évaluation se base sur les mesures territoriales concrètes liées à l'extension du réseau. Jusqu'à présent, aucun plan de développement de rechange (plan général) n'a été développé pour mettre en œuvre le scénario directeur ; il n'est donc pas encore possible de comparer les effets environnementaux de plusieurs variantes de plans de développement du réseau.

c. Facteurs de réussite et d'échec ; conclusions

L'examen de variantes est un pilier de l'EES. Dans les faits toutefois, cet examen n'est pas pratiqué et documenté systématiquement. Il conviendrait donc d'ancrer des dispositions dans ce sens dans un guide EES de portée générale.

L'examen de variantes est une mesure particulièrement propice dans le cas de planifications qui ont un impact concret sur le territoire ; il devrait se faire systématiquement dans un tel contexte. Il est plus délicat dans le cas d'EES qui portent sur un sujet plutôt abstrait, car il s'agira, dans un tel cas, de comparaisons qui portent surtout sur des alternatives de principe. Toutefois, l'examen de variantes reste judicieux dans un tel contexte, même en présence de compétences limitées et d'un manque de volonté politique.

La comparaison de variantes peut porter sur les sites d'implantation, le tracé des lignes, les projets et mesures, mais peut aussi être effectuée à l'aide de scénarios. Ces scénarios doivent être décrits autant que possible avec précision et assortis d'informations quantitatives pour que la comparaison soit possible.

La documentation pertinente de la comparaison et de la pesée des intérêts constitue un facteur de réussite décisif de l'examen des variantes.

5.6. LE PROCESSUS PARTICIPATIF

a. Les résultats de la comparaison entre les pays

Le fait d'associer des tiers à la procédure constitue une autre caractéristique de l'EES ; cette approche participative assure une prise de décision adéquate et bien acceptée. Au niveau de l'UE, l'EES connaît à la fois la participation du public et la participation des autorités. Si une planification risque d'avoir des impacts transfrontaliers, la démarche participative sera elle aussi transfrontalière.

L'art. 6 de la Directive ESIE prévoit une participation unique du public, qui porte sur le plan ou le programme ainsi que le rapport environnemental. La procédure de consultation intervient avant que le plan ou programme ne soit adopté ou soumis à la procédure législative. Le public doit avoir la possibilité concrète de s'exprimer sur le projet de plan ou de programme et sur le rapport environnemental qui l'accompagne et le délai imparti à cette phase participative doit être suffisamment long.

Quant aux autorités, elles ont pratiquement une double possibilité de s'exprimer aux termes des art. 4 et 5 de la Directive ESIE : d'abord au moment du scoping, puis, comme pour le public, sur la base du projet de plan ou de programme et sur le rapport environnemental qui l'accompagne.

Tant l'Allemagne que l'Autriche et la France appliquent quasi intégralement les exigences minimales de la Directive ESIE. Les législations nationales de ces trois pays prévoient en principe une participation du public à un niveau, sous forme écrite. La loi fédérale allemande sur l'EIE (UVPG) exige que les documents pertinents soient consultables publiquement pendant au moins un mois. Le public concerné a au moins un mois pour s'exprimer, par écrit. Dans les cantons de Genève et de Vaud, la participation du public dans le cadre des procédures de planification soumises à l'EES (avant tout dans le domaine de l'aménagement du territoire) obéit à une procédure qui avait déjà été institutionnalisée avant l'introduction de l'EES.

Le droit allemand se distingue par une particularité : il contient une disposition de l'EIE qui a été reportée sur l'EES et qui demande qu'en cas de modification des plans ou programmes en cours de procédure, une nouvelle participation du public soit prévue si « des incidences supplémentaires ou différentes » risquent d'apparaître (art. 14i, al. 1, en relation avec l'art. 9, al. 1 loi EIE fédérale, UVPG). Cette disposition garantit que les modifications effectuées a posteriori ne puissent pas être adoptées sans consultation préalable du public. Toutefois, elle comporte un risque : celui de ne pas mettre en consultation un plan ou projet à un stade précoce, car les autorités tentent souvent d'éviter une deuxième phase participative. Elles font ainsi intervenir la consultation au moment où le plan ou programme est déjà consolidé. À ce stade, la volonté de tenir compte des suggestions du public ou des autorités impliquées et de modifier le plan ou le

programme est plutôt faible. On peut donc se demander si la phase consultative à un stade précoce, lors de la phase de conception du plan ou du programme, ne serait pas plus utile.

Les expert-e-s en EES interrogé-e-s en Allemagne et en Autriche sont d'avis qu'une participation unique est nécessaire et suffisante. Ils rappellent que la participation à plusieurs niveaux est donnée automatiquement par combinaison avec l'EIE liée au projet concerné. Dans la pratique, on s'aperçoit qu'une participation publique efficace n'est possible qu'à partir d'une phase de concrétisation suffisante, notamment lorsqu'un impact concret sur un territoire est prévisible. Par ailleurs, le public est souvent dépassé par les enjeux d'une procédure de consultation à plusieurs niveaux.

Le dépassement de la population au niveau du contenu et l'absence d'implication concrète générée par une planification est d'autant plus visible aux niveaux supérieurs (région, pays) et plus abstraits. On voit surgir ce qu'on appelle le « paradoxe de la participation » : malgré les possibilités supplémentaires qui se présentent pour influencer activement la conception d'un plan ou d'un programme, la volonté du public de participer à ce processus en amont est relativement faible.

Compte tenu des protestations publiques contre plusieurs grands projets d'infrastructure en Allemagne (gare de Stuttgart 21, traversée de l'estuaire de Fehmarnbelt, chemin de fer du Haut-Rhin), un vif débat est actuellement en cours sur de nouvelles formes de participation public lors de la planification de projets d'infrastructure. Au centre de ce débat : une participation plus précoce et plus généralisée des citoyen-ne-s et la nécessité de repenser complètement la culture de planification. Les formes innovantes de participations du public sont documentées dans de nombreux guides⁶. Ce débat a conduit à l'intégration d'une nouvelle disposition dans la loi allemande sur la procédure administrative (Verwaltungsverfahrensgesetz) : en plus de la participation formelle dans les procédures d'approbation, cette loi prévoit désormais que l'autorité d'approbation compétente veille à ce que les responsables de grands projets organisent une procédure de consultation civique complémentaire à un stade précoce du projet. En Autriche, certains guides recommandent eux aussi une participation civique qui dépasse le cadre de la procédure formelle de consultation.⁷

⁶ P. ex. : Bundesministerium für Verkehr, Bauwesen und Städtebau Deutschland 2013: Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung; Verein Deutscher Ingenieure 2013: Richtlinienentwurf VDI 7000 „Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie - und Infrastrukturprojekten“; Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2013): Handreichungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich; Staatsministerium des Landes Baden-Württemberg 2013: Leitfaden für eine neue Planungskultur.

⁷ Cf. spéc. Bundeskanzleramt Österreich und Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Lebensministerium) Österreich 2009: Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung. Empfehlungen für die gute Praxis.

b. Exemples concrets

C'est surtout au niveau communal, où les citoyen-ne-s se sentent directement concerné-e-s, que l'on trouve de bons exemples de processus de participation avec des approches coopératives : processus d'Agenda 21 locaux, programmes de rénovation rurale, etc. Ces processus ont généré de nombreuses méthodes innovantes qui ont permis d'associer la population et qui ont fait leurs preuves dans le cadre de l'EES. Outre les instruments classiques tels que la prise de position (écrite), ce sont les méthodes électroniques qui s'imposent progressivement, à savoir les consultations par internet et les forums de dialogue sur internet ; parmi les autres modalités participatives utilisées, mentionnons aussi les ateliers de futur, les rapports de citoyen-en-s et les tables rondes. Il est donc bon de mettre en place un cadre flexible pour ne pas exclure de telles méthodes.

À titre d'exemple de processus participatif réussi, il faut citer le programme de gestion des déchets de la Ville de Vienne (Wiener Abfallwirtschaftskonzept 2007).⁸ Dans le cadre de l'EES effectuée sur ce programme, on avait combiné de manière optimale les différents niveaux participatifs, à savoir l'information, la consultation et la coopération. Les principaux acteurs de la Ville, les associations de protection de l'environnement et les expert-e-s externes ont été associés au processus de manière à coopérer au sein d'une équipe EES et c'est ensemble qu'ils ont élaboré, en l'espace d'une année, le projet de gestion des déchets ainsi que le rapport environnemental y relatif. Dans ce cas, l'EES a été directement intégrée au processus d'établissement du plan. Au-delà, les milieux spécialisés et les autres groupes d'intérêt concernés ont été consultés sur les résultats intermédiaires du processus EES au cours d'un atelier de retour d'information. Ensuite, ce sont le public, le groupe de feed-back et le conseil d'expert-e-s en matière d'environnement (Rat der Sachverständigen für Umweltfragen) qui ont été invités à prendre position sur le rapport environnemental. Les documents y relatifs ont été publiés pendant huit semaines, avec possibilité de téléchargement. Puis, le gouvernement du Land de Vienne a adopté le programme de gestion des déchets 2007 et enfin, l'équipe EES, le groupe de feed-back et le public ont été informés de cette décision par internet et par affichage public.

