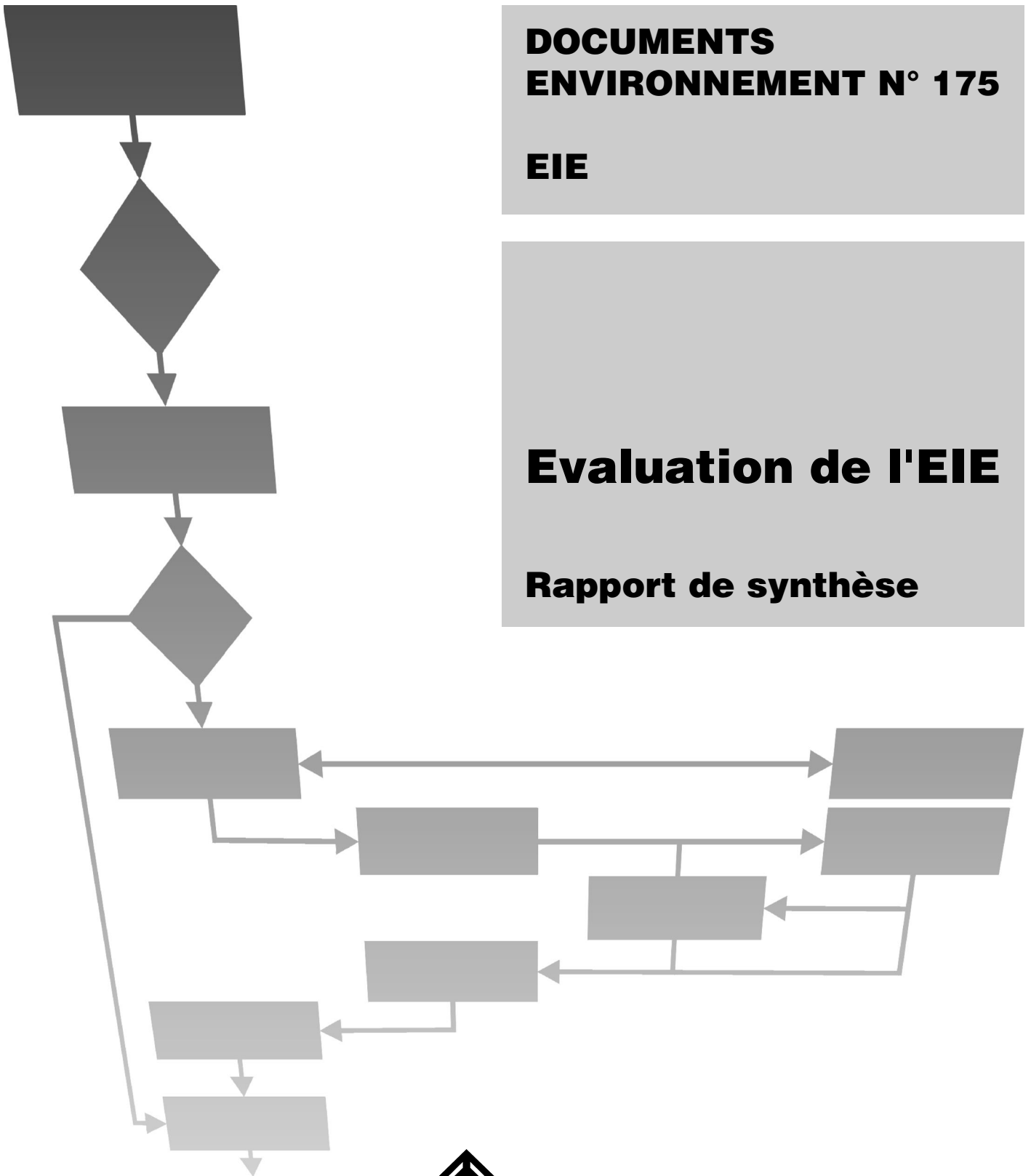


**DOCUMENTS
ENVIRONNEMENT N° 175**

EIE

Evaluation de l'EIE

Rapport de synthèse



**Office fédéral de l'environnement,
des forêts et du paysage OFEFP**

**DOCUMENTS
ENVIRONNEMENT N° 175**

EIE

Evaluation de l'EIE

Rapport de synthèse

Evaluation de l'étude de l'impact
sur l'environnement (EIE)
et recommandations

**Publié par l'Office fédéral
de l'environnement, des forêts
et du paysage OFEFP
Berne, 2004**

Editeur

Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP)

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

Auteurs

Fritz Sager
Büro Vatter, Politikforschung & -beratung, Berne
Walter Schenkel,
Synergo, Planung und Projektmanagement, Zurich

Collaboration

Peter M. Keller,
Etude d'avocats Keller & Sutter, Berne
Adrian Vatter, Isabelle Steffen, Natalie Jan, Lukas Zollinger et Peter Züst,
Büro Vatter, Politikforschung & -beratung, Berne
Markus Maibach, Jürg Heldstab, Stephan Hammer et Nicolas Schmidt,
Infras, Zurich

Expert en évaluation

Thomas Widmer
Institut de politologie, Université de Zurich

Référence

Fritz Sager et Walter Schenkel (2003)
Evaluation de l'étude de l'impact sur l'environnement
Documents environnement n° 175
Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, Berne

Groupe de travail au sein de l'OFEFP

Elisabeth Suter, division Coordination et ressources
(direction du projet au sein de l'OFEFP)
Gérard Poffet, Direction
Christine Hofmann, Vincenzo P. Gianella, Loredana Beretta, Josef Rohrer
Division Coordination et ressources
Reinhard Zweidler, Salome Sidler
Division Droit
Gilbert Thélin
Division Paysage
Jürg Zihler
Division Substances, sol, biotechnologie
Silvio Schmid
Direction fédérale des forêts
Manfred Kummer
Division Protection des eaux et pêche
Fredy Fischer
Division Lutte contre le bruit

Groupe consultatif

Werner Bussmann
Office fédéral de la justice
Martin Descloux
Office de la protection de l'environnement du canton de Fribourg
Ekkehard Gebers
Transitgas SA, Zurich
Samuel Hinden
Office de coordination pour la protection de l'environnement du canton de Berne
Katia Horber-Papazian
Institut de hautes études en administration publique, Chavannes-près-Renens
Michel Matthey
Office fédéral du développement territorial
Peter Mayer
Office fédéral des transports
Joanna Ozimek
Secrétariat général du DETEC, Service juridique
Martin Pestalozzi
Etude d'avocats Pestalozzi & Vogler, Rüti
Marc Huber, Jean Thiry
Baudirektion du canton de Zurich
Karl Tschanz
Umweltschutzfachstelle de la Ville de Zurich
Daniel Wassmer
CFF SA, Division infrastructure, Langenthal

Commande

OFEFP, Documentation, CH-3003 Berne
Fax + 41 (0) 31 324 02 16
docu@buwal.admin.ch
www.buwalshop.ch

Numéro de commande / Prix

UM-175- F / CHF 12.- (TVA comprise)
Cette publication est aussi disponible en allemand (UM-175-D)

© OFEFP 2004

Remarque:

En troisième page de couverture, le lecteur trouvera un CD-Rom qui contient le rapport intégral en allemand ainsi que les documents de l'évaluation.

Table des matières

| | | | | |
|--|-----------|----------|---|-----------|
| Abstracts | 5 | 4 | Recommandations | 50 |
| Avant-propos | 9 | 4.1 | Application des dispositions régissant l'EIE | 50 |
| Zusammenfassung | 11 | 4.1.1 | Mieux faire connaître les avantages de l'EIE ... | 50 |
| Résumé | 13 | 4.1.2 | Publier des aides à l'exécution pour les installations posant problème..... | 50 |
| Riassunto | 15 | 4.1.3 | Concilier très tôt les besoins de la procédure et les attentes des requérants..... | 51 |
| 1 Introduction | 17 | 4.1.4 | Donner plus de poids à l'enquête préliminaire et au cahier des charges, respecter les étapes de la procédure décisive | 51 |
| 1.1 Contexte, objectifs et organisation | 17 | 4.1.5 | Recourir à une procédure de médiation en cas de conflit | 52 |
| 1.2 L'EIE en bref | 17 | 4.1.6 | Améliorer l'harmonisation cantonale dans l'application des procédures et des prescriptions | 52 |
| 1.3 Etudes consacrées à l'EIE | 19 | 4.2 | Modifications du droit en vigueur | 53 |
| 2 Objet de l'étude et mode d'évaluation .. | 21 | 4.2.1 | Revoir les valeurs seuils de l'EIE..... | 53 |
| 2.1 Méthode d'évaluation et points étudiés | 21 | 4.2.2 | Renforcer le suivi environnemental, la réception écologique des ouvrages et les contrôles d'efficacité..... | 53 |
| 2.2 Mode d'évaluation | 22 | 4.2.3 | Intégrer davantage la protection de l'environnement dans l'aménagement du territoire | 54 |
| 2.2.1 Modèle d'analyse des effets | 22 | 4.2.4 | Mettre en place l'évaluation environnementale stratégique (EES)..... | 55 |
| 2.2.2 Méthode appliquée | 24 | 4.2.5 | Promouvoir les études environnementales pour les projets non soumis à l'EIE | 55 |
| 3 Résultats de l'évaluation | 28 | 5 | Annexes | 56 |
| 3.1 L'EIE a-t-elle rempli le rôle qui lui était assigné? | 28 | 5.1 | Glossaire | 56 |
| 3.2 Quelle est l'influence de l'EIE sur les projets? .. | 31 | 5.2 | Contenu du CD-Rom | 58 |
| 3.3 Quelle est l'influence de l'EIE sur les procédures? | 32 | | | |
| 3.4 Comment améliorer l'EIE? | 38 | | | |
| 3.4.1 Propositions pour améliorer l'instrument qu'est l'EIE..... | 39 | | | |
| 3.4.2 Assurer une gestion professionnelle des projets | 41 | | | |
| 3.4.3 Accorder plus de place à l'environnement dans la planification générale..... | 43 | | | |
| 3.4.4 Autres propositions d'optimisation | 44 | | | |

Abstracts

English

This evaluation examines the effects of the environmental impact assessment (EIA) on the implementation of environmental protection regulations and consent procedures and develops concrete proposals for improvements. Set out in the form of a political science-based implementation and process analysis, the investigation is based primarily on the systematic evaluation of representative case studies, a qualitative comparison of case studies, and on surveys conducted among the cantonal environmental protection agencies.

