

**EVALUATION DE L'IMPACT DE LA FUTURE DIRECTIVE SEA
SUR L'AMENAGEMENT INTEGRE DES ZONES COTIERES**

Alexandre Mercadié
Université du Littoral
Dunkerque, France

septembre, 1999

Objectifs :

La proposition de directive du conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (Directive SEA) a pour objet l'intégration des questions environnementales dans l'élaboration et la prise de décision des plans et des programmes. Les plans et programmes d'Aménagement Intégrés des Zones Côtières (AIZC) sont évidemment concernés. Il est donc nécessaire d'évaluer son impact sur la future stratégie d'AIZC, pour pouvoir tenir compte de ses dispositions lors de la préparation des recommandations finales. Qui plus est, cette directive n'étant toujours pas adoptée, il est souhaitable de mesurer la nécessité et la possibilité d'y proposer ou non des modifications, au cas où certains aspects mis en lumière par le programme de démonstration d'AIZC pourraient y être bénéfiques.

Tenant compte du contexte original de la mise en œuvre d'une telle directive (I), le rapport vise à identifier les dispositions particulières de cette future directive qui ont un impact sur les plans et programmes menés sur les zones côtières (II), ainsi qu'à souligner les synergies qui existent entre la Directive SEA et le processus d'AIZC (III).

I. Présentation de la Directive SEA

Définition

La procédure d'Evaluation Stratégique des Impacts sur l'Environnement (ou procédure SEA pour Strategic Environmental Assessment) est une procédure intégrée au processus d'élaboration des décisions politiques, qui doit assurer que les conséquences environnementales des différents plans et programmes sont identifiées, décrites et évaluées, avant leur adoption.

Ainsi les acteurs concernés peuvent donner leur opinion, les résultats sont pris en compte dans un document, la transparence est assurée pendant l'élaboration des décisions.

La procédure SEA doit contribuer au développement durable.

Proposition d'une directive sur l'Evaluation Environnementale des plans et programmes

Texte d'origine : COM (96)511 – 4/12/96

1) Contexte :

- Constat : la Directive 85/337/CEE sur l'évaluation des impacts environnementaux concerne les projets. Or les décisions importantes sont prises au niveau des plans et des programmes. L'objectif est donc de combler cette lacune en appliquant le processus de la Directive 85/337/CEE au niveau stratégique. Cette directive exige des Etats Membres que l'Evaluation Environnementale soit exécutée dans les cas de projets significatifs.

- Il n'y a pas de loi communautaire générale exigée, une directive exigeant l'Evaluation Environnementale des plans et programmes est donc clairement requise.

- une telle directive faisait partie du programme législatif de la commission en 1994 et reporté dans celui de 1995.

2) Position des Etats Membres en 1995

- tous les Etats Membres ont des systèmes de planification de l'occupation des sols, mais l'utilisation des plans et programmes sectoriels (par exemple plan minerais ou plan énergie) varie considérablement.

- la méthodologie, les outils existent pour une évaluation des plans et programmes au début du processus de décision. Ainsi on peut adopter dès maintenant une directive d'évaluation des plans et programmes.

3) Avis des Etats Membres sur la proposition de directive

- les Etats Membres sont pour mais pas au même niveau.
- de nombreux Etats Membres suivent une politique de déréglementation et sont peu disposés à accepter des nouvelles exigences administratives.
- certains Etats Membres préfèrent une recommandation mais une recommandation ne liant pas les Etats Membres sera probablement ignorée en pratique.

4) Solutions

La directive doit s'appliquer aux plans et programmes qui :

- ont une implication importante sur l'environnement de façon claire.
- sont facilement susceptible d'être l'objet d'exigences environnementales.

La directive sera revue au bout de 5 ans pour s'étendre à d'autres plans et programmes.

Constat fait au cours du programme de démonstration sur l'AIZC :

“ Les études d'impact sur l'environnement, exigées pour certains projets en vertu de la directive 85/337 (EIA) sont généralement effectuées après l'élaboration des projets et visent essentiellement à en atténuer l'impact. D'où la nécessité de réaliser des évaluations stratégiques de l'impact sur l'environnement qui évalue les incidences des actions sur l'environnement dès le stade de préparation des projets et des programmes. La principale limite de la proposition actuelle est que seuls les projets publics sont concernés. ”

Les critiques actuelles ont pour origine la crainte que les problèmes rencontrés par l'application de la Directive 85/337 se renouvellent dans la Directive SEA. Parmi ces problèmes, en particuliers ceux concernant les zones côtières, on trouve :

- la variation de l'application selon les Etats Membres
- l'oubli de l'aspect maritime dans l'étude
- le manque de fiabilité

II. Evaluation Environnementale des plans et programmes d'AIZC

Une analyse précise des dispositions de la proposition de directive du conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (Directive SEA) permet d'estimer dans quelle mesure les plans et programmes d'AIZC sont concernés :

La Directive prévoit l'évaluation des plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement (article 1). Les plans et programmes réalisés dans le cadre d'une procédure d'AIZC sont concernés, l'AIZC constituant un plan d'aménagement global qui prend en compte les différentes activités.