Dans les processus qui interviennent au méta-niveau, comme par exemple le plan de développement du réseau national ou le schéma directeur des transports allemands, la participation à un stade précoce est essentiellement basée sur des formats en ligne, complétées, le cas échéant, par des conférences régionales qui prennent la forme de manifestations de consultation ou d'information. Les manifestations de ce type, qui interviennent à grande échelle, ne comptent en général qu'un faible nombre de participant-e-s en regard de la population concernée. Ce faible

⁸ Cf. nbp 7.

taux de participation s'explique peut-être aussi par une mobilisation insuffisante de la population. Dans le cas de la planification de développement du réseau électrique, par exemple, l'intérêt manifesté lors de la participation à un stade précoce était faible jusqu'à présent. À l'inverse, faisant l'objet d'une participation plus tardive, après publication du rapport environnemental intégral, le plan de développement du réseau électrique allemand a généré 7'500 objections. Malgré cet intérêt manifesté lors de la participation à un stade avancé de la planification, l'information et la participation à un stade précoce se justifient.

c. Facteurs de réussite et d'échec ; conclusions

Le succès des procédures de consultation dépend finalement de facteurs qui ne se règlent pas tous de manière formelle et dans la loi, à savoir la sincérité, la confiance, l'attitude positive manifestée par les actrices et les acteurs et par les institutions, un accès approprié aux informations pour les milieux concernés, la transparence de la procédure, une publication précoce et continue des résultats de la participation, la description claire des marges de décision réelles et des limites des formes de participation coopératives. Les conclusions sont donc les suivantes :

- › La participation des autorités intervient à deux reprises: la première fois lors du scoping et la deuxième fois sur la base du projet de plan ou de programme assorti de son rapport environnemental.
- › Une participation citoyenne en cours de planification ne peut pas se limiter aux seules considérations qui font l'objet de l'EES. Il est donc utile d'inscrire des possibilités de participation dans la procédure de planification elle-même et de ne pas les limiter à l'EES.
- › L'expérience montre que dans le cas de l'EES, il n'est pas judicieux de trop restreindre le cercle du public appelé à se prononcer dans le cadre de la consultation, c'est-à-dire ne pas la limiter au public directement concerné.
- › Les avis divergent quant à la question de l'opportunité de soumettre les plans et les programmes qui font l'objet d'un débat public et/ou qui renferment un important potentiel conflictuel à des processus de participation précoces et à plusieurs niveaux, assortis de possibilités de participation individuelles. Ainsi, le Land de Bade-Wurtemberg propose un scoping participatif, c'est-à-dire l'organisation d'un débat, avant la procédure de planification, qui porte non seulement sur le contenu de l'évaluation environnementale, mais aussi sur les étapes de la participation. Toutefois, les approches participatives innovatrices ne garantissent pas nécessairement l'acceptation future d'un plan qui porte sur un objet potentiellement conflictuel.
- › Lorsque la participation s'étend au-delà des frontières nationales, il faut que le public et les autorités des États tiers touchés disposent de droits participatifs comparables à ceux du pays de référence. Si les procédures de consultation transfrontalières entre deux pays se multiplient, la

mise en place d'accords bilatéraux assortis de modalités de participation concrètes peut se révéler utile. Ce type d'accords existe par exemple entre l'Allemagne et la Pologne ou entre l'Allemagne et les Pays-Bas à propos de l'EIE.

- › Le recours aux formes nouvelles de participation du public (médias sociaux, internet, etc.) est recommandé.

5.7. LES EFFETS SUR LE PROCESSUS ; ALLÈGEMENT DE L'EIE

a. Les résultats de la comparaison des pays

Les effets généraux de l'EES sur les processus et sur l'allègement de l'EIE sont traités ci-après de manière distincte.

Les effets sur les processus

Les pays et les cantons examinés dans le cadre de la présente étude sont unanimes : l'un des principaux atouts de l'EES est son effet positif sur les processus de planification existants. L'EES contribue notamment à consolider et à harmoniser ces processus, ce qui garantit une plus grande sécurité juridique ainsi que la prise en compte précoce d'aspects déterminants. En Allemagne, l'EES a ainsi contribué à une amélioration qualitative de la participation publique dans toute une série de plans. L'effet positif de l'EES se manifeste également dans la qualité de la documentation et dans une amélioration du processus de scoping (cf. aussi au chap. 5.4). La France souligne elle aussi l'effet positif de l'EES sur les processus, notamment parce qu'elle permet aux responsables de la planification de se concentrer sur un domaine spécifique, tout en les encourageant à considérer les effets de leurs plans à une échelle plus vaste. Enfin, l'EES accroît la cohérence des différentes stratégies dans le domaine de la politique de l'environnement.

Les cantons de Genève et de Vaud estiment que l'amélioration et l'intensification de la coopération entre les différents services (collaboration horizontale) constitue un apport majeur de l'EES. L'introduction de l'EES a en particulier favorisé une collaboration précoce et partenariale entre les autorités en charge de l'aménagement du territoire et de l'environnement, facilitant ainsi le processus général de planification. En impliquant d'emblée les spécialistes de l'environnement, on évite qu'ils ne manifestent leurs critiques qu'en fin de processus, ce qui facilite le déroulement de ce dernier. Par ailleurs, les critères environnementaux généraux définis dans le cadre de l'EES servent de repères précieux pour la suite du processus. Ainsi, l'EES a également permis d'améliorer la coopération verticale entre les niveaux administratifs de l'État (cantons, communes/villes).

Allègement de procédures tierces

Alors que l'EES était destinée à alléger les procédures en aval et plus particulièrement l'EIE, cet objectif n'est que partiellement atteint dans la pratique, comme le montre l'expérience des pays et des cantons consultés. Tant en Allemagne qu'en Autriche, le transfert des objets à examiner au niveau suivant (au sens d'une stratification) n'est que conditionnel. L'EES permet, dans certains cas, d'alléger l'enquête préliminaire de l'EIE. Un problème réside dans la durée qui sépare l'EES et l'EIE, si bien que bon nombre de données devront être collectées deux fois. Par ailleurs, des différences entre EES et EIE en termes de niveau de détail demandent que les impacts sur l'environnement soient définis aux deux niveaux. Si l'EIE est quelque peu allégée grâce à l'EES, c'est parce que les décisions d'ordre général sont consolidées grâce à l'EES, qu'elles gardent leur validité pour l'EIE et qu'elles ne doivent pas être remises en question.

En France, le bilan pratique est également mitigé. On ne constate pas d'allègement sensible de l'EIE par l'EES. Dans les cantons de Genève et de Vaud en revanche, le processus de l'EIE est facilité si l'EES a été effectuée correctement et avec soin ; l'allègement est sensible dans la mesure où les principaux thèmes environnementaux sont déjà évoqués et résolus (ou du moins partiellement). De plus, l'EES permet de lever d'éventuels blocages au niveau administratif supérieur.

L'EES ne semble pas avoir d'effet accélérateur sur les procédures, notamment sur l'EIE. Aucun des pays et cantons interrogés n'a relevé de gain de temps grâce à l'EES. Indirectement pourtant, l'EES permet de gagner du temps en accroissant l'acceptation de plans et de programmes et en diminuant ainsi le risque de recours aux stades ultérieurs de la planification.

L'EES ne permet pas non plus de réaliser des économies financières ; généralement, elle engendre au contraire une légère hausse des dépenses. En revanche, l'EES conduit à une meilleure acceptation de la planification et des projets soumis à l'EIE qu'elles contiennent.

b. Exemples concrets

Les exemples concrets ne permettent pas de montrer que l'EES décharge les procédures en aval (EIE) et encore moins de prouver un tel phénomène. Toutefois, voici quelques exemples où les personnes interrogées ont mentionné que l'EES a eu un effet sur les processus :

- › *Le plan directeur communal (PDC), Lausanne* : l'EES a sensiblement facilité la coordination à l'intérieur de l'administration communale.
- › *Le projet Métamorphose, Lausanne* : l'EES a eu un effet positif sur la phase de consultation, un processus sectoriel qui s'en est même trouvée accéléré.
- › *Le projet d'agglomération franco-valdo-genevois (PAFVG)* : une retombée positive de l'EES se manifeste dans la meilleure coordination avec les communes frontalières et avec les

villes/communes voisines (p. ex. Nyon), ce qui a permis de mettre en place une procédure mieux harmonisée et plus cohérente.

- › *Les Vergers (GE), plan directeur localisé* : si l'EES effectuée dans le cadre de ce projet a eu des effets positifs sur l'environnement et sur les processus, elle montre aussi que dans ce cas particulier de projet de développement de quartier, l'EES ne permet pas d'alléger l'EIE.
- › *Schéma directeur des transports, Allemagne* : l'EES a contribué à accroître la transparence et à améliorer les mécanismes de consultation durant le processus de planification. À un stade précoce de la planification déjà, elle a mis en évidence les effets environnementaux ainsi que d'autres incidences, puis pris en compte les résultats dans le processus de planification. Les manifestations d'information organisées pendant toute la durée du processus rendent ce dernier plus facilement compréhensible.
- › *Le plan régional de Saxe occidentale (Regionalplan Westsachsen), Allemagne* : l'EES a rendu le processus d'établissement du plan plus objectif et elle a facilité la réflexion en termes de processus. L'EES facilite une planification ciblée assortie d'un monitoring qui permet d'effectuer les rectifications requises en cours de route.
- › *Aménagement du territoire en Basse-Autriche (Raumplanung Niederösterreich)* : l'EES a contribué à lancer l'idée d'une fusion des objets d'étude « territoire » (aménagement du territoire) et « environnement » (EES) qui a surgi en Basse-Autriche. Cette fusion permettrait d'intégrer directement l'EES dans les processus de planification locaux et supralocaux dans le domaine de l'aménagement du territoire.

c. Facteurs de réussite et d'échec ; conclusions

Si l'effet positif de l'EES sur les processus est difficilement mesurable, il n'en demeure pas moins que c'est l'un de ses atouts clé. Lors de l'introduction de l'EES, c'est un aspect qu'il convient de garder en mémoire ; l'amélioration de la coopération entre les services spécialisés – avant tout l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement – ainsi qu'entre les niveaux administratifs de l'État constituent de réels apports de l'EES. Pour déployer ses effets, il faut toutefois que cette coopération soit mise en place lors de l'introduction de l'EES et que ces relations soient entretenues par la suite, notamment en établissant des contacts personnels et en nommant des organes de coordination pourvus des compétences nécessaires. À défaut, cet atout risque de se transformer en préjudice. L'harmonisation des processus de planification et le gain de transparence constituent un autre effet positif de l'EES sur les planifications. Automatiquement, la sécurité juridique s'en trouve améliorée et/ou les obstacles juridiques réduits. Dans le cas particulier de plans établis à intervalles réguliers, l'EES et son monitoring contribuent à

penser en termes de processus cycliques. Induisant ainsi un processus d'apprentissage, l'EES permet de lutter contre l'insécurité et les erreurs lors de la planification.