The study arrives at the conclusion that the EIA serves as a vital coordination tool, ensuring the enforcement of environmental legislation – and especially precautionary environmental protection in connection with consent procedures. The EIA also helps during the project planning process to ensure that the environmental impacts of major construction projects are reduced to an absolute minimum.

The study also identifies weaknesses of the present EIA: particular opportunities for improvement lie in the area of procedural management and in the services provided by the authorities. The burden on the EIA could also be relieved if the consideration of the key environmental questions were to be commenced at the spatial-planning stage. Moreover, less-detailed environmental impact statements would be required during the consent procedures if environmental monitoring during construction and outcome reviews were to be given a firmer statutory basis. After 15 years of practical experience with EIAs, it is also useful to review the list of facilities for which EIAs are mandatory and, if necessary, bring it into line with today's requirements.

Keywords

environmental impact assessment (EIA), evaluation, enforcement of environmental legislation, strategic environmental assessment (SEA), material and formal coordination, consent procedure(s), competent authorities, environmental protection agencies, applicant(s), environmental protection organizations, objections, complaints.

Deutsch

Die vorliegende Evaluation untersucht die Auswirkungen der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) auf den Vollzug der Umweltschutzvorschriften und die Bewilligungsverfahren und entwickelt konkrete Verbesserungsvorschläge. Die als politikwissenschaftliche Vollzugs- und Verfahrensanalyse angelegte Untersuchung basiert hauptsächlich auf der systematischen Auswertung von repräsentativen Fallstudien, einem qualitativen Fallstudienvergleich und auf Umfragen bei den kantonalen Umweltschutzfachstellen.

Die Studie kommt zum Schluss, dass die UVP als Koordinationsinstrument eine entscheidende Rolle spielt, dass das Umweltrecht und speziell die Umweltvorsorge im Rahmen von Baubewilligungsverfahren vollzogen wird. Die UVP dient auch dazu, dass bereits im Laufe des Projektierungsprozesses die Umweltauswirkungen von grossen Bauvorhaben soweit als möglich reduziert werden können.

Die Studie zeigt auch Schwächen der heutigen UVP auf: Optimierungsmöglichkeiten bestehen besonders im Verfahrensmanagement und in den Dienstleistungen der Behörden. Die UVP könnte auch entlastet werden, wenn die wesentlichen Umweltfragen bereits im Rahmen der Raumplanung behandelt würden. Zudem wären im Rahmen der Bewilligungsverfahren weniger detaillierte Umweltverträglichkeitsberichte erforderlich, wenn die Umweltbaubegleitung und die Wirkungskontrolle rechtlich besser verankert

würden. Nach fünfzehn Jahren UVP-Praxis ist es auch sinnvoll, die Liste der UVP-pflichtigen Anlagen zu überprüfen und wenn nötig an die heutigen Anforderungen anzupassen.

Stichwörter

Umweltverträglichkeitsprüfung, Evaluation, Vollzug des Umweltrechts, Strategische Umweltprüfung, materielle und formelle Koordination, Baubewilligungsverfahren, zuständige Behörden, Umweltschutzfachstellen, Gesuchsteller, Umweltschutzorganisationen, Einsprachen, Beschwerden.

Français

La présente évaluation examine les effets que l'étude de l'impact sur l'environnement (EIE) exerce sur l'application des prescriptions relatives à la protection de l'environnement et sur les procédures d'autorisation, et propose ensuite des mesures pour améliorer l'EIE. Réalisée sous forme d'analyse politologique consacrée à l'application d'une législation et de sa procédure, l'évaluation se fonde pour l'essentiel sur l'analyse systématique d'études de cas représentatifs, sur une comparaison qualitative de ces études et sur des enquêtes menées auprès des services cantonaux de la protection de l'environnement.

L'étude débouche sur la conclusion suivante: l'EIE est un instrument de coordination décisif qui garantit l'application de la législation sur la protection de l'environnement, notamment pour ce qui est de la prévention environnementale, dans le cadre de procédures d'autorisation de construire. Elle permet également de réduire au maximum, et dès la conception des plans, les effets que de grands projets de construction pourraient avoir sur l'environnement.

Les experts n'ont pas manqué de relever aussi les faiblesses actuelles de l'EIE. Selon eux, il est notamment possible d'améliorer la gestion de la procédure et les prestations des autorités. L'EIE serait par ailleurs allégée si les principales exigences environnementales étaient traitées auparavant, dans le cadre de l'aménagement du territoire. De plus, la procédure d'autorisation de construire pourrait se dérouler avec des rapports d'impact moins détaillés si le suivi et le contrôle environnemental des projets étaient mieux ancrés dans la législation. Enfin, après quinze années de mise en œuvre, il serait indiqué de revoir la liste des installations soumises à l'EIE et, au besoin, de l'adapter aux exigences actuelles.

Mots-clés

Etude de l'impact sur l'environnement, évaluation, application de la législation sur la protection de l'environnement, évaluation environnementale stratégique, coordination matérielle et formelle, procédure d'autorisation de construire, autorités compétentes, services spécialisés de la protection de l'environnement, requérant, organisations de protection de l'environnement, opposition, recours.

Italiano

La presente valutazione studia le ripercussioni dell'esame dell'impatto sull'ambiente (EIA) sull'esecuzione delle prescrizioni ambientali e sulle procedure d'autorizzazione. Inoltre, elabora proposte di miglioramento concrete. La ricerca, condotta quale analisi politologica dell'esecuzione e delle procedure, poggia principalmente sulla valutazione sistematica dello studio di casi rappresentativi, su un confronto qualitativo dello studio di casi e su un'indagine condotta presso i servizi cantonali di protezione dell'ambiente.

La ricerca giunge alla conclusione che l'EIA svolge un ruolo decisivo quale strumento di coordinamento, affinché nel quadro delle procedure di autorizzazione per il permesso di costruzione sia garantita l'esecuzione del diritto ambientale e, in particolare, della prevenzione ambientale. L'EIA serve inoltre a ridurre nel limite del possibile le ripercussioni ambientali di grandi progetti edili già durante il processo di progettazione.

La ricerca individua però anche le lacune attuali dell'EIA. Opportunità di ottimizzazione esistono in particolare nel quadro della gestione delle procedure e nei servizi forniti dalle autorità. L'EIA potrebbe essere snellito se i problemi ambientali principali fossero trattati già nell'ambito della pianificazione del territorio. Inoltre, la procedura d'autorizzazione richiederebbe rapporti d'impatto ambientale meno dettagliati, se l'accompagnamento ambientale nel settore edilizio e il controllo dell'efficacia avessero un migliore fondamento giuridico. Dopo quindici anni di applicazione dell'EIA, è dunque ragionevole riesaminare l'elenco degli impianti soggetti all'EIA e, se del caso, adeguarlo alle necessità odierne.

Parole chiave

Esame dell'impatto sull'ambiente, valutazione, esecuzione del diritto ambientale, esame ambientale strategico, coordinamento materiale e formale, procedura di autorizzazione per il permesso di costruzione, autorità competenti, servizi di protezione dell'ambiente, richiedente, organizzazioni di protezione dell'ambiente, ricorsi, reclami.

Avant-propos

Le territoire suisse étant relativement exigu, les grands projets de construction doivent être réalisés dans le plus grand respect de la nature. C'est pourquoi il faut les concevoir avec soin et veiller à réduire leurs effets nocifs. Depuis une quinzaine d'années, les projets d'installations pouvant engendrer de sérieuses atteintes à l'environnement doivent ainsi faire l'objet d'une étude de l'impact sur l'environnement (EIE).

Depuis son introduction, l'EIE a sans cesse été remise en cause. On lui reproche par exemple de ralentir les travaux de construction, de freiner les projets d'investissement et de se tromper de priorités. Suite à une interpellation parlementaire, le Conseil national a adopté en automne 2001 un postulat de sa Commission des affaires juridiques. Ce postulat charge le Conseil fédéral de rendre compte au Parlement des effets de l'étude de l'impact sur l'environnement sur l'application des prescriptions relatives à la protection de l'environnement et sur les procédures d'autorisation, ainsi que de proposer des améliorations potentielles.

Le présent rapport répond aux questions du postulat et propose une série de mesures qui pourraient améliorer l'EIE. Il résume en fait les résultats d'une vaste étude politologique réalisée pour évaluer l'EIE. Désireux de présenter à tous les intéressés, spécialistes ou dilettantes, des résultats clairs et compréhensibles, nous avons décidé de publier le rapport intégral de l'étude ainsi que les différents documents de travail. Ils figurent sur le CD-Rom joint au présent rapport de synthèse.

L'évaluation a été réalisée par des experts indépendants et suivie par un groupe de travail composé de représentants de divers offices fédéraux, de services cantonaux de la protection de l'environnement, d'offices des ponts et chaussées, de maîtres d'ouvrages, d'organisations de protection de l'environnement ainsi que de spécialistes de l'évaluation. Des sondages et des ateliers ont également permis de tenir compte du point de vue des différents services cantonaux de la protection de l'environnement.