Les plans et programmes ne sont pas uniquement limités à l'aménagement du territoire (article 2-a) :

- ce sont ceux élaborés par une autorité compétente. Ils peuvent être adoptés par cette même autorité ou par un acte législatif.
- ce sont aussi les plans et programmes établissant un cadre pour une autorisation ultérieure (référence à la localisation, la nature, la dimension, les conditions d'exploitation des projets).

Les modifications des plans et programmes sont aussi concernés.

Les différents domaines pris en compte par la directive sont :

- les transports
- l'énergie
- la gestion des déchets
- la gestion de la ressource en eau
- l'industrie (y compris les extractions minérales)
- les télécommunications
- le tourisme
- l'urbanisme et l'aménagement du territoire
- l'affectation des sols

Tous ces secteurs sont pris en compte par l'AIZC. La directive vise à y intégrer la dimension environnementale. Le processus d'AIZC tient aussi compte des interactions entre ces différents secteurs. Une vision stratégique doit mesurer les impacts environnementaux liés à chacun de ces secteurs mais aussi au résultat global des activités de ces secteurs et de leurs interactions.

Les secteurs de l'agriculture et de la pêche ne sont pas nommément désignés par la procédure SEA. Pourtant ils peuvent aussi faire l'objet d'une Evaluation Environnementale. Celle-ci pourrait alors concerner les plans et programmes, mais serait

surtout efficace si elle s'appliquait aux politiques.

Le processus d'AIZC a souligné l'impact que peuvent avoir certaines politiques sur l'environnement, notamment les politiques européennes (PAC, Politique Commune de la Pêche, fonds structureaux...). La vision stratégique de l'Evaluation Environnementale, pour être complète et pleinement efficace devrait probablement évaluer également les impacts environnementaux de ces politiques.

Les autorités compétentes responsables sont désignées par les Etats Membres (article 2-b).

L'Evaluation Environnementale est :

- la préparation d'une déclaration sur les incidences environnementales.
- la réalisation des consultations.
- la prise en compte de ces déclarations et de ces consultations.

Tous comme les processus d'AIZC, l'Evaluation Environnementale nécessite une consultation du public et la mise à dispositions des informations sous une forme adéquate (article 2-e).

L'Evaluation Environnementale doit être réalisée avant l'adoption des plans ou programmes (article 4-1). L'objectif d'intégration des considérations en matière de protection de l'environnement doit ainsi être rempli.

Il faut tenir compte des délais dans la mise en œuvre de cette directive. Pour les plans et programmes nouveaux à partir de 2000, la directive s'applique (article 4-2).

Les modifications mineures et les plans et programmes suffisamment localisés entraînent une Evaluation Environnementale si les Etats Membres la considèrent nécessaire (article 4, alinéa3 et 4). Le processus d'AIZC étant cyclique, des modifications visant à l'améliorer sont fréquentes. Les autorités publiques doivent veiller à ce que l'environnement soit toujours pris en considération de manière correcte.

Si le plan ou le programme est exempté d'Evaluation Environnementale, les autorités publiques en expliquent les raisons au public concerné (article 4-4bis). Cette disposition souligne le souci d'information du public.

La déclaration sur l'environnement contient les informations visées en annexe relatives aux questions concernant (article 5-1) :

a) La teneur du plan ou du programme et ses principaux objectifs. De nombreux projets ont, a priori, des impacts sur l'environnement côtier, ces informations permettent d'en mesurer l'ampleur très tôt.

b) Les caractéristiques environnementales des zones susceptibles d'être affectées par les plans et programmes. Sur les zones côtières, les interactions existantes entre les différentes activités et les différents milieux naturels sont complexes, il est donc indispensable de bien connaître ces caractéristiques.

c) Tout problème environnemental existant, notamment les zones particulières désignées au titre des directives " Oiseaux " (Directive 79/409/CEE) et " Habitats " (Directive 92/43/CEE). Ces zones sont fortement représentées dans les zones côtières, elles méritent donc une attention particulière.