L'EES ne permet toutefois ni de réaliser des économies financières, ni de rationaliser la collecte des données. Certaines personnes interrogées font remarquer que l'EES n'a pas d'impact sur le coût d'une planification, ce dernier dépendant de la qualité du processus de planification. D'autres estiment que l'EES engendre des coûts supplémentaires.

Les avis concernant l'aptitude de l'EES à décharger l'EIE ne sont pas unanimes. Dans l'ensemble toutefois, il faut admettre que l'EES ne permet pas d'alléger très sensiblement les processus en aval, sauf dans le cas d'EIE en plusieurs étapes. En revanche, l'EES permet un allègement des processus ultérieurs en identifiant d'emblée les principales questions environnementales, en résolvant (en partie du moins) les problèmes et en levant les blocages potentiels au niveau stratégique. De plus, l'EES minimise en général les impacts environnementaux négatifs des plans et des projets qu'ils contiennent (cf. chap. 5.8), ce qui permet en général de réduire les analyses environnementales pour ces projets.

5.8. LES EFFETS SUR L'ENVIRONNEMENT

a. Les résultats de la comparaison des pays

L'effet positif sur l'environnement est généralement considéré comme un avantage majeur de l'EES. Ce sont avant tout les interviews menées en Allemagne, en France et dans le canton de Genève qui ont permis de relever que l'EES contribue à éviter ou réduire les effets sur l'environnement. On a aussi fait remarquer que l'impact potentiel sur l'environnement dépend essentiellement du type de plan. L'EES peut aussi avoir des effets positifs sur l'environnement particulièrement lors des planifications dans le domaine de l'aménagement du territoire qui ont un impact territorial concret (p. ex. diminution de la surface de sol utilisée ou des ressources consommées). L'EES peut également déployer un effet considérable dans le contexte des planifications sectorielles, avant tout dans les domaines des transports et de l'énergie. Par contre, dans le domaine de la planification environnementale elle-même (bruit, air, etc.), qui ont pour objectif intrinsèque de réduire l'impact sur l'environnement, l'apport de l'EES est plus faible.

Sous l'angle de l'environnement, le mérite principal de l'EES réside dans la prise en considération précoce des aspects environnementaux et dans l'identification des conflits déterminants, afin d'en tenir compte lors de l'examen des variantes, lors de la mise en œuvre de mesures de pilotage et lors de la pesée des intérêts. Intégrés au processus décisionnel à un stade plus précoce, ils pèsent d'un poids plus grand qu'à une étape de planification ultérieure (p. ex. EIE). Par ailleurs, l'EES permettant d'intégrer les aspects environnementaux à la prise de déci-

sion générale (p. ex. en proposant plusieurs variantes), l'environnement occupe davantage de place dans le processus de planification.

L'effet positif de l'EES provient aussi de la procédure elle-même, vu que les spécialistes de l'environnement et ceux de l'aménagement du territoire ou d'autres domaines (p. ex. transports) contribuent et débattent à un stade précoce, augmentant ainsi la sensibilité pour les aspects environnementaux. Plus ce processus est rationnel et coopératif, mieux il est intégré au processus général, plus les chances d'obtenir un effet positif sur l'environnement sont élevées.

b. Exemples concrets

S'il n'est pas facile d'identifier les effets positifs sur l'environnement qui découlent directement de l'EES, les interviews menées ont néanmoins permis de dégager une série d'EES qui sont à l'origine de tels effets :

- › *Le projet d'agglomération franco-valdo-genevois (PAFVG)* : les interviews menées dans le canton de Genève montrent que l'EES a contribué de manière substantielle à diminuer la surface de sol utilisée : elle est à l'origine du choix d'une variante de plan moins gourmande en surface. Il s'agira de veiller à l'application des critères déterminants à cette fin durant les étapes ultérieures de réalisation du plan.
- › *Le projet « Métamorphose », Lausanne* : le projet « Métamorphose » vise à développer et à réaménager un quartier de la Ville de Lausanne (plan de développement de quartier). Les personnes interrogées dans le canton de Vaud estiment que la contribution positive de l'EES réside dans la formulation d'objectifs et de critères concrets du point de vue environnemental ('conditions-cadres environnementales'), dont devront tenir compte les étapes de planification ultérieures. Ces critères et objectifs ont effectivement été intégrés dans le plan directeur local. Le tableau no 9 ci-après illustre de manière exemplaire les objectifs et les champs d'action pour la suite de la planification à propos des champs thématiques « bruit » et « mobilité ». L'une des recommandations concrétisées est l'utilisation plus systématique de l'énergie solaire passive dans les constructions prévues ; elle figure comme paramètre au cahier des charges du concours d'architecture. Parmi les autres effets environnementaux positifs de l'EES, citons l'intégration de considérations environnementales lors de la sélection des variantes (cf. fig. no 10 concernant la surface utilisée par les différentes variantes). Un autre aspect positif qui est relevé est que suite à l'EES, un groupe d'accompagnement a été mis en place pour assurer la prise en compte des aspects environnementaux durant les étapes ultérieures de la planification (effet de l'EES sur le processus).

	Objectifs	Exemple de moyens d'actions
Bruit	Protéger les habitants et les emplois des nuisances sonores	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lutter contre les immissions de l'autoroute et de la Rte de Chavannes par des parois antibruits ou des bâtiments écrans ▪ Réduire la vitesse du tronçon autoroutier Maladière - Bourdonnette ▪ Définir des objectifs acoustiques sévères pour le stade afin de protéger les habitations voisines
Mobilité	Contenir la croissance du trafic individuel motorisé	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Déplacer le P+R de Provence sur le secteur des Prés-de-Vidy ▪ Favoriser les transferts entre les réseaux de mobilité piétonne, cycliste et de TP (m1, bus)

Tableau no 9 Projet Métamorphose: conditions-cadres environnementales; les aspects „bruit“ et „mobilité“ (Ecoscan, de Heer Consulting 2008).

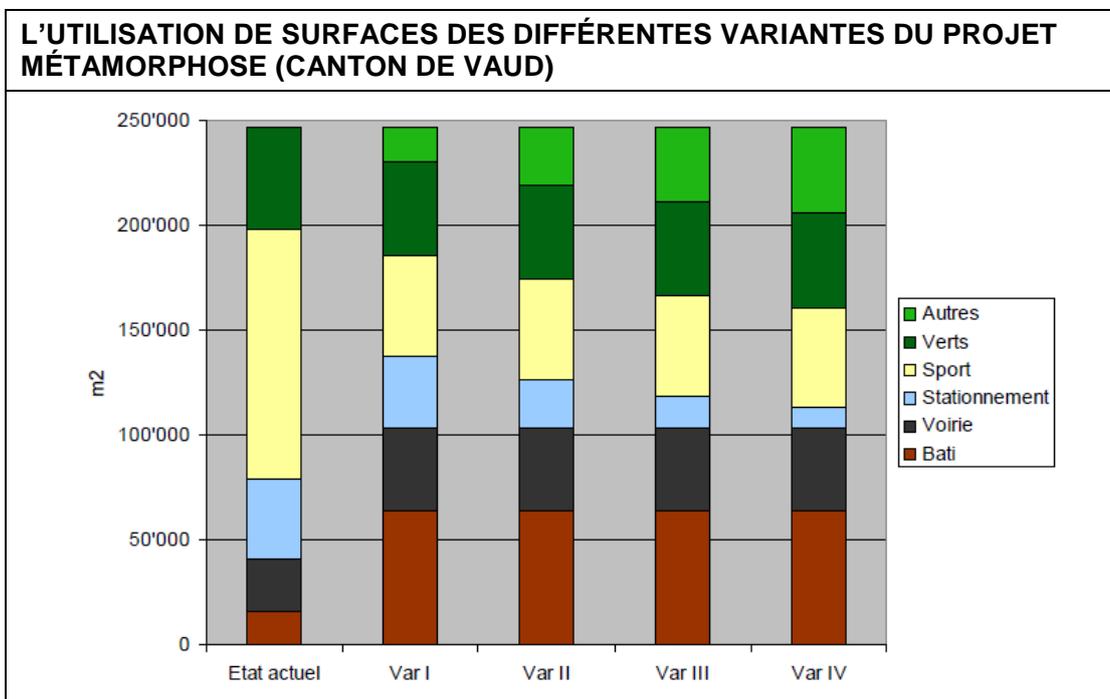


Figure no 10 Source: Ecoscan 2008.

› *Le plan de développement du Land de Saxe-Anhalt* : l'EES menée dans le cadre du plan de développement du Land de Saxe-Anhalt a débouché sur une adaptation concrète du site prioritaire prévu pour l'extraction de matières premières. En adaptant les frontières de ce site, on a

évité de porter une atteinte potentielle à des réserves naturelles régies par des dispositions de l'UE (réserves Natura 2000 ; cf. fig. no 11).