Dans l'ensemble, l'étude réalisée attribue de bonnes notes à l'EIE, mais révèle aussi les faiblesses de cet instrument et identifie les moyens permettant de l'améliorer. Nous espérons que cette publication contribuera à nourrir le débat politique sur l'EIE d'arguments scientifiques et qu'elle permettra, à terme, de rationaliser, d'actualiser et d'optimiser l'EIE, sans qu'il faille pour autant renoncer aux grands principes de la prévention environnementale.

Office fédéral de l'environnement,
des forêts et du paysage (OFEFP)

Gérard Poffet
Vice-directeur

Zusammenfassung

Ziele der Evaluation

Die vorliegende Evaluation der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) untersucht die Auswirkungen der UVP auf den Vollzug der Umweltschutzvorschriften und die Bewilligungsverfahren. Sie zeigt Verbesserungsmöglichkeiten am Instrument und an den Verfahren auf und legt dar, auf welchen Regelungsebenen sich diese realisieren liessen.

Methodik und Datengrundlage

Die Studie ist als politologische Evaluation mit einem streng wissenschaftlichen Ansatz konzipiert. Es handelt sich dabei um eine Vollzugs- und Verfahrensanalyse, während die effektiven Umweltauswirkungen der realisierten Anlagen nicht Thema der Evaluation waren.

Als Grundlage für die Auswahl von möglichst ausgewogenen Fallbeispielen dienten verschiedene kantonale Statistiken und die Geschäftskontrolldaten des BUWAL. Die Fallstudien wurden mit Hilfe der statistischen Methode der Clusteranalyse sowie anhand einer Umfrage bei den kantonalen Fachstellen ausgewählt. Insgesamt wurden fünfzehn vertiefende Fallstudien durchgeführt und systematisch verglichen. Zudem wurden drei Paare von ähnlichen Projekten, die sich durch die UVP-Pflicht unterscheiden, einem qualitativen Vergleich unterzogen. Die gewonnenen Resultate über die Wirkungsweise der UVP wurden Erfahrungen aus dem Ausland (EU, Deutschland, Niederlande, Österreich) gegenübergestellt.

Fragen zur Dauer der Verfahren und zur Wirkung der mit der UVPV-Revision von 1995 eingeführten Fristen wurden anhand der Geschäftskontrolldaten des BUWAL geklärt.

Die Ergebnisse der Untersuchung und die Möglichkeiten zur Verbesserung der UVP wurden an mehreren Sitzungen mit einer BUWAL-internen Arbeitsgruppe sowie mit einer breit zusammengesetzten externen Begleitgruppe diskutiert und bewertet. Die Arbeiten wurden ausserdem von einem Umweltrechts- und einem Evaluationsexperten begleitet. Letztlich konnten aus den Untersuchungsergebnissen und festgestellten Optimierungsmöglichkeiten ganz konkrete Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der UVP abgeleitet werden.

Die Untersuchung kommt zu folgenden, empirisch fundierten Ergebnissen:

Erkenntnisse

1. Das Instrument UVP erfüllt die ihm zugeordnete Rolle bezüglich der Prüfung der Umweltrechtskonformität von Projekten.
2. Das Instrument UVP dient der vorsorglichen Verminderung der Umweltauswirkungen eines Projekts.
3. Das Instrument UVP trägt zu einer besseren materiellen Koordination der betroffenen Umweltbereiche bei.
4. Das Instrument UVP führt zu formell besser koordinierten, teilweise aber längeren Verfahren.
5. Das Instrument UVP trägt zu Projektoptimierungen oder Redimensionierungen zugunsten der Umwelt sowie zur Projektierung von angemessenen Umweltschutzmassnahmen bei.
6. Der durch das Instrument UVP direkt verursachte Aufwand ist gut investiert, indem er zu einer vorsorglichen Verminderung der Umweltauswirkungen beiträgt.

7. Das Instrument UVP führt bezüglich Nutz- und Schutzinteressen zu ausgewogenen Projekten.
8. Die Beurteilungsdauer für UVP-Geschäfte in Bundesverfahren und für Anhörungen hat sich nach 1995 massgeblich verkürzt.
9. Das Instrument UVP führt gemäss Einschätzung der Umweltschutzfachstellen nicht zu einer grösseren Anfälligkeit gegenüber Einsprachen und Beschwerden.
10. Das Instrument UVP kann weiter optimiert werden, und zwar sowohl durch einen besseren Vollzug der bestehenden Vorschriften als auch über Anpassungen des bestehenden Rechts.

Auf Basis der Erkenntnisse der vorliegenden Untersuchung werden elf Empfehlungen formuliert:

Empfehlungen
zum Vollzug der
UVP

1. Die Vorteile der UVP für die Gesuchsteller und Gesuchstellerinnen sollten besser kommuniziert werden.
2. Die Informations- und Kommunikationsstrategien betreffend UVP sind durch Vollzugshilfen, Richtlinien und Schulungsangebote zu stärken.
3. Die Anforderungen und Erwartungen in materieller und zeitlicher Hinsicht aller Beteiligten sollten frühzeitig geklärt werden, z. B. an Startsitzen und Augenscheinen vor Ort.
4. Voruntersuchung und Pflichtenheft sollten durch den frühzeitigen Einbezug der Umweltschutzmassnahmen gestärkt werden.
5. Bei kontroversen Projekten sollte vermehrt die Möglichkeit genutzt werden, Mediationsverfahren anzusetzen.
6. Der Vollzug bestehender Verfahren und Vorschriften kann z. T. noch besser interkantonal harmonisiert werden.

Empfehlungen
zur Änderung
bestehenden
Rechts

7. Es sollte regelmässig überprüft werden, welche Anlagentypen der UVP-Pflicht unterliegen. Im Vordergrund steht die Streichung von Anlagen aus dem Anhang UVPV, dessen Ergänzung mit neuen Anlagen sowie die Änderung von darin vorgesehenen Schwellenwerten für die UVP-Pflicht.
8. Umweltbaubegleitung und Wirkungskontrolle sollten rechtlich verankert und auch vollzogen werden.
9. Die Umweltberichterstattung im Rahmen der Raumplanung sollte gestärkt werden.
10. Die Strategischen Umweltprüfung (SUP) sollte eingeführt werden.
11. Die Umweltabklärungen bei nicht UVP-pflichtigen Projekten sollten in Anlehnung an in einzelnen Kantonen eingespielte Verfahren gestärkt werden.

Résumé

Objectifs de l'évaluation

L'évaluation de l'étude de l'impact sur l'environnement (EIE) présentée ici examine les effets de l'EIE sur l'application des prescriptions relatives à la protection de l'environnement et sur les procédures d'autorisation. Elle propose des mesures pour améliorer tant l'instrument lui-même que les procédures et indique à quels niveaux législatifs il convient d'intervenir pour concrétiser ces améliorations.

Méthodologie et base de travail

L'étude a été réalisée sous la forme d'une évaluation politologique avec une approche strictement scientifique. Elle analyse uniquement l'application de la législation et les procédures et ne porte donc nullement sur l'impact que des installations réalisées ont effectivement sur l'environnement.

Les cas étudiés ont été sélectionnés sur la base de diverses statistiques cantonales et des données relatives au contrôle des affaires de l'OFEP. Les études de cas ont été choisies au moyen de l'analyse de groupes (une méthode statistique) et grâce à un sondage mené auprès des services cantonaux spécialisés. Au total, quinze études de cas approfondies ont été réalisées et soumises à une comparaison systématique. Des études de cas ont également servi à examiner trois paires de cas similaires (un élément de chaque paire étant soumis à l'EIE et l'autre non) et à procéder ensuite à une comparaison qualitative. Pour terminer, l'évaluation a comparé les résultats obtenus sur les effets de l'EIE avec les expériences engrangées à l'étranger (Union européenne, Allemagne, Pays-Bas et Autriche).

La durée des procédures et les effets engendrés par les délais introduits lors de la révision de l'OEIE en 1995 ont été déterminés sur la base des informations provenant du contrôle des affaires de l'OFEP.

Les résultats de l'étude et les propositions d'optimisation de l'EIE ont été examinés et discutés à l'occasion de plusieurs séances avec le groupe de travail de l'OFEP ainsi qu'avec le groupe consultatif, ce dernier réunissant une large palette d'experts externes. Les travaux ont aussi été suivis par un spécialiste du droit de l'environnement et par un spécialiste de l'évaluation. Au terme de ces différentes démarches, les auteurs de l'étude ont pu formuler des recommandations pratiques destinées à améliorer l'EIE.

L'étude débouche sur les constats empiriques suivants:

Constats

1. L'EIE remplit le rôle qui lui a été assigné, à savoir vérifier si les installations projetées sont compatibles avec l'environnement.
2. L'EIE permet de réduire à titre préventif l'impact qu'une installation projetée pourrait avoir sur l'environnement.
3. L'EIE contribue à améliorer la coordination entre différents domaines de la protection de l'environnement.
4. L'EIE améliore la coordination au sein de la procédure, mais tend parfois à allonger cette procédure.
5. L'EIE contribue à optimiser les installations projetées ou à les redimensionner pour préserver l'environnement, ainsi qu'à concevoir des mesures de protection adaptées.
6. Les dépenses directes induites par l'EIE constituent un bon investissement puisque cet argent contribue à réduire l'impact sur l'environnement à titre préventif.

7. L'EIE permet d'équilibrer les intérêts économiques et écologiques qui sont en jeu dans les projets.
8. La durée de la procédure fédérale d'évaluation des rapports d'impact et la consultation des services compétents a sensiblement diminué depuis 1995.
9. L'EIE ne conduit pas à une multiplication des oppositions et des recours.
10. Il est possible d'optimiser encore l'instrument qu'est l'EIE, aussi bien en améliorant l'application des prescriptions en vigueur qu'en adaptant la législation.