e) et f) Les incidences découlant de la mise en œuvre des plans et programmes et les solutions de remplacement.

g) Les mesures visant à empêcher, réduire, compenser les impacts négatifs sur l'environnement.

h) Les difficultés rencontrées lors de la collecte des informations.

h bis) Les raisons pour lesquels les solutions de remplacement n'ont pas été adoptées. Il est nécessaire de s'assurer que la solution la meilleure d'un point de vue environnemental a été adoptée. Nécessitant la consultation du public, la décision débouche sur un consensus. L'AIZC stigmatise ce type de débat par la collaboration participative qui est un excellent moyen d'obtenir une décision finale acceptée par tous. Pour que cela soit possible, un résumé non technique des informations concernant le plan ou le programme est exigé (h ter).

La déclaration évalue les incidences directes ou indirectes du plan ou du programme sur l'homme, la faune, la flore, le sol, les eaux, l'air, le climat, le paysage, les biens matériels, le patrimoine culturel, et leurs interactions (article 5-2).

La préoccupation est d'assurer ici la prise en compte de tous les impacts possibles. La directive remplit ainsi l'objectif d'intégration des problématiques environnementales et de tous les paramètres dans la mesure des impacts des plans et programmes, et assure ainsi une vision globale des enjeux. Elle rejoint ainsi les objectifs de l'AIZC.

L'autorité compétente consulte les autorités et organismes responsables de l'environnement concernés, s'agissant du choix du niveau de détails des informations contenues dans la déclaration (article 5-3). Cette disposition doit être appliquée avec beaucoup de rigueur par tout plan ou programme réalisé sur les zones côtières où, comme le souligne le programme de démonstration, les informations incomplètes et inadéquates sont une des principales raisons de la mauvaise gestion et de la dégradation du littoral.

La déclaration doit contenir un résumé non technique des informations (article 5-4).

En résumé, l'article 5 souligne la nécessité d'avoir à disposition des informations suffisamment détaillées. C'est essentiel pour réaliser une évaluation correcte et émettre un avis justifié au cours du processus décisionnel, puisque la consultation est requise (voir aussi les dispositions de l'article 6). Pour qu'elle soit facilitée, un résumé non technique

est exigé.

L'article 6 précise les modalités permettant au public concerné d'émettre une opinion :

1. Une copie du plan ou du programme et de la déclaration doivent être mises à dispositions des autorités et organismes responsables de l'environnement et au public concernés

2. Il faut leur laisser des délais suffisants pour exprimer leur avis.

3. et 4. L'Etat Membre désigne les autorités et organismes responsables de l'environnement et le public susceptible d'être concernés par les plans et programmes et de participer ainsi au processus décisionnel.

Ces dispositions sont déjà plus que respectées par le processus d'AIZC, la consultation des personnalités concernées étant le mode de fonctionnement du programme de démonstration. Cette initiative doit donc être pérennisée.

Il faut informer et consulter les Etats Membres susceptibles d'être affectés par les plans et programmes (article 7). Cette notion est particulièrement importante pour les zones côtières où de très nombreux effets environnementaux transfrontières peuvent être mesurés, les pollutions maritimes par exemple ne connaissent pas les frontières.

Selon l'article 8, l'autorité chargée d'adopter le plan ou le programme ou d'en assurer la procédure d'adoption doit prendre en considération la déclaration - article 5, les avis exprimés - article 6, les résultats des consultations - article 7. Elle peut ainsi apporter les modifications qu'elle considère nécessaires aux plans et programmes.

Suite à l'adoption d'un plan ou d'un programme, l'autorité informe et met à disposition des personnes concernées une copie du plan ou du programme adopté ainsi qu'une déclaration sur la façon dont les procédures réalisées selon les dispositions de l'article 8 ont été prises en compte (article 9).

La transparence doit donc ici être respectée. Les modalités pour l'information délivrée sont fixées par les Etats Membres. Ceux-ci doivent notamment se conformer à la législation en vigueur concernant l'accès à l'information environnementale (notamment les dispositions prises en application de la directive 90/313/CEE sur l'accès à l'information environnementale).

Il n'y a pas de recours judiciaire à l'encontre de l'acte législatif par lequel le plan ou le programme a été adopté (article 10). Un tel recours est pourtant prévu par les dispositions de la convention d'Aarhus, et plus particulièrement à l'article 9 permettant un recours en cas de non-respect des dispositions de l'article 6 dont les alinéas 3, 4, et 8 s'appliquent à

l'article 7 (participation du public concernant les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement). On constate ainsi qu'un recours serait possible au cas où ne sont pas respectés :

- les délais raisonnables pour informer le public
- la participation du public dès le début de la procédure
- la prise en compte des résultats de la procédure de participation.