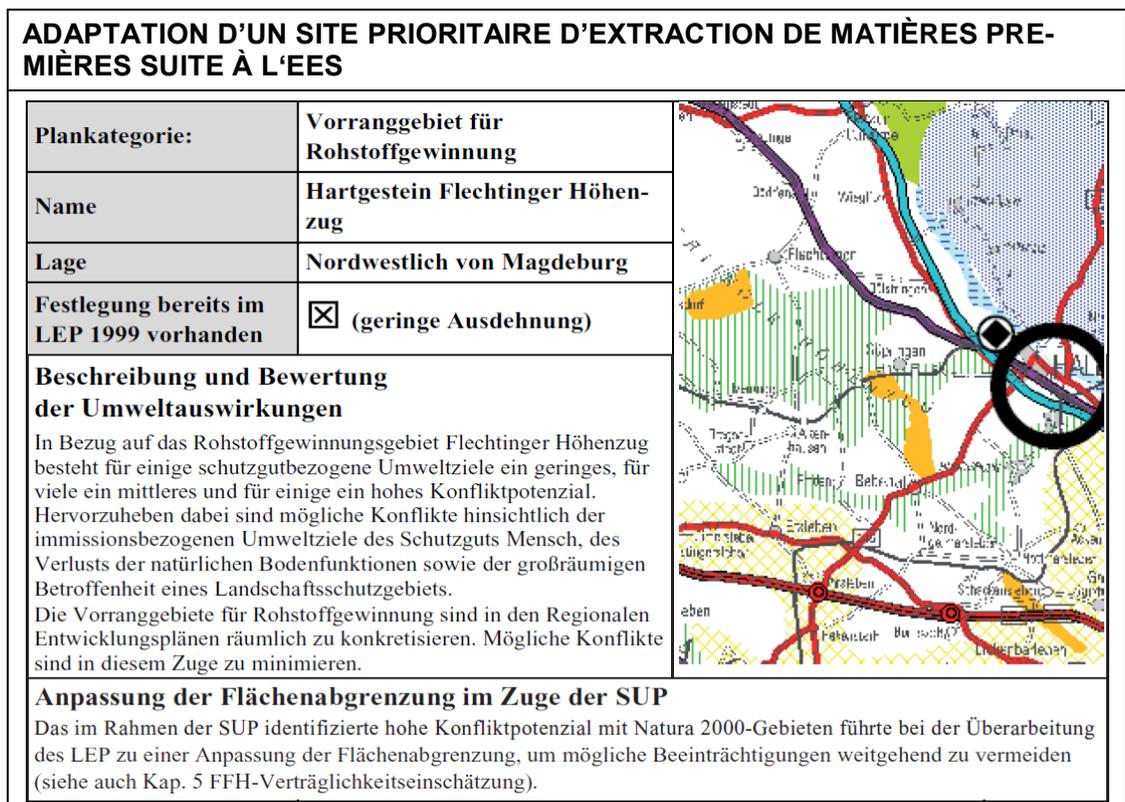


Figure no 11 Source: Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt (2010).

c. Facteurs de réussite et d'échec, conclusions

Les aspects et conditions suivants contribuent au déploiement des effets positifs de l'EES sur l'environnement :

- › C'est lorsque l'EES se déroule parallèlement à un processus de planification ou, idéalement, lorsqu'elle est intégrée à un tel processus, que l'influence positive sur l'environnement est la plus forte. Cet effet intervient essentiellement au niveau du processus. Un processus de planification de qualité, où les expert-e-s de l'environnement et les aménagistes ainsi que d'autres spécialistes pratiquent un discours constructif, confère davantage de poids aux considérations environnementales. Les discussions intenses menées sur les variantes de planification respectueuses de l'environnement et les approches préventives dans le cadre de l'EES qui sont menées permettent tendentiellement d'éviter ou du moins de réduire les impacts négatifs sur l'environnement.
- › Les planifications qui ont un effet concret sur le territoire permettent d'accroître l'efficacité de l'EES du point de vue environnemental.

- › L'EES devrait contenir des objectifs clairs, qui restent applicables aux étapes suivantes (p. ex. EIE).

5.9. RÉSUMÉ : LES FORCES ET LES FAIBLESSES DE L'EES

Le tableau ci-après résume les principales forces et faiblesses/facteurs de réussite et d'échec de l'EES présentés dans les sous-chapitres qui précèdent. Ce tableau assure par ailleurs la transition vers le chapitre 6, qui contient des recommandations pour la mise en œuvre de l'EES.

FORCES ET FAIBLESSES DE L'EES		
Thématique/aspect	Forces, facteurs de réussite	Faiblesses, facteurs d'échec
Ancrage législatif	<ul style="list-style-type: none"> › L'ancrage dans la loi sur la protection de l'environnement et dans la loi sur l'aménagement du territoire est judicieux. › Les dispositions légales assurent l'application de l'instrument. 	<ul style="list-style-type: none"> › L'ancrage dans de nombreuses lois rend la vue d'ensemble difficile (cf. Autriche). › La rigidité des lois peut constituer un frein à la créativité.
Guides	<ul style="list-style-type: none"> › Aides et repères utiles; harmonisation des processus. 	<ul style="list-style-type: none"> › Adaptations régulières requises: → surcroît de travail. › Confusion possible en cas de surabondance des guides.
Screening	<ul style="list-style-type: none"> › Une liste des plans soumis obligatoirement à une EES assurent la sécurité de la planification. › Un screening formalisé est judicieux pour un certain type de plans. › Intégration des services/autorités de l'environnement. 	<ul style="list-style-type: none"> › Les listes sont rigides et risquent de provoquer des EES inutiles. › Les décisions au cas par cas risquent de provoquer des litiges. › Les nouveaux types de plans et de programmes doivent être évalués au cas par cas.
Scoping, niveau de détail de l'analyse	<ul style="list-style-type: none"> › Le scoping permet de mettre en place une procédure adaptée à chaque cas. › Les objectifs environnementaux et une brochette d'objectifs appropriée servent de barème. 	<ul style="list-style-type: none"> › Il y a un risque de se perdre dans les détails face à la complexité de la tâche, surtout lorsque l'examen spécifique ne s'effectue pas en fonction d'objectifs suffisamment précis.
Examen de variantes	<ul style="list-style-type: none"> › L'examen de variantes à un stade précoce de planification constitue une réelle plus-value de l'EES. › L'EES accroît la transparence du processus de sélection d'une variante. 	<ul style="list-style-type: none"> › Un examen réel des variantes (et non un examen pour la forme) constitue un défi. › Les alternatives de principe sont plus difficiles à examiner si elles concernent des thématiques abstraites.
Processus participatif	<ul style="list-style-type: none"> › L'EES garantit la participation et structure le processus participatif. › L'EES favorise l'acceptation. 	<ul style="list-style-type: none"> › La participation nécessite des ressources, surtout du temps.
Effet sur les processus	<ul style="list-style-type: none"> › Amélioration de la coopération horizontale et verticale des autorités. 	<ul style="list-style-type: none"> › L'impact sur les processus dépend des actrices et des acteurs impliqués.

FORCES ET FAIBLESSES DE L'EES		
Thématique/aspect	Forces, facteurs de réussite	Faiblesses, facteurs d'échec
	<ul style="list-style-type: none"> › Harmonisation des processus de planification existants. › Optimisation des processus existants et lancement de nouveaux processus d'apprentissage. 	<ul style="list-style-type: none"> › L'EES ne réduit pas le coût total d'un processus.
Allègement de l'EIE	<ul style="list-style-type: none"> › Certaines EIE en plusieurs étapes peuvent être déchargées ainsi que l'enquête préliminaire. › Reconnaissance précoce des problèmes environnementaux et levée de blocages potentiels au méta-niveau. 	<ul style="list-style-type: none"> › L'EES ne produit pas d'allègement général et sensible de l'EIE.
Effet sur l'environnement	<ul style="list-style-type: none"> › La prise en compte d'aspects environnementaux et l'identification des conflits principaux à un stade précoce accroissent l'effet positif sur l'environnement. › Un examen approfondi des variantes renforce l'effet positif sur l'environnement. › L'effet positif sur l'environnement est particulièrement marqué dans le cas de planifications qui ont un impact territorial concret. › Les exigences concrètes transférables au niveau suivant (surtout l'EIE) réduisent les impacts négatifs sur l'environnement. 	<ul style="list-style-type: none"> › L'effet sur l'environnement dépend de la prise en compte des résultats de l'EES au moment de décider du plan; les résultats de l'EES peuvent être neutralisés à l'aide d'arguments tiers, par exemple économiques.
Acceptation de l'EES (autorités, milieux politiques)	<ul style="list-style-type: none"> › Les processus plus transparents, mieux justifiés et documentés, accroissent l'acceptation de la planification et de l'instrument de l'EES. 	<ul style="list-style-type: none"> › L'acceptation par les autorités de l'aménagement du territoire et d'autres autorités n'est pas acquise d'avance. › L'EES éveille des attentes souvent disproportionnées et fausses.

Tableau no 10

6. RECOMMANDATIONS ET FACTEURS DE RÉUSSITE

6.1. RECOMMANDATIONS

Les résultats de la méta-analyse, des interviews et des recherches complémentaires effectuées dans les pays et les cantons analysés ainsi que des expériences concrètes permettent de formuler des recommandations pour l'EES, respectivement pour l'évaluation des effets qu'il est prévu d'introduire en Suisse. Nous distinguerons les recommandations d'ordre général, puis les recommandations à propos de thématiques concrètes.

a. Recommandations d'ordre général

› **Intégrer l'EES au processus de planification** : il est plus judicieux d'intégrer l'EES dans les processus de planification existants plutôt que de l'effectuer ex post ou parallèlement à la planification générale. L'EES est donc moins une évaluation environnementale (comme l'EIE effective au niveau des projets) qu'un accompagnement environnemental stratégique, qui, en sa qualité de partie intégrante de la planification, a pour vocation d'anticiper les incidences importantes sur l'environnement à un stade précoce et de formuler des solutions ou des exigences à l'adresse des procédures en aval. L'étroite imbrication de l'EES et du processus de planification constitue une condition clé de succès de l'EES.

Il convient donc d'améliorer les procédures existantes dans ce sens et tout particulièrement de parvenir à une connivence entre protection de l'environnement et aménagement du territoire.

La création d'une procédure nouvelle n'est pas judicieuse.

› **Faire connaître l'utilité et les effets de l'EES** : il convient de mettre en évidence les atouts et les effets de l'EES compte tenu des expériences faites dans les pays avoisinants et dans les cantons romands considérés et de les faire connaître en recourant aux moyens de communication adéquats :

› *Effet sur les processus* : l'EES intervient sur les processus et c'est là l'une de ses caractéristiques principales. Elle favorise notamment l'étroite coopération entre aménagement du territoire et protection de l'environnement. L'un des principaux atouts de l'EES réside dans son aptitude à améliorer les procédures et les processus existants et à réduire les obstacles juridiques lors des procédures en aval.

› *Harmonisation des processus* : l'expérience des pays avoisinants et des cantons de Genève et de Vaud montre que l'EES ne réduit pas la liberté planificatrice. Les processus de planification existants sont nombreux à contenir déjà des éléments de l'EES (p. ex. une procédure de participation ou l'examen de variantes). Par conséquent, rendre l'EES obligatoire ne reviendrait pas à bouleverser les procédures établies. Le grand avantage de l'EES réside

dans son aptitude à harmoniser et à compléter ces processus à l'aide d'exigences explicites.