Sur la base des constats de l'étude, onze recommandations ont été formulées:

Recommandations concernant l'application de l'EIE

1. Faire mieux connaître les avantages de l'EIE pour les requérants.
2. Renforcer les stratégies d'information et de communication consacrées à l'EIE par des guides d'application, des directives et des cours de formation.
3. Déterminer dès que possible les exigences et les attentes temporelles et matérielles de tous les acteurs, dès les premières séances de travail ou lors d'une visite sur place, par exemple.
4. Conférer plus de poids à l'enquête préliminaire et au cahier des charges en considérant très tôt les mesures liées au projet.
5. Recourir plus souvent à la possibilité d'interrompre une procédure d'autorisation destinée à déterminer l'impact sur l'environnement pour lancer une procédure de médiation.
6. Améliorer encore l'harmonisation intercantonale de l'application des différentes procédures et prescriptions.

Recommandations relatives à la modification du droit en vigueur

7. Tenir à jour la liste des installations soumises à l'EIE. (Il s'agit pour l'essentiel de rayer certaines installations de la liste qui figure à l'annexe de l'OEIE, d'y ajouter de nouveaux types d'installations et de revoir les valeurs limites à partir desquelles une EIE est obligatoire.)
8. Ancrer le suivi environnemental des projets et le contrôle des effets dans la législation et veiller à leur mise en œuvre.
9. Réserver davantage de place aux rapports sur l'environnement dans l'aménagement du territoire.
10. Introduire l'évaluation environnementale stratégique (EES).
11. Promouvoir la réalisation d'études environnementales dans le cas de projets non soumis à l'EIE par analogie avec les procédures en usage dans certains cantons.

Riassunto

Obiettivi della valutazione

La presente valutazione studia gli effetti dell'esame dell'impatto sull'ambiente (EIA) sull'esecuzione delle prescrizioni ambientali e sulle procedure d'autorizzazione. Essa illustra come migliorare tanto l'EIA quanto le procedure previste e stabilisce a quale livello di regolamentazione ciò sia possibile.

Metodica e base dei dati

Lo studio è stato concepito quale valutazione politologica basata su un approccio strettamente scientifico e consiste in un'analisi dell'esecuzione e delle procedure. Le ripercussioni ambientali degli impianti già realizzati non sono per contro stati considerati dalla valutazione.

Per scegliere i casi rappresentativi si è attinto a diverse statistiche cantonali e ai dati riguardanti il controllo delle pratiche forniti dall'UF AFP. Gli studi dei casi sono stati scelti ricorrendo al metodo statistico dell'analisi per gruppi (cluster analysis) e sulla base di un'indagine effettuata presso i servizi cantonali competenti. Complessivamente, sono stati effettuati e sistematicamente confrontati quindici studi di casi. Inoltre si è proceduto ad un confronto qualitativo di tre coppie di progetti simili, le quali si differenziano per il diverso grado di assoggettamento all'obbligo dell'EIA. Infine, i risultati ottenuti sono stati comparati con le esperienze acquisite all'estero (Ue, Germania, Paesi Bassi, Austria).

Le questioni sollevate dalla durata delle procedure e dagli effetti delle scadenze, quest'ultime introdotte nel 1995 con la revisione dell'OEIA, sono state risolte attingendo ai dati riguardanti le pratiche forniti dall'UF AFP.

I risultati dell'indagine e le opportunità per migliorare l'EIA sono stati discussi e valutati, nel corso di diverse riunioni, con un gruppo di lavoro interno all'UF AFP e con un ampio ed eterogeneo gruppo di accompagnamento esterno. Inoltre, i lavori sono stati seguiti da un esperto di diritto ambientale come pure da un esperto di procedure di valutazione. In ultima analisi, i risultati delle indagini e delle opportunità di ottimizzazione accertate hanno permesso di stabilire un elenco di raccomandazioni concrete per migliorare l'EIA.

Da tale ricerca sono scaturiti i seguenti risultati, rilevati empiricamente:

Risultati

1. L'EIA svolge appieno il ruolo attribuitogli nell'ambito dell'esame di conformità dei progetti con la legislazione ambientale.
2. L'EIA serve a ridurre preventivamente le ripercussioni ambientali dei progetti.
3. L'EIA contribuisce a migliorare il coordinamento materiale dei settori ambientali interessati.
4. L'EIA promuove procedure meglio coordinate nella forma ma dai tempi parzialmente più lunghi.
5. L'EIA contribuisce all'ottimizzazione o al ridimensionamento dei progetti, a vantaggio dell'ambiente; inoltre favorisce la progettazione di misure di protezione ambientale adeguate.
6. L'onere direttamente causato dall'EIA può essere considerato un buon investimento, in quanto contribuisce alla riduzione preventiva delle ripercussioni ambientali.
7. L'EIA promuove progetti che rispettano equamente sia gli interessi relativi all'utilizzazione che quelli legati alla tutela dell'ambiente.

8. La durata dell'EIA nel quadro delle procedure federali e delle procedure di consultazione è significativamente diminuita in seguito alla revisione dell'OEIA del 1995.
9. Secondo la valutazione dei servizi ambientali competenti, l'EIA non aumenta le opportunità di ricorso o di reclamo nei confronti dei progetti inoltrati.
10. L'EIA possiede ancora margini di miglioramento, sia perfezionando l'esecuzione delle prescrizioni esistenti che modificando il diritto vigente.

Raccomandazioni concernenti l'esecuzione dell'EIA

1. I vantaggi che l'EIA comporta per i richiedenti devono essere comunicati meglio.
2. La strategia di informazione e di comunicazione concernente l'EIA va rafforzata promuovendo aiuti all'esecuzione, direttive e corsi di formazione.
3. Le richieste e le aspettative, sia in termini materiali che temporali, di tutte le parti coinvolte devono essere individuati tempestivamente, p. es. in occasione delle riunioni di avvio dei progetti o nell'ambito di sopralluoghi.
4. L'indagine preliminare e il capitolato d'onere devono essere rafforzati tenendo conto per tempo delle misure di protezione ambientale.
5. Nel caso di progetti controversi deve essere maggiormente utilizzata la possibilità di ricorrere a una procedura di mediazione.
6. L'armonizzazione dell'esecuzione delle procedure e delle prescrizioni vigenti può, in parte, essere migliorata a livello intercantonale.

Raccomandazioni per modificare il diritto vigente

7. Si propone di esaminare periodicamente l'elenco dei tipi d'impianto soggetti all'EIA. Per l'allegato OEIA ciò comporta in primo luogo lo stralcio di alcuni impianti e l'inclusione di nuovi impianti, come pure la modifica dei valori soglia ivi previsti concernenti l'obbligo dell'EIA.
8. L'accompagnamento ambientale dei lavori edili e il controllo dell'efficacia dovrebbero avere un fondamento giuridico ed un'applicazione concreta.
9. Nell'ambito della pianificazione del territorio dovrebbe essere rafforzato il rapporto ambientale.
10. Andrebbe introdotto l'esame ambientale strategico (EAS).
11. Gli accertamenti ambientali nel caso di progetti non soggetti all'obbligo dell'EIA dovrebbero essere rafforzati sull'esempio di procedure nel frattempo affermatesi in singoli Cantoni.

1 Introduction

1.1 Contexte, objectifs et organisation

| | |
|---------------------------|--|
| Contexte politique | <p>Le 17 septembre 2001, le Conseil national a adopté un postulat de sa Commission des affaires juridiques relatif à l'évaluation de l'étude de l'impact sur l'environnement. Le postulat 01.3266 charge le Conseil fédéral de rendre compte au Parlement, dans un délai de deux ans, des effets de l'étude de l'impact sur l'environnement sur l'application des prescriptions relatives à la protection de l'environnement et sur les procédures d'autorisation, ainsi que des mesures d'amélioration judicieuses (y compris les éventuelles modifications de la législation qui s'avéreraient nécessaires).</p> |
| Objectifs de l'évaluation | <p>L'évaluation de l'EIE a pour principal objectif de satisfaire à la demande du postulat. Par ailleurs, quinze ans après l'introduction de l'EIE, il apparaît opportun d'examiner de près les avantages et les faiblesses de cet instrument, afin de disposer de bases solides pour pouvoir le cas échéant l'améliorer.</p> |
| Organisation | <p>La direction de l'OFEPF a confié l'évaluation de l'EIE à une équipe formée de trois bureaux spécialisés dans l'évaluation politique. Les travaux ont été suivis par deux groupes de pilotage, un groupe de travail interne (OFEPF) et un groupe consultatif externe. Ce dernier groupe était composé de représentants de divers services fédéraux, de services cantonaux de la protection de l'environnement et de requérants, ainsi que de spécialistes de l'évaluation. Les responsables de l'étude ont par ailleurs bénéficié de l'appui d'un expert en évaluation et d'un juriste spécialisé dans la protection de l'environnement. Les noms des auteurs, des membres des groupes de pilotage et des experts figurent dans l'impressum.</p> |