III. Synergies

De nombreuses dispositions de la Directive rencontrent un écho favorable dans la pratique du processus d'AIZC tel qu'on a pu le constater au cours du programme de démonstration.

On peut souligner les synergies existantes entre les deux processus concernant les variations existantes, les informations nécessaires, le rôle de la consultation du public, l'aspect financier, l'évaluation d'ensemble.

Facteurs de variations

Il existe des processus formels de décision pour les plans et programmes dans l'Union Européenne. Mais ils sont différents selon les Etats Membres et les différents secteurs dans chaque Etat Membre.

Ainsi, si un instrument d'Evaluation Environnementale des plans et programmes doit être appliqué à toute l'Union Européenne, il doit rester extrêmement adaptable. Cette adaptabilité doit concerner à la fois les différents Etats Membres où les zones côtières sont très variables, et les différents secteurs d'activité puisque l'Evaluation Environnementale stratégique varie en fonction des décisions et des activités auxquelles elle s'applique (rôle, étendue, forme...). On constate ainsi que les différences entre Etats Membres sont plus importantes en fonction de la nature des plans et programmes que du pays d'origine.

Il existe des variations en fonctions des informations disponibles. La qualité et la quantité des informations dépendent effectivement des moyens mis en œuvre pour leur collecte. Cette disponibilité est respectée pour les informations concernant, dans l'ordre :

- l'occupation des sols.
- la gestion de l'eau, la pollution, le transport, l'énergie, l'agriculture.
- l'industrie, le tourisme.

Les instruments pour réaliser cette évaluation sont aussi très divers :

- lois et autres instruments statutaires.
- décisions des ministères et cabinets.
- circulaires, notes.

Leur résultat peut être inscrit dans le droit positif ou le droit " mou ".

Le processus SEA de l'élaboration de la décision s'applique à différents niveaux administratifs :

- national.

- régional (surtout états fédéraux).
- local (pays ayant des gouvernements décentralisés).

Tous ces éléments constituent des points communs avec les difficultés soulevées par le programme de démonstration. L'application d'un texte unique est délicate puisque les variations sont importantes au sein de l'Union Européenne, que ce soit concernant les modalités de l'Evaluation Environnementale ou des directions à suivre pour une bonne gestion des zones côtières.

Informations nécessaires

Avant toute évaluation, l'AIZC a démontré la nécessité des collecter des informations, de les rendre disponibles pour une consultation. Les informations nécessaires pour réaliser une Evaluation Environnementale sont :

- la description globale de l'environnement.
- les impacts significatifs.
- les mesures pour les minimiser et/ou les contrôler.
- les solutions alternatives.
- un résumé non technique

Pour produire de telles informations, à la fois utiles et compréhensibles, la synthèse des différentes sources de données existantes doit être réalisée. L'AIZC a aussi démontré l'importance de l'identification des acteurs potentiels, ceux chargés de réaliser le processus d'intégration. De la même manière, il faut s'intéresser aux personnes chargées de l'Evaluation Environnementale et des moyens disponibles. La production d'informations utiles nécessite donc l'existence de données adéquates et leur transformation en informations compréhensible aux décideurs et aux gestionnaires.

Il existe encore de nombreuses lacunes, variables selon les Etats Membres. Les dispositions existent mais sont incomplètes. Mais les secteurs où elles sont le plus limités demeurent l'intégration de l'Evaluation Environnementale et de la consultation des données dans le processus d'élaboration des décisions.

Consultation et participation du public

Différents exemples de consultation existent à travers l'Europe :

- dispositions légales pour la participation du public.
- participation pratiquée sans exigences légales.
- consultation indirecte à travers les associations.

Le niveau d'intervention est variable dans les étapes du processus de décision. Mais le minimum requis de la consultation est en général rencontré. Au niveau national, la

consultation indirecte est une bonne solution alternative : directement, c'est infaisable.

L'Evaluation Environnementale dans le cadre de la procédure SEA fait partie du cadre plus large de l'évaluation de l'impact des projets sur l'environnement, de l'évaluation des ressources naturelles, de l'évaluation économique, de l'évaluation des risques...