- › *Effet sur l'environnement* : l'effet positif sur l'environnement constitue un autre avantage décisif et visible de l'EES. Son intervention précoce donne davantage de poids aux considérations environnementales, ce qui à son tour contribue à réduire les incidences négatives sur l'environnement.
- › *Transparence des processus de décision* : l'EES permet de rendre plus transparents les processus de décision en rapport avec le choix des variantes ainsi que de les documenter de manière plus claire et plus pertinente.
- › *Allègement de l'EIE* : l'EES permet d'alléger l'enquête préliminaire de l'EIE et les EIE en plusieurs étapes. Toutefois, l'allègement de l'EIE par l'EES n'est pas significatif. Si l'EIE est déchargée dans une certaine mesure, c'est parce que les décisions stratégiques qui découlent de l'EES restent valables pour l'EIE et qu'elles ne doivent pas être remises en cause. L'EES ne permet en général ni de réaliser des économies mesurables, ni de faciliter la collecte des données, ni de raccourcir les procédures. En revanche, elle permet le plus souvent de réduire les incidences négatives sur l'environnement des plans et des projets qui en découlent, ce qui diminue à son tour les études environnementales requises pour la réalisation de ces projets. Enfin, il faut relever que les actrices et les acteurs impliqués dans les procédures de planification et d'autorisation en aval sont sensibilisés aux incidences environnementales grâce à l'EES.
- › *Une meilleure acceptation* : l'EES facilite l'acceptation des planifications ainsi que des projets soumis à EIE qu'elles contiennent. Par ailleurs, elle permet de lever les blocages potentiels d'emblée, au méta-niveau.
- › **Bien organiser la phase d'introduction** : il convient de planifier soigneusement la phase d'introduction de l'EES et d'informer dûment les services concernés des différents niveaux administratifs de l'État. La création d'une plate-forme nationale, afin de soutenir la mise en œuvre de l'EES est recommandée (incl. l'élaboration d'un guide EES et d'une liste des plans et programmes soumis à l'EES). Cette plate-forme pourrait aussi servir, durant cette première phase d'application de l'EES, à l'échange d'expériences entre les cantons et la Confédération. L'expérience montre que la présentation de cas concrets éloquentes constitue un moyen particulièrement approprié pour faire connaître les atouts de l'EES.
- › **Structures et savoir-faire** : pour que l'EES puisse être mise en œuvre, les autorités concernées (environnement et aménagement du territoire surtout) doivent disposer des structures et du savoir-faire nécessaires à cet effet. Ce sont donc deux conditions à remplir durant la phase d'introduction, en mettant l'accent sur les connaissances requises à propos de l'EES.

L'expérience montre, tant en Suisse qu'à l'étranger, que les spécialistes capables de rédiger les rapports EES manquent, dans les administrations mais aussi et surtout dans les bureaux d'études privés. Il convient donc d'étudier la possibilité de proposer des formations structurées développées spécialement à cet effet (p. ex. cours dans les hautes écoles spécialisées). Par ailleurs, la formation des administrations pourrait intervenir par le biais de formations continues ciblées.

- › **Coopérations entre protection de l'environnement et aménagement du territoire** : les cantons de Genève et de Vaud ont fait l'expérience que le succès de la mise en œuvre de l'EES dépend de manière déterminante de la qualité de la coopération entre les autorités en charge de l'aménagement du territoire et celles qui sont en charge de l'environnement. Cette conclusion est confirmée par les expériences faites avec l'EES dans le domaine de l'aménagement du territoire en Autriche et en Allemagne. Il convient donc, pour l'organisation du projet, de favoriser un échange et un dialogue ouverts entre les différents services impliqués, en réunissant autour d'une table pour des manifestations communes (ateliers, séminaires, conférences) les groupes de travail et réseaux existants des deux domaines ; on peut aussi créer un organe spécifique qui se réunit à intervalles réguliers.
- › **Relation entre l'EES et les instruments tiers** : L'EES n'est pas en concurrence avec l'évaluation des effets, respectivement avec l'évaluation de la durabilité : ces instruments vont dans le même sens et visent une amélioration du processus de planification en minimisant les effets négatifs. L'EES recouvre les conséquences environnementales et constitue un volet de l'évaluation des effets, qui prend en plus en compte les incidences économiques et sociales de la planification. L'instrument de l'EES est donc facile à intégrer à l'instrument de l'évaluation des effets.

b. Recommandations thématiques

- › **Ancrage de l'EES dans la loi** : l'ancrage législatif de l'EES s'impose si l'on veut garantir son application régulière. La solution idéale qui se profile sur la base des expériences faites en Suisse et à l'étranger consiste en un double ancrage dans la loi sur la protection de l'environnement (LPE) et dans la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), ces deux lois couvrant les principaux domaines d'application de l'EES.

Le texte législatif devrait contenir les principales exigences de l'EES (processus, produits) applicables aux procédures de planification déterminées concrètement. Ces exigences doivent notamment contenir les volets suivants :

- › Screening : liste des plans et programmes à soumettre obligatoirement à l'EES
- › Scoping: détermination du cadre d'analyse et de son niveau de détail

- › Examen de variantes
- › Processus participatif
- › Evaluation des effets sur l'environnement
- › Mise en évidence des conflits environnementaux et des mesures d'optimisation envisageables, présentation des mesures de prévention et de compensation
- › Obligation d'établir une documentation (rapport environnemental)
- › Monitoring

Il convient d'examiner s'il est préférable d'ancrer dans la loi la totalité de la procédure de l'EES (conformément à la Directive ESIE) ou uniquement quelques exigences minimales relatives à l'EES, en mettant l'accent sur l'obligation d'effectuer une évaluation des effets sur l'environnement, qui fait aujourd'hui défaut dans de nombreux processus de planification en Suisse. Un autre aspect qui doit être contraignant est l'obligation de documenter l'évaluation (rapport environnemental), tout en recommandant d'emblée de limiter le volume de cette documentation par rapport à ce qui se fait parfois dans les pays avoisinants (souvent en raison de la peur de l'insécurité juridique). En optant pour l'inscription dans la loi de quelques exigences minimales à respecter dans les processus de planification plutôt que pour la définition d'une procédure nouvelle, on améliorera sans doute l'acceptation de l'ancrage de l'EES dans la loi : on voit clairement qu'il s'agit d'une harmonisation et d'une amélioration des processus de planification existants.

- › **Rédaction d'un guide** : les expériences faites à l'étranger montrent que l'élaboration d'un guide de portée générale pour la mise en œuvre de l'EES est recommandée en vue de l'introduction de l'EES en Suisse (modalités d'intégration dans les principales procédures de planification et processus participatifs y relatifs en Suisse). Quant aux exigences spécifiquement liées à certains plans sectoriels (p. ex. plans directeurs, plans de transport), on peut imaginer les faire figurer en annexe, comme c'est le cas en France. Ce qui importe, c'est que le guide définisse le cadre général, qu'il ne constitue pas un corset et qu'il laisse une marge de manœuvre suffisante.
- › **Les plans et programmes soumis à l'EES (Screening)** : compte tenu des expériences effectuées dans les pays avoisinants et pour accroître la sécurité de planification, il est judicieux d'établir la liste des plans et des programmes soumis à l'EES. L'accent est mis de préférence sur les thématiques aménagistes et sur les plans qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets soumis à EIE pourra être autorisée à l'avenir. Ce sont avant tout les plans qui ont un impact clé sur le développement territorial qui sont visés, comme le montre l'expérience acquise dans les cantons de Genève et de Vaud. Par ailleurs, l'EES s'est révélée utile dans le cadre de planifications sectorielles qui ont une grande incidence sur

l'environnement (avant tout planification des infrastructures de transport, d'énergie). Il est recommandé d'établir cette liste en associant les autorités de planification concernées, au niveau des cantons et de la Confédération surtout. Toutefois, une liste n'est jamais définitive, car de nouveaux plans et programmes qui ont une incidence environnementale verront le jour au fil du temps ; la liste doit donc être facile à adapter régulièrement.

- › **Niveau de détail des analyses, scoping** : l'adaptabilité du niveau de détail de l'analyse d'un plan ou programme, c'est-à-dire l'aptitude à s'adapter au niveau de planification et à l'impact potentiel des objets visés par le plan ou le programme, constitue l'une des caractéristiques principales de l'EES. On peut recourir à des matrices d'identification des impacts et à des listes de contrôle pour évaluer succinctement l'éventail des incidences et le niveau de détail de la planification, tout en se fiant aux expériences des pays tiers avec le scoping et l'EES dans des contextes de planification comparables. Il convient aussi d'emblée de tenir compte de la disponibilité des données pour les études à effectuer, car en principe, l'EES ne comprend pas de collecte de données, du moins pas aux niveaux administratifs supérieurs. On prendra donc en considération les différentes unités administratives et les limites du système: local, régional, national. Dans le cas de planifications qui impliquent plusieurs niveaux administratifs, le niveau de détail des analyses s'adaptera à chacun de ces niveaux et cette différenciation sera communiquée. Par ailleurs, le niveau de détail est toujours régi par le principe de proportionnalité ; il convient de garder en mémoire l'objectif principal, à savoir l'identification d'impacts environnementaux notables et d'en tenir compte dans la planification.
- › **Examen de variantes** : la comparaison de variantes constitue une autre caractéristique de l'EES. Un certain nombre de critères doivent toutefois être définis pour que cette comparaison puisse être effectuée et documentée de manière systématique. Par ailleurs, il est très souhaitable que cette comparaison de variantes ne se limite pas aux plans qui ont un impact territorial concret, où il s'agit de choisir entre plusieurs sites ou tracés. Il convient aussi d'effectuer des comparaisons entre plusieurs alternatives de principe ou approches fondamentales lorsqu'il s'agit de définir des plans ou programmes thématiques : transports publics ou route ? énergies renouvelables ou développement des centrales nucléaires ? La comparaison de variantes et la raison du choix final doivent être clairement et pertinemment documentées.
- › **Processus participatif** : l'introduction d'un processus participatif obligatoire constitue l'un des grands acquis de l'EES au plan international, avant tout si l'on considère les pays qui n'ont pas établi de procédures de consultation. Au-delà, l'EES et ses dispositions à propos de la participation apportent également une plus-value aux procédures de planification qui contiennent déjà des éléments participatifs telles qu'en Suisse et dans les pays avoisinants considérés; cette plus-value réside dans le caractère contraignant de la démarche participative, qui se retrouve

mieux structurée et harmonisée. Un aspect décisif pour la Suisse consiste à rendre visibles ces réglementations au-delà du cadre légal existant (p. ex. procédure d’approbation des plans). L’expérience montre qu’il est recommandé de bien préparer la phase participative et d’impliquer de manière large les milieux associés. Par ailleurs, il convient de bien choisir le moment de la participation publique, de manière à ce que la planification soit suffisamment concrète pour éviter les malentendus. Outre les dispositions légales et formelles à définir, le cas échéant aussi pour les consultations transfrontalières par la conclusion d’accords bilatéraux par exemple, il convient encore de citer des facteurs « mous » de réussite déterminants : l’attitude positive des acteurs, la transparence des procédures, la publication des résultats du processus participatif. La participation des autorités, outre celle du public, constitue une autre clé du succès de l’EES. L’expérience acquise dans les pays avoisinants ainsi que dans les cantons de Genève et de Vaud montre que l’EES améliore la qualité de la coopération des autorités tant au plan horizontal (entre les services d’un même niveau administratif) qu’au plan vertical (entre les niveaux administratifs de l’État).