1.2 L'EIE en bref

| | |
|------------------------|---|
| Base légale | <p>L'étude de l'impact sur l'environnement (EIE), prévue par l'article 9 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE), sert à déterminer la compatibilité avec l'environnement de projets d'installations pouvant porter de graves atteintes à la nature. Elle vise non seulement à garantir la conformité du projet avec le droit sur l'environnement mais aussi à optimiser le projet ainsi qu'à coordonner les différentes procédures et l'application du droit matériel.</p> |
| Projets soumis à l'EIE | <p>L'obligation de soumettre un projet à l'EIE dépend de son impact potentiel sur l'environnement et non pas des atteintes qu'il provoque effectivement. L'EIE doit bien plus vérifier s'il n'est pas possible de réduire ces atteintes à titre préventif. Les installations soumises à l'EIE sont énumérées dans l'annexe à l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE).</p> |
| Enquête préliminaire | <p>Dans l'enquête préliminaire, le requérant détermine les principaux impacts que l'installation projetée, soumise à l'EIE, aurait sur l'environnement. Si l'enquête préliminaire fournit toutes les indications nécessaires, le requérant n'aura pas besoin d'entreprendre d'autres études. Dans ce cas, le rapport de l'enquête préliminaire peut être considéré comme le rapport de l'étude de l'impact sur l'environnement (rapport d'impact).</p> |

| | |
|--|---|
| Cahier des charges | Si des études complémentaires s'imposent, le requérant élabore un cahier des charges qui indique entre autres la structure du futur rapport d'impact. Le cahier des charges décrit les différents aspects de l'impact qui devront faire l'objet d'études détaillées et fixe les limites géographiques et temporelles de ces études. En règle générale, le cahier des charges découle de l'enquête préliminaire. |
| Enquête | Dans le cadre de l'enquête proprement dite, le requérant soumet l'installation projetée à une étude conforme au cahier des charges et cette étude doit déboucher sur l'établissement du rapport d'impact. Celui-ci doit pour le moins décrire la situation initiale, le projet (y compris les mesures prévues pour protéger l'environnement), les atteintes résiduelles prévisibles ainsi que les mesures permettant de réduire encore l'impact sur l'environnement. Dans le cas d'installations publiques et d'installations privées concessionnaires, le rapport d'impact contiendra de plus la justification du projet. |
| Rôle du service spécialisé de la protection de l'environnement | Le rapport d'impact est ensuite évalué par le service spécialisé de la protection de l'environnement. Dans la procédure fédérale (applicable aux routes nationales, p. ex.), cette évaluation incombe à l'OFEP. Dans les procédures cantonales (en vigueur pour les gravières ou les décharges, p. ex.), cette évaluation relève de la compétence du service spécialisé de la protection de l'environnement du canton concerné. Le service compétent examine si les indications contenues dans le rapport d'impact sont complètes et exactes. S'il constate que tel n'est pas le cas, il demande à l'autorité compétente de prendre les mesures qui s'imposent. Le service spécialisé de la protection de l'environnement détermine également si l'installation projetée est conforme aux prescriptions sur la protection de l'environnement et communique ses conclusions à l'autorité compétente pour octroyer le permis de construire. Dans certaines procédures cantonales (celles appliquées aux routes principales construites avec l'aide de la Confédération, p. ex.), le rapport est soumis non seulement au service spécialisé cantonal, mais aussi à l'OFEP qui procède à une évaluation sommaire. On parle alors de consultation de l'office fédéral. |
| Rôle de l'autorité compétente | La décision relative à la compatibilité du projet avec l'environnement est prise par l'autorité compétente, c'est-à-dire par le service qui octroie l'autorisation. La compétence de cette autorité découle des prescriptions régissant la procédure fédérale ou cantonale décisive. La procédure fédérale est décrite dans l'annexe à l'OEIE, tandis que la procédure cantonale est définie par la législation du canton concerné. |
| Tiers | Outre le requérant ou la requérante, certains tiers sont autorisés à prendre part à la procédure décisive fédérale ou cantonale. Le droit général de la procédure confère en effet aux particuliers concernés (les voisins, p. ex.) le droit de participer à une procédure d'autorisation et l'article 55 LPE accorde un droit similaire aux organisations nationales de protection de l'environnement. Les tiers concernés doivent en général s'opposer au projet pour pouvoir participer à la procédure d'autorisation. En décidant de prendre part à la procédure, les tiers acquièrent le droit de faire recours contre la décision de l'autorité compétente. |
| EIE en une ou en plusieurs étapes | L'EIE reprend la structure de la procédure décisive. Autrement dit, si la procédure décisive intervient en une seule étape, ce sera également le cas de l'EIE. De même, si la procédure décisive est subdivisée en plusieurs étapes, l'EIE le sera, elle aussi. Une procédure en plusieurs étapes est par exemple prévue pour de nouvelles lignes de chemin de fer et pour des centrales hydroélectriques. Dans le cas de la procédure par étapes, l'EIE doit, à chaque étape, fournir à l'autorité compétente toutes les informations concernant l'impact environnemental de l'installation projetée pour permettre à cette autorité de se prononcer. |

Procédure sans
EIE: différences

La principale différence par rapport à une procédure sans EIE, c'est que l'examen de la légalité des projets soumis à l'EIE ne relève pas uniquement de l'autorité compétente pour octroyer l'autorisation. En effet, dans le cadre de l'EIE, cet examen incombe au requérant (qui établit le rapport d'impact), au service spécialisé de la protection de l'environnement (qui évalue le rapport d'impact) et à l'autorité compétente (qui entreprend au besoin d'autres examens). Dans tous les cas, que le projet en question soit ou ne soit pas soumis à l'EIE, l'application du droit de l'environnement incombe à l'autorité compétente. De même, tous les projets, qu'ils soient ou non soumis à l'EIE, doivent respecter strictement ce droit. Pour les projets non soumis à l'EIE, le cercle des tiers autorisés à prendre part à la procédure est également plus restreint. Selon l'article 55 LPE, les organisations nationales de protection de l'environnement ne bénéficient en effet pas d'un droit d'intervention dans ces cas.

1.3 Etudes consacrées à l'EIE

Critiques
formulées

L'EIE a déjà fait l'objet de plusieurs interventions politiques. On lui reproche principalement de retarder les procédures, d'augmenter ainsi les coûts et de ne prendre en compte que les intérêts de l'environnement. Suite à ces critiques, la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) et l'ordonnance fédérale relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE) ont été révisées en 1995. L'EIE a cependant fait l'objet de diverses études scientifiques avant et après cette révision.

Etudes réalisées
en Suisse

La plupart des études réalisées sur l'EIE en Suisse se sont limitées soit à l'étude de cas particuliers, soit à la présentation de la procédure de l'EIE dans différents cantons.¹ Dans d'autres études, l'EIE est examinée au même titre que d'autres instruments de la politique environnementale. Knoepfel et al. (1991), mandatés par la Commission de gestion du Conseil national, se sont par exemple penchés sur les prestations politiques et sur les structures organisationnelles de l'OFEFP, tout en tenant compte de l'EIE.² Cette étude donne une appréciation relativement bonne de l'EIE. Elle a aussi identifié des améliorations potentielles, notamment dans les domaines suivants: organisation de l'administration, répartition des compétences au moment de la confrontation des intérêts de l'exploitant d'une part et de la protection de l'environnement d'autre part et, enfin, rapport entre EIE, hygiène de l'air et aménagement du territoire. L'EIE a également fait l'objet d'une étude dans le cadre du PNR 27 « Efficacité des mesures étatiques ». ³ Cette étude s'est penchée sur les divers aspects de l'utilité, de l'efficience et de l'efficacité de différentes procédures d'EIE. Les auteurs ont conclu que des améliorations seraient possibles dans les domaines suivants: attitude des maîtres d'ouvrage; répartition des rôles entre l'instance chargée d'établir le rapport d'impact, les services spécialisés de la protection de l'environnement et l'autorité compétente; formation et perfectionnement du personnel spécialisé.

¹ Voir p. ex. à ce sujet OFEFP (1990): Manuel EIE; Walter Gottschall et al. (1991): Verhältnis zwischen Raumplanung und UVP, Berne; Willi Zimmermann et al. (1991): Die UVP im Kanton Bern. Eine vollzugsorientierte Evaluation, Berne.

² Peter Knoepfel et al. (1991): Evaluation des BUWAL. Expertenbericht zur Evaluation der Luftreinhaltung, des ländlichen Gewässerschutzes und der UVP des Bundes, Berne.

³ Claude Lüscher et Christian Wyss (1994): Geringere Umweltbelastung dank Umweltverträglichkeitsprüfung? Berne.

Seules des études plus récentes ont utilisé des méthodes d'évaluation quantitatives. Un rapport du Conseil fédéral daté de 1999 débouche ainsi sur une évaluation positive de la réforme de l'EIE entreprise en 1995 (voir FF 1999, 7603). En 2000, le droit de recours des organisations environnementales a également été soumis à une étude réalisée par l'Université de Genève. Celle-ci a conclu que cet instrument permet d'optimiser très tôt les installations projetées, c'est-à-dire qu'il sert le même objectif que l'EIE.⁴

Etudes menées à l'étranger

Dans l'ensemble, les mesures destinées à protéger l'environnement ont fait l'objet d'une multitude d'études au niveau européen. Partant de la politique environnementale de l'Union européenne, elles permettent souvent de comparer les procédures, les institutions et les principaux acteurs de la protection de l'environnement dans les pays de l'Union. Elles soulignent par ailleurs que l'on distingue de moins en moins la politique environnementale nationale ou régionale de la politique internationale de protection de l'environnement.⁵ En comparaison, les études consacrées à l'organisation et aux effets de l'EIE sont relativement peu nombreuses, bien que – compte tenu des particularités nationales – les procédures en vigueur dans les pays de l'Union européenne se ressemblent beaucoup. Les études comparatives sur l'EIE visent souvent à déterminer si les directives européennes sont appliquées au niveau national et, si oui, dans quelle mesure.⁶ Il importe toutefois aussi de s'interroger sur la procédure EIE des projets transfrontaliers.

Une approche thématique similaire au travail présenté ici a été explorée dans une étude empirique menée sur l'efficacité, la qualité et la durée de l'EIE en République fédérale d'Allemagne.⁷ Utilisant un vaste échantillon de projets soumis à l'EIE et un échantillon comparatif d'installations non soumises à l'EIE, cette étude prouve que l'EIE permet de tenir compte de manière optimale des aspects environnementaux et que le principal effet de l'EIE consiste à réduire sensiblement les répercussions des projets réalisés sur les hommes et sur leur environnement. L'étude a également permis de démontrer que l'EIE ne provoque aucun retard dans la planification et dans la procédure d'autorisation des projets, mais que les procédures sans EIE prennent moins en compte les exigences environnementales que les procédures pour lesquelles l'EIE est obligatoire.