Ces évaluations recouvrent les exigences de l'AIZC. L'assurance de la prise ne compte la plus large possible des domaines affectant la décision finale d'un plan ou d'un programme concerné par l'Evaluation Environnementale peut être réaliser par la participation du public. Il n'est pas anodin que le programme de démonstration ait souligné l'importance de l'implication du public. Sa participation permet de s'assurer qu'une initiative d'AIZC couvre toutes les questions touchant à la qualité de la vie, au patrimoine culturel et social, aux loisirs. Ces questions apparaissent aussi dans l'Evaluation Environnementale. La participation du public permet de s'assurer de la bonne application des procédures, qu'elles concernent l'AIZC ou l'Evaluation Environnementale.

Les principes clés de SEA sont que les conclusions de l'évaluation environnementale du plan et de la consultation qui s'y rapporte doivent être prises en considération dans le processus de décision. Tout comme dans les décisions d'AIZC, ces conclusions sont le résultat d'une concertation.

Financement:

L'introduction de l'Evaluation Environnementale aux plans d'aménagement du territoire au niveau régional et local pourrait entraîner une augmentation des coûts de 5 à 10%, principalement en raison des recherches et des informations nécessaires à la réalisation de l'Evaluation Environnementale.

Il faut néanmoins souligner les bénéfices :

- fournir une révision systématique, améliorer les concepts stratégiques, fournir un éclairage sur les effets sur l'environnement
- un meilleur équilibre entre les facteurs environnementaux, sociaux et économiques.
- simplification du processus de recherche au niveau des projets individuels.

De tels arguments sont aussi valables pour le processus d'AIZC qui cherche dans l'implication du secteur privé des partenaires économiques.

Bon nombre d'informations utilisées par l'Evaluation Environnementale sont utiles ailleurs, notamment pour l'AIZC. Les secteurs concernés et les méthodes utilisées se rejoignent dans les deux processus. La double utilisation des mêmes informations de façon coordonnée permettrait de réaliser une économie de coût substantielle.

Il est à noter que l'évaluation économique d'un projet ou d'une politique publique ne tient

que beaucoup trop rarement compte des bénéfices liés à la protection et l'amélioration de l'environnement. Les calculs ne tiennent pas compte des enjeux qui caractérisent l'environnement tels que le long terme, l'irréversibilité, les incertitudes, la non-substituabilité...

Evaluation d'ensemble

Quand les pratiques existantes sont évaluées en fonction des exigences simples de la procédure SEA, elles se font à travers différents niveaux de rigueur et de détails.

Toutefois, des principes de bases doivent être assurés, tels que la nécessité :

- de fournir (aux autorités et aux organisations concernées) une explication et une justification des propositions de SEA
- d'entreprendre un travail avancé sur le développement et la publicité des méthodes de SEA
- de préparer un guide pour une bonne pratique des SEA

Ces exigences ont également été identifiées lors du programme de démonstration afin d'assurer le bon déroulement du processus d'AIZC. L'intégration ne peut réussir que par une bonne information, une concertation entre les personnalités concernées, et le respect d'une marche à suivre assurant l'application des grands principes de l'AIZC.

Conclusions

La procédure SEA est confrontée à un problème complexe, celui-ci d'être appliquée de façon uniforme dans les Etats Membres de l'Union Européenne tout en tenant compte des grandes variations existantes.

Les étapes de description de l'environnement, d'analyse des relations de causes à effets, de concertation avant la prise de décision de mettre en œuvre les plans et programmes sont réalisées de façon quasiment identique par la procédure d'Evaluation Environnementale dans le cadre de la directive SEA et par le processus d'AIZC.

Les synergies existantes entre les deux processus concernant les procédures de décision, les informations disponibles, les instruments d'évaluation existent donc bien. Néanmoins l'Evaluation Environnementale doit tenir compte de la particularité des espaces littoraux. Cette différenciation géographique qui tient à la spécificité de chacun de ces espaces doit être prise en compte selon le niveau auquel l'Evaluation Environnementale est réalisée, afin d'éviter que l'aspect marin soit oublié.

Les exigences des deux procédures se recoupant sur de nombreux points, les expériences du programme de démonstration sur l'AIZC peuvent contribuer à améliorer la procédure SEA.

Il faut toujours veiller à ce que la procédure SEA ne s'adresse pas uniquement à des secteurs différents de façon séparée. Les plans et programmes élaborés dans le cadre de l'AIZC s'adressent à plusieurs secteurs à la fois. La vision stratégique de l'Evaluation Environnementale ne peut être assurée que par l'application des principes d'intégration.

Textes de référence

- Communication du Conseil COM 96/511 du 4 décembre 1996 – Document 96/0304(SYN)
- Proposition de Directive du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement – Document 596PC0551
- Proposition modifiée de Directive du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement – JOCE n° C 83/1999, p.13