- › **Documentation** : dans les pays et les cantons examinés, le compte-rendu de l’EES prend généralement la forme d’un rapport environnemental séparé. On peut aussi imaginer qu’au lieu d’un bref rapport autonome, la documentation de l’EES soit présentée sous la forme d’un chapitre sectoriel du rapport de planification. Cette documentation doit couvrir les aspects suivants :
 - › La délimitation du périmètre d’étude et les thématiques pertinentes
 - › Les impacts environnementaux des différentes variantes du plan
 - › Les conflits environnementaux et les optimisations potentielles
 - › Les résultats et les recommandations pour les procédures ultérieures (surtout l’EIE)
 - › La preuve que les exigences légales ont été remplies.

6.2. LES FACTEURS DE RÉUSSITE DE L’EES

Si des réserves subsistent ponctuellement à l’égard de l’EES, l’expérience acquise sur le terrain permet néanmoins d’affirmer qu’elle constitue un élément pertinent d’une procédure de planification d’avenir. L’EES permet notamment de garantir des procédures de planification structurées et transparentes et le respect des objectifs environnementaux.

Au niveau de la conception, l’expérience montre que l’EES sera aboutie si elle

- 1) forme une partie intégrante des processus de planification et de décision et contribue directement ou indirectement à prendre en compte les intérêts de l’environnement,

- 2) se concentre sur les effets déterminants et sur les aspects décisifs d'une planification et considère les variantes plausibles,
- 3) se base sur les meilleures normes professionnelles et méthodologiques disponibles,
- 4) est acceptée par les acteurs concernés et intervient au terme d'une démarche participative qui associe de manière appropriée la collectivité et les autorités à un stade précoce,
- 5) est assortie d'un monitoring adéquat.

Les facteurs clés de réussite de l'EES

- › **Ancrage législatif** : l'expérience avec l'évaluation de la durabilité et l'EES en Suisse ainsi qu'avec l'EES à l'étranger le montre: pour que l'application de l'EES soit garantie dans le contexte de planifications définies, l'EES doit être obligatoire et inscrite dans la loi ; un recours facultatif n'est pas suffisant. En Suisse comme à l'étranger, l'expérience montre que le double ancrage de l'EES, aussi bien dans la loi sur l'environnement que dans la loi sur l'aménagement du territoire, serait idéale et par conséquent souhaitable. En Suisse, l'ancrage devrait de préférence intervenir dans le cadre de l'évaluation des effets;
- › **Evaluation précoce des effets sur l'environnement** : l'EES doit avant tout évaluer les conséquences environnementales d'un plan ou d'un programme dès les premières phases d'une planification. Fréquemment, c'est précisément cet élément qui manque aujourd'hui en Suisse lors de l'élaboration et de l'évaluation de plans et de programmes;
- › **Acceptation** : l'argument décisif pour introduire l'EES – ou l'évaluation des effets, dans le cas de la Suisse, - est une meilleure acceptation. Il s'agit donc de communiquer aux acteurs concernés dans les milieux politiques et dans l'administration, ainsi qu'aux autres groupes d'intérêt et à la population, les atouts/les effets positifs de l'EES/de l'évaluation des effets. Ce sont avant tout les effets positifs sur les processus, la diminution des incidences négatives sur l'environnement ainsi qu'une meilleure acceptation et la transparence des procédures existantes;
- › **Guide** : à l'étranger, l'expérience montre qu'il est judicieux de créer un guide EES de portée générale ; en Suisse, il s'agirait d'intégrer un tel guide dans celui de l'évaluation des effets, afin de définir le cadre général et sans poser de balises trop contraignantes;
- › **Liste des plans et programmes soumis à l'EES** : afin de constituer une base de planification solide à long terme, l'expérience du terrain montre qu'il est judicieux d'établir la liste des plans et des programmes soumis à une EES, respectivement à une évaluation des effets. Il est souhaitable que cette démarche soit accomplie en commun par toutes les autorités de planification concernées, notamment par celles de la Confédération et des cantons et que les critères d'établissement de cette liste demeurent flexibles ;

- › **Documentation** : les résultats clés de l'évaluation (environnementale) sont présentés dans un document autonome, le rapport environnemental, ou alors, ils sont consignés dans un chapitre individuel du rapport de planification. Par ailleurs, il s'agit de documenter en résumé comment les modalités d'évaluation environnementale, le débat sur les variantes ainsi que les informations issues des différentes consultations ont été intégrés dans le plan ou dans le programme en question, et de mettre ses informations à disposition du public.
- › **Monitoring** : le monitoring constitue un volet fondamental et indispensable de l'EES. La mise en place d'un suivi permet d'observer les incidences sur l'environnement pendant et après la procédure de planification ainsi que de rectifier cette planification pour mieux la cibler si nécessaire. En cas d'introduction de l'EES ou de l'évaluation des effets sur l'environnement, il conviendra encore de clarifier la question des responsabilités ainsi que celle des possibilités et des limites temporelles et spatiales du monitoring.

ANNEXES

ANNEXE NO 1 : INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES SUR LES INTERVIEWS

INTERVIEWS DE GROUPES: LIEU, DATE, PARTICIPANT-E-S	
1. Berlin	
Lieu	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)
Date, heure	mardi 28 janvier 2014, 9.45-12.30h
Liste des participant-e-s	Institution, fonction
Dr. Christof Sangenstedt	BMUB
Katrin Klama	Regionaler Planungsverband Westsachsen
Werner Reh	BUND Deutschland
Marianne Richter	Umweltbundesamt UBA
Nikolaus Hilty	Office fédéral de l'environnement OFEV
Dr. Dieter Günnewig	Bosch & Partner
Dr. Marie Hanusch	Bosch & Partner
2. Düsseldorf	
Lieu	Umweltamt der Stadt Düsseldorf
Date, heure	Jeudi 30 janvier 2014, 14.00-17.00h
Liste des participant-e-s	Institution, fonction
Dr. Klaus von Zahn	Umweltamt Düsseldorf
Jürgen Lindemann	Umweltministerium Nordrhein-Westfalen
Dietrich Kraetzschmer	Planungsgruppe Umwelt, Consultant
Andrea Korr	Bundesnetzagentur
Nikolaus Hilty	Office fédéral de l'environnement OFEV
Dr. Marie Hanusch	Bosch & Partner
Dr. Stefan Balla	Bosch & Partner
3. Vienne	
Lieu	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW)
Date, heure	Vendredi 10 janvier 2014, 10.00-12.30h
Liste des participant-e-s	Institution, fonction
Dr. Ursula Platzer-Schneider	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW)
Florian Matiasek	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
Gilbert Pomaroli	Amt der Niederösterreichischen Landesregierung
Dr. Andreas Sommer	Amt der Salzburger Landesregierung
Nikolaus Hilty	Office fédéral de l'environnement OFEV
Dr. Marie Hanusch	Bosch & Partner
Dr. Stefan Balla	Bosch & Partner

4. Lausanne	
Lieu	Direction générale de l'environnement (DGE), Canton de Vaud
Date, heure	Vendredi 17 janvier 2014, 9.15-12.30h
Liste des participant-e-s	Institution, fonction
Nadia Christinet	Direction générale de l'environnement (DGE) du canton de Vaud, Déléguée aux affaires stratégiques
Daniel Litzistorf	Service d'urbanisme de la ville de Lausanne, Chef de l'Office de coordination des risques environnementaux
Claude Thomas	Service d'urbanisme de la ville de Lausanne
Cécile Bourigault	Office fédéral de l'environnement OFEV
Nikolaus Hilty	Office fédéral de l'environnement OFEV
Nathalie Gigon	INFRAS
Daniel Sutter	INFRAS
5. Genève	
Lieu	Office cantonal de l'urbanisme, Canton de Genève
Date, heure	Lundi 27 janvier 2014, 13.30-16.30h
Liste des participant-e-s	Institution, fonction
Gilles Wachsmuth	Service d'étude de l'impact sur l'environnement, canton de Genève
Maude Mauvais	Service d'étude de l'impact sur l'environnement, canton de Genève
Fabio Dubs	Office de l'urbanisme, canton de Genève
Sylvain Ferretti	Office de l'urbanisme, canton de Genève, Chef du service du Projet d'agglomération
Eric Saeuberli	CSD Ingenieurs, directeur du bureau CSD de Genève
Cécile Bourigault	Office fédéral de l'environnement OFEV
Nathalie Gigon	INFRAS
Daniel Sutter	INFRAS
6. Lyon	
Lieu	DREAL: Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement – Région Rhône-Alpes
Date, heure	Mardi 28 janvier 2014, 10.00-12.30h
Liste des participant-e-s	Institution, fonction
Yves Meinier	DREAL, Service CEPE (Connaissance, Etudes, Prospective et Evaluation), Région Rhône-Alpes
Laurine Colin	SEPAL: Syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise, Chargée de mission
Stéphane Duru	Service environnement, Département du Rhône, Chef de bureau Déchets Energies,
Charlotte Le Bris	CETE: Centre d'Etudes Techniques de l'Équipement (Lyon), Responsable du pôle de compétence Évaluations Environnementales
Angélique Godard	CETE: Centre d'Etudes Techniques de l'Équipement (Lyon)
Cécile Bourigault	Office fédéral de l'environnement OFEV
Nathalie Gigon	INFRAS
Daniel Sutter	INFRAS