⁴ Alexandre Flückiger et al. (2000). *Wie wirkt das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen?* Berne, p. 4.

⁵ Pour se faire une idée, voir notamment Kenneth Hanf et Alf-Inge Jansen (éd.) (1998). *Governance and Environment in Western Europe. Politics, Policy and Administration*, Longman, Essex; Martin Jänicke et al. (1999). *Umweltpolitik. Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen*, Dietz, Bonn; Volker von Prittwitz (éd.) (2000). *Institutionelle Arrangements in der Umweltpolitik*, Leske + Budrich, Opladen.

⁶ Voir par exemple Hubert Heinelt (2000). *Prozedurale Umweltpolitik der EU. Umweltverträglichkeitsprüfungen und Öko-Audits im Ländervergleich*, Leske + Budrich, Leverkusen; Andreas Sommer et Wilhelm Bergthaler (2000). *Evaluation der Verfahren nach dem UVP-Gesetz*, Vienne; ICON et al. (2001). *SEA and Integration of the Environment into Strategic Decision-Making. Executive Summary*, Commission européenne, Bruxelles.

⁷ Wolfgang Wende (2001). *Praxis der Umweltverträglichkeitsprüfung und ihr Einfluss auf Zulassungsverfahren*, Nomos, Baden-Baden.

2 Objet de l'étude et mode d'évaluation

2.1 Méthode d'évaluation et points étudiés

Méthode
d'évaluation

L'étude menée a été conçue comme une évaluation politologique fondée sur une approche strictement scientifique, ce qui se reflète dans sa structure et dans la méthode appliquée. L'évaluation présentée ici reprend les résultats déjà disponibles sur l'EIE, mais élargit le cadre méthodologique et examine plus spécifiquement l'EIE actuelle. Elle analyse donc uniquement la mise en œuvre de la législation et de la procédure en vigueur et ne porte nullement sur l'impact environnemental effectif des installations réalisées. Le chapitre 2.2 présente le mode d'évaluation plus en détail.

Points étudiés

Voici les principales questions auxquelles devait répondre l'étude:

1. L'instrument qu'est l'EIE a-t-il rempli le rôle qui lui était assigné? A savoir:
 - Vérifier la conformité du projet avec le droit de la protection de l'environnement
 - Réduire à titre préventif l'impact environnemental d'un projet
 - Coordonner la protection des domaines environnementaux concernés
2. Quels sont les effets de l'EIE sur le projet dans les domaines suivants?
 - Processus de planification
 - Optimisation du projet
 - Coûts
3. Quel est l'impact de l'EIE sur la procédure d'autorisation dans les secteurs suivants?
 - Contribution à l'appréciation des intérêts de l'exploitant et de ceux de l'environnement
 - Durée des procédures d'autorisation (avant 1995 et après 1995)
 - Risque de recours
4. Est-il possible d'améliorer l'EIE avec les moyens ci-après?
 - Mesures propres à l'EIE
 - Introduction de nouveaux instruments pour apprécier l'impact environnemental dépassant le cadre des projets examinés
 - Introduction d'instruments complémentaires, telles les techniques de négociation modernes, dans la procédure d'autorisation du projet

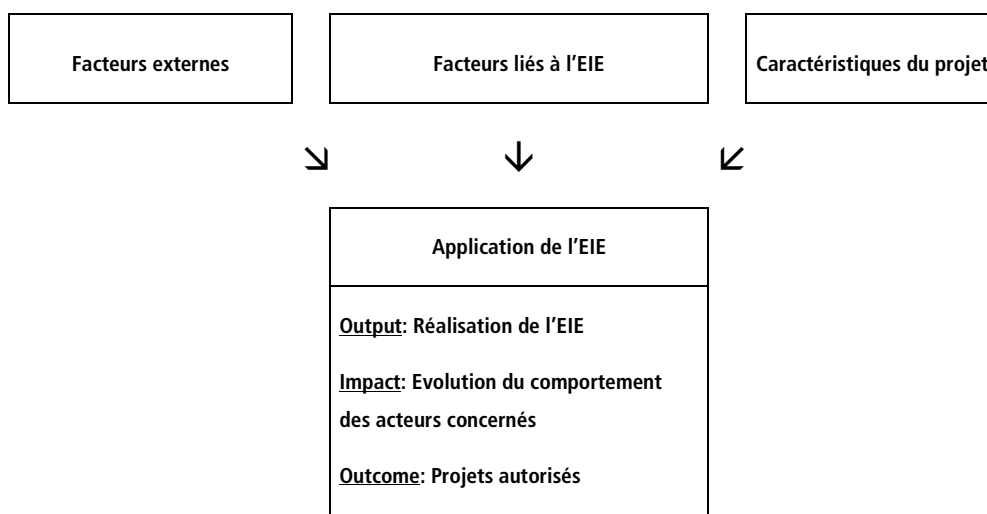
2.2 Mode d'évaluation

2.2.1 Modèle d'analyse des effets

L'EIE: trois niveaux d'influence

Les diverses questions de l'évaluation ont été réparties entre différents niveaux d'influence et la distinction de ces niveaux a servi de base à la conception de l'évaluation. Selon Knoepfel et Bussmann (1997: 70), les effets de la politique étatique se situent sur trois niveaux: « output, impact et outcome » (extrant ou produit, répercussion et résultat).⁸ La figure 1 associe ces variables dépendantes à trois groupes de facteurs d'influence pour esquisser un modèle d'analyse des effets. Elle explique ensuite les niveaux et les facteurs d'influence.

Figure 1: Modèle d'analyse des effets de l'EIE



Output

L'output, ou extrant, est le produit d'une politique étatique. On peut le mesurer en évaluant la réalisation des objectifs opérationnels fixés par le règlement d'une procédure. Lorsque ces objectifs ne sont pas atteints, on parle d'un déficit d'application. Dans le cas de l'EIE, c'est l'application elle-même de cet instrument qui constitue l'extrant. Des déficits apparaissent donc quand une EIE ne remplit pas son rôle, c'est-à-dire lorsqu'elle n'examine pas la compatibilité d'un projet avec l'environnement, qu'elle ne cherche pas à réduire l'impact sur l'environnement et qu'elle ne parvient pas à coordonner la protection des différents secteurs environnementaux.

Impact

L'impact, ou répercussion, désigne l'évolution du comportement chez les acteurs visés par une mesure étatique. Dans le cas de l'EIE, ce changement de comportement n'est qu'un objectif implicite, dans la mesure où il ne constitue pas une fin en soi. Il importe peu en effet que le comportement des acteurs évolue dans la direction souhaitée, voire qu'une évolution intervienne ou non. Dans le premier cas, la politique qui cherche à susciter des changements est efficace; dans les deux autres, elle ne l'est pas. Dans le cas de l'EIE, on peut parler d'impact sur le processus, dans la mesure où la réglementation de l'EIE vise à modifier le comportement des acteurs concernés avant l'autorisation du projet. Voici les

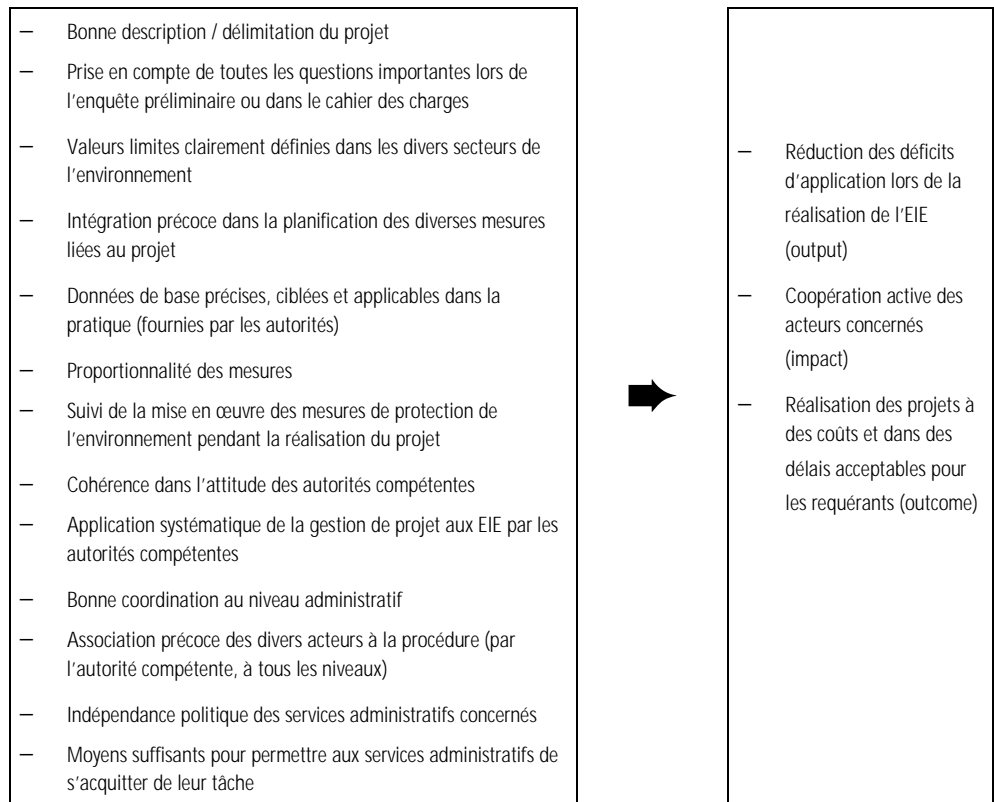
⁸ Peter Knoepfel et Werner Bussmann (1997). Die öffentliche Politik als Evaluationsobjekt, in: Werner Bussmann, Ulrich Klöti et Peter Knoepfel (éd.). Einführung in die Politikevaluation, Bâle, p. 58–77. Il importe de signaler ici que si l'on retrouve les mêmes termes dans la littérature anglophone portant sur le même sujet, ils n'ont pas la même signification. Dans la recherche internationale sur l'évaluation, les notions « impact » et « outcome » ont en effet des valeurs inverses: outcome désigne l'évolution du comportement des groupes politiques visés, tandis qu'impact se réfère aux effets à plus long terme. Nous utilisons ci-après la terminologie suisse.

acteurs politiques visés: a) les maîtres d'ouvrage, b) les organisations de protection de l'environnement et c) les autorités compétentes pour octroyer le permis et les services spécialisés de la protection de l'environnement. Pour connaître l'impact de l'EIE, il importe donc de déterminer son influence sur le processus de planification des maîtres d'ouvrage, sur le comportement des recourants potentiels et sur les autorités compétentes.