ANNEXE NO 2 : LISTE DES EXEMPLES D'EES

EES MENTIONÉES DANS LE PRÉSENT RAPPORT:	
1. EES du schéma directeur des transports allemand (D)	
Description	Concept EES et guide méthodologique pour le schéma directeur des transports allemand, 2015.
Institution responsable	BMVI, Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur
Lien site internet	http://m.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/UI/Bundesverkehrswegeplan Schéma directeur des transports allemand -2015-methodische-weiterentwicklung-und-forschungsvorhaben.html?nn=63872
2. Rapport environnemental pour le plan de développement du réseau électrique (NEP) 2022 (D)	
Description	L'Agence fédérale des réseaux (Bundesnetzagentur) a effectué une EES dans le cadre de l'élaboration d'un plan des besoins au niveau national. Cette EES analyse et évalue l'impact environnemental prévu sur les différents biens à protéger de chacune des mesures prévues dans le plan de développement NEP 2022 et du plan général.
Institution responsable	Bundesnetzagentur, BNetzA
Lien site internet	http://www.netzausbau.de/cn_1422/DE/Bedarfsermittlung/Alfa/NEP-UB_Alfa/NEP-UB_Alfa-node.html
3. EES du programme de développement du Land de Saxe-Anhalt (D)	
Description	Dans le cadre de l'EES, chaque volet du plan de développement du Land a été analysé sous l'angle de son impact sur l'environnement, en établissant une différence en fonction du degré des déterminations qu'il contenait.
Institution responsable	Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt
Lien site internet	http://www.mlv.sachsen-anhalt.de/fachthemen/raumordnung-und-landesentwicklung/landesentwicklungsplan/
4. EES du Plan de gestion des déchets et du Programme de limitation de la production de déchets de la Ville de Vienne (A)	
Description	Dans le cadre d'une EES, élaboration d'un plan de gestion des déchets 2013-2018 et d'un plan de limitation de la production de déchets 2013-2018 pour la Ville de Vienne pour que les considérations environnementales soient dûment pris en compte.
Institution responsable	Stadt Wien, Magistratsabteilung 48-Abfallwirtschaft Strassenreinigung und Fuhrpark
Lien site internet	https://www.wien.gv.at/umwelt/ma48/beratung/umweltschutz/sup2012-oeffentliche-einsicht.html http://www.partizipation.at/235.html
5. Programme d'agglomération franco-valdo-genevois (PAFVG), Genève	
Description	Une EES a été effectuée dans le cadre de la première et de la deuxième génération du projet d'agglomération du Grand Genève, respectivement en 2007 et 2012.
Institution responsable	Office de l'urbanisme du Canton de Genève, en collaboration avec les communes concernées, le canton avoisinant et les institutions/communes françaises frontalières.

Lien site internet	Projet d'agglomération 2012: http://www.grand-geneve.org/mediatheque/projet-agglomeration-2012/66 EES Projet d'agglomération 2012: http://www.grand-geneve.org/sites/default/files/fichiers/annexe6_ees_juin12_0.pdf
6. Plan directeur localisé (PDL), Les Vergers, Genève	
Description	Plan directeur pour le quartier « Les Vergers », commune de Meyrin, dans l'agglomération de Genève.
Institution responsable	Canton de Genève, en collaboration avec la commune de Meyrin
Lien site internet	Site PDL Les Vergers: http://ge.ch/amenagement/pdq-vergers
7. Projet Métamorphose, Lausanne	
Description	Développement et réaménagement d'un quartier lausannois (plan de développement du quartier).
Institution responsable	Ville de Lausanne
Lien site internet	Site du projet: http://www.lausanne.ch/lausanne-en-bref/lausanne-demain/projet-metamorphose.html
8. Plan directeur communal (PDC), Lausanne	
Description	Plan directeur communal de la Ville de Lausanne. L'actualisation du plan directeur et l'EES sont en cours d'achèvement.
Institution responsable	Ville de Lausanne
Lien site internet	Site PDC Lausanne: http://www.lausanne.ch/de/lausanne-en-bref/lausanne-demain/planification/plan-directeur-communal.html
9. Plan de Déplacements Urbains (PDU) Annemasse, France	
Description	EES du plan de transports urbain de la région/agglomération d'Annemasse.
Institution responsable	Ville/région d'Annemasse et Région Rhône Alpes (DREAL: Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement)
Lien site internet	PDU Annemasse: http://www.annemasse-agglo.fr/pdu/ EES PDU Annemasse: http://www.annemasse-agglo.fr/fileadmin/user_upload/Pdf/grands_projets_actions/deplacements/PDU_2013/Evaluation_environnementale_1_.pdf
10. Plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux du Rhône, Frankreich	
Description	EES du plan de gestion des déchets du Département du Rhône (2014).
Institution responsable	Département du Rhône
Lien site internet	Site plan de gestion des déchets du Département du Rhône: http://www.rhone.fr/developpement_innovation/environnement/gestion_des_dechets/plan_dechets_non_dangereux EES (rapport environnemental) annexé au plan de gestion des déchets: http://www.rhone.fr/content/download/53619/442577/file/plan_dechets_non_dangereux_rhone_rapport_environnemental.pdf

Tableau no 11

ANNEXE NO 3 : ABRÉVIATIONS

BauGB	Baugesetzbuch (code de la construction, Allemagne)
BMU(B)	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Allemagne), ministère de l'environnement, de la protection de la nature, des constructions
BNetzA	Bundesnetzagentur (Allemagne), autorité allemande de régulation des télécommunications
BVWP	Bundesverkehrswegeplan (Allemagne), schéma directeur des transports
COFIL	Comité de pilotage
DCE	Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (Directive cadre européenne sur l'eau)
Directive ESIE	Directive concernant l'évaluation environnementale stratégique de l'Union européenne (2001/42/CE)
EDD	évaluation de la durabilité (Suisse)
EES	évaluation environnementale stratégique
EIA	Environmental Impact Assessment (= EIE)
EIE	étude de l'impact sur l'environnement (= EIA)
ESE	évaluation stratégique environnementale (= EES ; ONU)
ESIE	évaluation stratégique des incidences sur l'environnement (= EES ; UE)
HFF	Habitat Faune Flore (Directive UE)
LEP	Landesentwicklungsplan (Allemagne), plan de développement de Land
NEP	Netzentwicklungsplan (Allemagne), plan de développement de réseau électrique
PDL	plan directeur localisé (Genève)
ROEIE	Règlement cantonal d'application de l'ordonnance fédérale relative à l'étude de l'impact sur l'environnement, Canton de Genève
ROG	Raumordnungsgesetz (Allemagne), loi sur l'aménagement du territoire
SEA	Strategic Environmental Assessment (= EES)
UBA	Umweltbundesamt (Allemagne), office fédéral de l'environnement
UE	Union européenne

BIBLIOGRAPHIE

- Arbter, Kerstin (2013):** Institut für Technikfolgen-Abschätzung (Hg.), Handbuch Strategische Umweltprüfung [online], Auflage 3.3, Wien, 2013, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, download <26.7.2013> von <<http://hw.oeaw.ac.at/6631-3>>, Wien
- ARE, INFRAS (2004):** Évaluation de la durabilité. Présentation de la conception générale et des bases méthodologiques pour l'évaluation de la durabilité ; INFRAS, sur mandat de l'Office fédéral du développement territorial ARE, Berne/Zürich.
- ARE, Ecoplan (2008a):** Evaluation und Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB); Ecoplan im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE, Bern.
- ARE, Ecoplan (2008b):** Évaluation de la durabilité. Guide pratique pour les services fédéraux et autres intéressés; Ecoplan, sur mandat de l'Office fédéral du développement territorial ARE, Berne.
- Arts, J. (1998):** EIA Follow-Up – On the role of Ex Post Evaluation in Environmental Impact Assessment. Groningen: Geo Press.
- Balla, S., Wulfert, K., Peters, H.-J. (2009):** Leitfaden zur Strategischen Umweltprüfung (SUP). Umweltbundesamt. Dessau-Roßlau (UBA Texte 08/09).
- Balla, S., Wulfert, K., Peters, H.-J. (2010):** Leitfaden zur Strategischen Umweltprüfung (SUP), aktualisierte Fassung. Umweltbundesamt. Dessau-Roßlau. Online verfügbar unter: www.bmu.de/service/publikationen/downloads
- Bina, O. (2007):** A critical review of the dominant lines of argumentation on the need for strategic environmental assessment. Environmental Impact Assessment Review, 27, 585 – 606.
- BMU – Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (2009):** Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung.
- BNetzA – Bundesnetzagentur (2014):** Festlegung des Untersuchungsrahmens für die strategische Umweltprüfung 2014, cf. www.netzausbau.de/SharedDocs/Termine/DE/Konsultationen/2014/140423_Untersuchungsrahmen.html
- Bosch & Partner (2012):** Konsistente Umweltpolitische Strategien. Abschlussbericht zum FE-Vorhaben Wirksamere Umsetzung umweltpolitischer Ziele in der Nachhaltigkeitspolitik durch die Weiterentwicklung von Managementinstrumenten. TV 2: Umweltzielkonflikte bei der Aufstellung umweltpolitischer Strategien und Programme erkennen und beurteilen – Arbeitsmethoden für die Fachebene im Geschäftsbereich des BMU, FKZ 3709 11 156 2.
- Bosch & Partner (2012):** Weiterentwicklung der umweltbezogenen Nachhaltigkeits- und Kernindikatoren, FE 3709 11 156/3.