Outcome L'outcome, ou résultat, dans le modèle d'analyse désigne l'effet sur l'objet de l'EIE, c'est-à-dire sur le projet examiné. Pour évaluer cet effet, il convient de déterminer d'une part si l'EIE (en tant que procédure ou processus d'optimisation) a amélioré la compatibilité du projet avec l'environnement et de se demander, d'autre part, si le projet correspond aux moyens dont disposent les maîtres d'ouvrage.

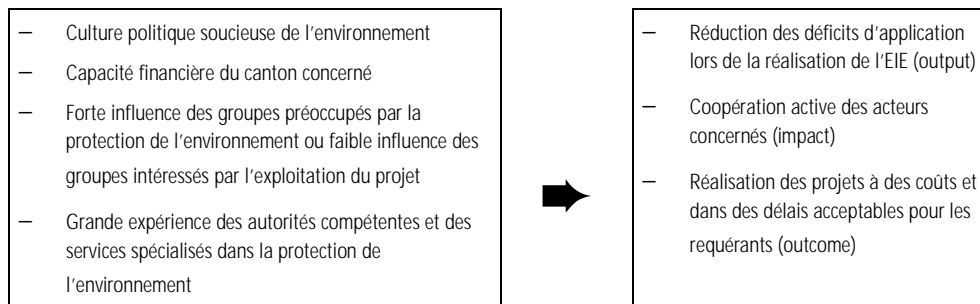
Hypothèses En reprenant ces trois variables dépendantes, nous avons formulé (figures 2 à 4) des hypothèses qui se fondent sur trois types de facteurs d'influence: facteurs liés à l'EIE, facteurs externes et caractéristiques du projet.

Figure 2:
Influence des facteurs liés à l'EIE



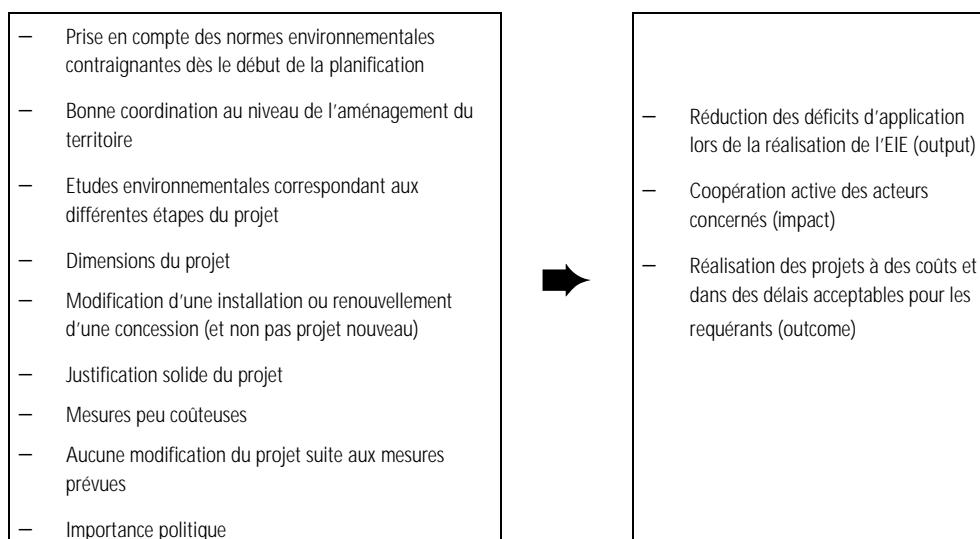
Pour ce qui est des facteurs liés à l'EIE (figure 2), on peut par exemple postuler qu'une EIE n'enregistrera qu'un faible déficit d'application, que les acteurs se montreront coopératifs, que le projet respectera la législation sur la protection de l'environnement et que sa réalisation demeurera dans des limites supportables pour le requérant, si les mesures environnementales qui s'imposent sont prises en compte dès que possible dans la planification du projet et si les autorités gèrent systématiquement le projet avec toute la cohérence requise.

Figure 3:
Influence des facteurs
externes



Dans le cas des facteurs externes (figure 3), on peut ainsi supposer qu'une EIE n'enregistrera qu'un faible déficit d'application, que les acteurs se montreront coopératifs, que le projet respectera la législation sur la protection de l'environnement et que sa réalisation demeurera dans des limites supportables pour le requérant, si le canton concerné dispose d'une grande capacité financière et que les autorités possèdent une solide expérience de la protection de l'environnement.

Figure 4:
Influence des
caractéristiques du projet



En ce qui concerne les caractéristiques du projet (figure 4), on peut notamment affirmer qu'une EIE n'enregistrera qu'un faible déficit d'application, que les acteurs se montreront coopératifs, que le projet respectera la législation sur la protection de l'environnement et que sa réalisation demeurera dans des limites supportables pour le requérant, si le projet prend en compte les normes environnementales contraignantes dès le début de sa conception et de sa planification, si les mesures prévues ne sont pas coûteuses et si elles ne modifient guère ou pas du tout le projet.

2.2.2 Méthode appliquée

Un système d'évaluation comparatif en plusieurs étapes a été appliqué pour répondre aux diverses questions posées.

L'étude comprend plusieurs analyses statistiques qui couvrent aussi bien le niveau fédéral que le niveau cantonal. Certaines de ces analyses portent sur des données existantes,

tandis que d'autres se fondent sur des données recueillies spécialement pour l'étude.

Dans un premier temps, nous avons analysé toutes les données relatives à l'EIE qui figurent dans le contrôle des affaires de l'OFEFP (procédure fédérale et consultations) en utilisant une grille standard. Nous avons ainsi obtenu des données statistiques fiables sur la totalité des EIE réalisées jusqu'ici dans le cadre de la procédure fédérale ou ayant fait l'objet d'une consultation de l'office. Cette analyse fournit par exemple des indications sur la fréquence des EIE proprement dites par type d'installation et sur la durée des évaluations.

L'étude a également réuni les statistiques cantonales disponibles. Il faut savoir que seuls certains cantons établissent des statistiques sur l'EIE et que les statistiques existantes ne se présentent pas toujours sous la forme standardisée prévue. L'analyse des statistiques cantonales fournit des indications sur la fréquence des différents types d'installations dans les cantons.

Deux enquêtes ont été menées auprès des services cantonaux de la protection de l'environnement. Dans la première de ces enquêtes, les cantons étaient priés de signaler les installations qui posent problème et celles qui n'en posent pas au niveau cantonal (procédure cantonale simple et procédure cantonale avec consultation de l'OFEFP), ainsi que de justifier leur classement. Les résultats obtenus fournissent des informations sur la prise en compte des différents types d'installations dans les travaux entrepris par les cantons dans le cadre de l'EIE.

Lors de la seconde enquête, menée ultérieurement, les services cantonaux de la protection de l'environnement ont été interrogés sur le traitement qu'ils réservent aux projets appartenant à des catégories d'installations normalement soumises à l'EIE, mais qui n'y sont pas soumis car ils demeurent en deçà de certaines limites. L'enquête a non seulement examiné le traitement réservé à de tels projets mais a aussi comparé leurs répercussions avec l'impact de projets similaires soumis à l'EIE. Cette seconde enquête visait aussi à connaître l'avis des différents acteurs sur des propositions d'optimisation.

Sur la base des analyses statistiques et des deux enquêtes, nous avons sélectionné un certain nombre de cas pour les soumettre à une étude approfondie. Le choix des projets ayant fait l'objet d'une procédure fédérale s'est fondé sur l'analyse de la statistique fédérale; il correspond d'une part à la distribution des fréquences des divers types d'installations et reflète d'autre part la répartition des différentes caractéristiques, telles que la durée de l'évaluation et le nombre des secteurs environnementaux concernés. Quant au choix des projets cantonaux, il s'est fondé sur les statistiques cantonales relatives à l'EIE et sur la première enquête menée auprès des cantons. Les cas retenus reflètent à nouveau la fréquence des divers types d'installations ainsi que la répartition entre situations problématiques et non problématiques, selon les réponses des services cantonaux spécialisés.

Après avoir comparé les projets sélectionnés soumis à l'EIE, soit au niveau fédéral soit au niveau cantonal, nous avons cherché à répondre aux questions de l'évaluation en tenant compte des différents facteurs d'influence. Pour ce faire, les données ont été collectées sur la base d'une grille très stricte, afin de garantir une interprétation uniforme des phénomènes observés.