- Bundestag (2011):** BT-Drs. – Bundestagsdrucksache 17/6680 vom 26.7.2011, Bericht des Parlamentarischen Beirats über die Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung und die Optimierung des Verfahrens.
- Bunge, Thomas (2012):** Die Umweltdimension im Impact Assessment der EU und in der Nachhaltigkeitsprüfung. In: UVP-report 26 (1), S. 22–33.
- BUWAL, INFRAS (2002):** Prüfung der Umweltauswirkungen von Plänen – Grundlagenbericht: Internationale Erfahrungen und Einsatzmöglichkeiten in der Schweiz; INFRAS im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), Bern/Zürich.
- BUWAL, ARE (2005):** Grundlagen und Elemente einer Beurteilungsmethode NHB mit SUP für die kantonale Richtplanung; Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) und Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Bern.
- Canton de Genève (2014):** site du Canton consacré à l'évaluation environnementale stratégique, EES, <http://ge.ch/impact-environnement/evaluation-environnementale-strategique-ees> (consultation: 05.05.2014).
- Cashmore, M., Bond, A., and Cobb, D. (2008):** The role and functioning of environmental assessment: Theoretical reflections upon an empirical investigation of causation. *Journal of Environmental Management*, 88, 1233-1248.
- Cerema (2014):** Préconisations relatives à l'évaluation environnementale stratégique – Note méthodologique (hors documents d'urbanisme), Cerema (centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement), Département Environnement Territoires Climat (Charlotte Le Bris), rapport intermédiaire (pas encore publié), Lyon.
- Christinet (2009):** L'évaluation environnementale, contribution de Nadia Christinet (Canton de Vaud) lors du séminaire ARPEA du 18 juin 2009, Lausanne.
- Commission européenne (2003):** Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, Brüssel. http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/030923_sea_guidance_de.pdf (en allemand et anglais).
- Commission européenne (2009):** Rapport sur l'application et l'efficacité de la directive relative à l'évaluation stratégique environnementale (Directive 2001/42/CE).
- Conseil fédéral (2008):** Meilleure coordination entre la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire: Rapport du Conseil fédéral répondant à la motion 04.3664 du 15 novembre 2004 de la Commission des affaires juridiques du Conseil des États, Berne.
- COWI (2009):** Study concerning the report on the application and effectiveness of the SEA Directive (2001/42/EC). Final Report April 2009, Kongens Lyngby, Denmark.

- CSD (2012):** Prise en compte des installations importantes dans les plans directeurs cantonaux – aide pour la mise en oeuvre d’une démarche d’évaluation des effets. CSD, mandat de l’Office fédéral du développement territorial ARE et de l’Office fédéral de l’environnement OFEV, Lausanne.
- CSD (2012b):** Projet d’agglomération franco-valdo-genevois (PAFVG) – Annexe 6: Evaluation environnementale stratégique. CSD Ingénieurs SA, Lausanne.
- Dalal-Clayton, B. and Sadler B. (2005):** Strategic Environmental Assessment - a Sourcebook and Reference Guide to International Experience. London: Earthscan.
- de Heer, Ecoscan (2008):** Projet Métamorphose, Evaluation environnementale stratégique, de Heer Consulting und Ecoscan, Lausanne.
- Département du Rhône (2013):** Révision du Plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux du Rhône – Projet de Rapport environnemental, dossier d’enquête : pièce n°5/7, Département du Rhône, Lyon.
- Ferretti, J., Podhora, A., Weingarten, E., Niestroy, I. (2012):** Möglichkeiten und Hemmnisse zur Berücksichtigung von Umweltbelangen im Folgenabschätzungssystem der Europäischen Union. In: UVP-report 26 (1), S. 4–9.
- Fischer, T.B. (2007).** Theory and practice of strategic environmental assessment: towards a more systematic approach. London: Earthscan.
- Fischer, T.B. (2010)** Reviewing the quality of strategic environmental assessment reports for English spatial core strategies. *Environmental Impact Assessment Review*, 30, 62-69.
- Fundingsland Tetlow, M., Hanusch, M. (2012):** Strategic environmental assessment: the state of the art. *Impact Assessment and Project Appraisal* 30 (1), S. 15-24.
- Glasson, J., Thérivel R. and Chadwick A., eds. (2005):** Introduction to Environmental Impact Assessment. London: Routledge.
- Hanusch, M. and Glasson J. (2008):** Much ado about SEA/SA monitoring: The performance of English Regional Spatial Strategies, and some German comparisons. *Environmental Impact Assessment Review*, 28, 601-617.
- IAIA (2002):** Strategic Environmental Assessment Performance Criteria. International Association for Impact Assessment (IAIA) Special Publication Series No. 1. January 2002. www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/sp1.pdf
- INFRAS, Ecosens (2013):** Energiestrategie 2050: Umweltanalyse und Bewertung von Technologien zur Stromerzeugung; INFRAS und Ecosens im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt.

- Jha-Thakur, U., Gazzola, P., Fischer, T.B., Peel, D., and Kidd, S. (2009):** SEA Effectiveness – The Significance of Learning. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 27 (2), 133-144.
- Jacob, K., Veit, S., Hertin, J. (2009):** Gestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung. Studie der Freien Universität Berlin im Auftrag der Bertelsmann Stiftung.
- Jones, C., Baker, M., Carter, J., Jay, S., Short, M., and Wood C. (2005):** Strategic Environmental Assessment and Land Use Planning, An International Evaluation. London: Earthscan.
- Kørnø, L. and Thissen, W.A.H. (2000):** Rationality in decision- and policy-making: implications for strategic environmental assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal* 18, 191-200.
- Le Bris (2013):** Préconisations relatives à l'EES – Note méthodologique, Charlotte Le Bris, présentation lors de la journée technique COTITA «L'évaluation environnementale stratégique», 17.10. 2013, Lyon.
- Nilsson, M. and Dalkmann H. (2001):** Decision making and strategic environmental assessment. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, 3, 305-327.
- Owens, S., Rayner, T., and Bina, O. (2004):** New agendas for appraisal: reflections on theory, practice and research. *Environment and Planning A*, 36, 1943-1959.
- Pomaroli (2014):** Screening-Formulare für die strategische Umweltprüfung in der örtlichen Raumordnung Niederösterreichs.
- Partidário, R. M. do (2012):** Strategic Environmental Assessment. Better Practice Guide. Methodological guidance for strategic thinking in SEA, on behalf of the Portuguese Environment Agency and Redes Energéticas Nacionais (REN), SA, Lisbon, 2012.
- Runhaar, H. and Driessen, P.P.J. (2007):** What makes environmental assessment successful environmental assessment? The role of context in the contribution of SEA to decision-making. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 25 (1), March, 2-14.
- Sadler, B. and Verheem R. (1996):** Strategic Environmental Assessment: Status, Challenges and Future Directions. The Hague: Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment.
- Sadler et al. (2011):** Handbook of strategic environmental assessment; B. Sadler, R. Aschermann, J. Dusik, T. B. Fischer, M. R. Partidário, R. Verheem; Earthscan, London 2011.
- Sangenstedt, C. (2000):** Stand der Einführung einer Strategischen Umweltprüfung in Europa und Handlungsbedarf in Deutschland. Beitrag für die Konferenz: Évaluation environnemen-

tale stratégique von Plänen und Programmen - Wann und wie kommt die SUP? Bund Deutscher Landschaftsarchitekten. Kassel.

Sangenstedt, C. (2006): Die Umsetzung der SUP durch das SUP-Gesetz. In: Erbguth, W. (Ed.): strategische Umweltprüfung (SUP) - Stand, Rechtsfragen, Perspektiven. Nomos, Baden-Baden: 77-96.

Schmidt, M., João, E. and Albrecht E., eds. (2005): Implementing Strategic Environmental Assessment. Berlin: Springer.

Smith, S., Richardson, J., and McNab A. at Scott Wilson Ltd. (2010): Towards a more efficient and effective use of Strategic Environmental Assessment and Sustainability Appraisal in spatial planning. London: Department for Communities and Local Government.

Sommer, A. (2002): Die Beurteilung der Erheblichkeit von Umweltauswirkungen – Vorgehen und Kriterien für das Screening bei strategischen Umweltprüfungen. Bundesministerium für Land- u. Forstwirtschaft, Umwelt u. Wasserwirtschaft (Hrsg.), Wien.

Sommer, A. (2005): Strategische Umweltprüfung : Vom Untersuchungsrahmen zur Erfolgskontrolle. Bundesministerium für Land- u. Forstwirtschaft, Umwelt u. Wasserwirtschaft (Hrsg.), Wien.

Stoeglehner, G., Brown A.L., and Kørnøv L. (2009): SEA and planning: ‘ownership’ of strategic environmental assessment by the planners is the key to its effectiveness. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 27 (2), June, 111–120.

Stoeglehner, G. (2010): Enhancing SEA effectiveness: lessons learnt from Austrian experiences in spatial planning. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 28 (3), 217-231.

Thérivel, R. and Partidário M.R. (1996): The Practice of Strategic Environmental Assessment, London: Earthscan.

Thérivel, R. (2004): Strategic Environmental Assessment in Action. London: Earthscan.

Thérivel, R., Christian, G., Craig, C., Grinham, R., Macins, D., Smith, J., Sneller, T., Turner, R., Walker, D., and Yamane, M. (2009): Sustainability-focussed impact assessment: English experiences. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 27 (2), June, 155-168.

Thissen, W. (2001): Strategic environmental assessment and policy: developments and challenges, In: L. Billing, C. Jones, B. Sadler, and C. Wood, eds. *Environmental Assessment Yearbook 2001*, The EIA Centre, University of Manchester

Verheem, R. and Dusik J. (2011): “A hitchhiker’s guide to SEA: Are we on the same planet?” Opening plenary. IAIA Special Conference on SEA, Prague, 21-23 September.

Wachter, D. (2007): Nachhaltigkeitsbeurteilung: Erweiterung oder Konkurrenz zur Umweltprüfung? In: UVP-report 21 (1+2), S. 31–35.