Voici les cas qui ont été soumis à un examen approfondi (analyse détaillée des documents et entretiens avec les acteurs concernés):

Tableau 1 : Liste des projets soumis à une étude approfondie

| Type d'installation | Etude de cas | Qui? | Quand? |
|--|--|---|-----------|
| 1. Conduite de gaz naturel (22.1) | Tronçon Ruswil-Rothorn de Brienz (LU), procédures de concession et d'approbation des plans, EIE en deux étapes | Requérant: Transitgas SA Autorité compétente: 1 ^{re} étape: Conseil fédéral, 2 ^e étape: Office fédéral de l'énergie | 1997-2002 |
| 2. Télésiège (60.1) | Nouveau télésiège Arvenbühl-Brittertannen à Amden (SG), procédure de concession, EIE en une étape | Requérant: Sportbahnen Amden SA Autorité compétente: DETEC | 1999-2001 |
| 3. Route nationale (11.1) | Autoroute N8, contournement de Lungern (OW), projet général et projet de réalisation, 2 ^e et 3 ^e étapes de l'EIE | Requérant: canton d'Obwald Autorité compétente: 2 ^e étape: Conseil fédéral 3 ^e étape: Conseil d'Etat* | 1989-2001 |
| 4. Ligne de chemin de fer (12.1) | NLFA, Lötschberg, tunnel de base à Rarogne, étude d'opportunité, avant-projet et procédure d'approbation des plans, EIE en trois étapes | Requérant: BLS AlpTransit SA Autorité compétente: 1 ^{re} étape: Parlement (arrêté fédéral) 2 ^e étape: Conseil fédéral 3 ^e étape: DETEC | 1986-2002 |
| 5. Ligne à haute tension (22.2) | Remplacement de la ligne aérienne à Mettlen (Gösgen), procédure d'approbation des plans, EIE en une étape | Requérant: atel Autorité compétente: Inspection féd. des installations à courant fort | 1984-2002 |
| 6. Centrale hydroélectrique (21.3) | Centrales à accumulation et centrales au fil de l'eau à Trun (GR), procédures de concession et d'approbation des plans, EIE en deux étapes | Requérant: Kraftwerk SA Autorité compétente: 1 ^{re} et 2 ^e étapes (concession et approbation des plans): Conseil d'Etat * | 1989-1997 |
| 7. Agrandissement d'un aéroport (14.1) | Dock Midfield, aéroport de Zurich (ZH), procédures de concession-cadre et d'approbation des plans, EIE en deux étapes | Requérant: Unique Autorité compétente: 1 ^{re} et 2 ^e étape: DETEC | 1995-2001 |
| 8. Parking couvert (bâtiment) (11.4) | Parking Berntor (SO), plans, EIE en une étape | Requérant: Parkhaus SA Autorité compétente: Conseil de ville + approbation du Conseil d'Etat | 2000-2001 |
| 9. Installation destinée à l'élevage d'animaux de rente (80.4) | Poulailler, Bözen (AG), procédure d'autorisation de construire, EIE en une étape | Requérant: agriculteur Autorité compétente: commune + accord du Département des constructions | 2000-2002 |
| 10. Gravières / sablières (80.3) | Agrandissement de la carrière Roc à Cornaux (NE), procédure d'autorisation d'exploitation, EIE en une étape | Requérant: Juracime Autorité compétente: Département de la gestion du territoire | 1989-1999 |
| 11. Route principale (11.2) | T10, contournement de Gampelen, d'Anet et de Müntschemier (BE), EIE en une étape | Requérant: Office des ponts et chaussées du canton de Berne Autorité compétente: Conseil-exécutif* | 1996-1999 |
| 12. Centre commercial (80.5) | Complexe de cinémas et centre commercial spécialisé sur l'aire du Grüt à Adliswil (ZH), procédure d'autorisation de construire, EIE en une étape | Requérant: Saville Finanz Autorité compétente: commune | 1996-2001 |
| 13. Décharge pour matériaux inertes (40.4) | Décharge pour matériaux d'excavation non pollués, Cham (ZG), modification du plan de zone et procédure d'autorisation d'exploitation, EIE en une étape | Requérant: Risi SA Autorité compétente: Conseil d'Etat | 1998-2002 |
| 14. Installation destinée au traitement des déchets (40.7) | Usine d'incinération de Posieux (FR), procédure d'autorisation de construire, EIE en une étape | Requérant: SAIDEF Autorité compétente: préfet du district de la Sarine | 1993-1999 |
| 15. Terrain de golf (60.7) | Terrain de golf de la Migros au Signal de Bougy, modification du plan de zone et procédure d'autorisation de construire, EIE en deux étapes | Requérant: Migros Autorité compétente: 1 ^{re} étape: communes 2 ^e étape: Dép. des travaux publics, de l'aménagement et des transports | 1995-1997 |

* Procédure cantonale avec consultation de l'OFEFP.

Comparaison des études de cas

Pour comparer ces quinze cas, l'étude a, dans un premier temps, recouru à une méthode qualitative traditionnelle. Dans cette comparaison, les différents points relevés dans chaque cas ont été répartis entre tous les facteurs d'influence observés pour ce projet. La comparaison des différents cas n'occulte ainsi pas les particularités de chacun d'entre eux.

La comparaison a ensuite été menée au moyen de l'analyse quali-quantitative comparée (AQOC). Il s'agit d'une méthode qui réunit une interprétation qualitative de chaque cas et une approche quantitative dans la comparaison des cas. Lorsque le nombre d'éléments à comparer est faible, cette méthode très visuelle débouche sur des résultats multivariés très intéressants. Elle a été appliquée de manière ciblée pour vérifier les hypothèses posées.

Comparaison avec / sans EIE

Dans un troisième temps, l'étude a comparé les indications issues de l'analyse de projets soumis à l'EIE avec celles provenant de l'étude d'installations du même type qui échappent de justesse à l'EIE. Cette comparaison « avec / sans EIE » est d'ordre qualitatif et porte sur trois paires d'installations similaires, les éléments de chaque paire ne se distinguant que par l'obligation de réaliser une EIE. Elle vient compléter les résultats de la seconde enquête menée auprès des cantons sur le traitement réservé aux projets non soumis à l'EIE ainsi que sur les différences qui distinguent ce traitement de celui réservé aux projets soumis à l'EIE.

Voici les paires de projets retenus pour cette analyse comparative:

- Parking Berntor (SO): projet 1 comprenant 260 places de stationnement (non soumis à l'EIE) et projet 2 comprenant 345 places de stationnement (soumis à l'EIE). Cette comparaison a pu se fonder sur l'étude de cas déjà effectuée.
- Installation de tri des déchets de chantier (SH): installation de Signer Oekotech SA à Beringen (non soumise à l'EIE) et installation de Schmid à Herblingental (soumise à l'EIE).
- Centre commercial (TI) de la Migros à Cadenazzo, 4800 m² (non soumis à l'EIE), et Centre commercial M Two Solution SA, plus de 5000 m² (soumis à l'EIE).

Comparaison internationale

Une quatrième étape a été consacrée à l'étude des effets de l'EIE dans d'autres pays. Cette étape a permis de mettre en évidence les particularités (positives et négatives) de l'EIE suisse en comparaison internationale et d'identifier des améliorations potentielles. Partant des directives européennes pertinentes, cette comparaison s'est plus particulièrement penchée sur les caractéristiques de l'EIE en Allemagne, aux Pays-Bas et en Autriche. Si les travaux ont surtout consisté à analyser des documents importants, ils se sont aussi fondés sur des entretiens.

Formulation de recommandations

Les recommandations du rapport ont été formulées au terme d'un processus itératif. Nous avons commencé par reprendre les résultats des analyses et des enquêtes (les personnes interrogées avaient été priées d'indiquer les améliorations indispensables à leurs yeux) pour en déduire des propositions d'optimisation. Celles-ci ont fait l'objet de discussions et d'évaluations approfondies lors de plusieurs séances avec le groupe de travail de l'OFEFP et avec le groupe consultatif. Elles ont ensuite été soumises à un expert du droit de l'environnement qui les a analysées et a déterminé le niveau juridique où elles interviennent. Ce n'est qu'au terme de ces différentes étapes que nous avons formulé de véritables recommandations.

3 Résultats de l'évaluation

La présentation des principaux résultats de l'évaluation suit de près la structure des points étudiés, mais comprend aussi des explications sur différents aspects qui dépassent le cadre des réponses aux questions posées.

3.1 L'EIE a-t-elle rempli le rôle qui lui était assigné?

Cadre général des projets ayant fait l'objet d'une étude de cas

Pour savoir si l'EIE a rempli son rôle, il faut commencer par esquisser le cadre politique, économique et social dans lequel s'inscrit l'autorisation des projets considérés, car ce contexte peut influencer sur la réalisation de l'EIE et sur l'optimisation du projet.

Outre les différences entre les traditions politiques et administratives des différents cantons, divers aspects économiques et politiques (capacité financière du requérant, portée régionale du projet, p. ex.) peuvent avoir une incidence sur le déroulement de l'EIE. L'expérience des acteurs et leur attitude face à la protection de l'environnement jouent aussi un rôle non négligeable dans les divers cantons et régions. L'appréciation de ces éléments ne peut toutefois porter que sur la période de la procédure d'autorisation. Dans le cas des premiers projets examinés, lorsque toute expérience faisait défaut dans ce domaine, on constate donc des déficits d'application (qui sont à mettre sur le compte soit du projet soit de la procédure).

Des contraintes nationales ou internationales peuvent également influencer sur le déroulement de l'EIE et de la procédure d'autorisation. En général, tant le requérant que les autorités politiques (Conseil fédéral, Conseil d'Etat, etc.) ont tout intérêt – directement ou indirectement – à mener la procédure de l'EIE à terme aussi rapidement que possible, c'est-à-dire sans prendre de retard sur un calendrier prévu à un niveau supérieur. Cela vaut notamment pour les projets d'envergure européenne, tels que la conduite de gaz naturel (1), la NLFA (4) et l'aéroport (7). Relevons ici le cas de la route cantonale bernoise (11), dont la construction était particulièrement urgente en raison de l'Expo 01, devenue par la suite Expo 02. Ces cas se sont distingués par la réalisation d'analyses environnementales particulièrement approfondies dans le cadre de l'EIE. Lors de la procédure relative à des projets plus petits, tels que le télésiège d'Amden (2), la centrale hydroélectrique de Trun (6) et le poulailler de Bözen (9), on a certes insisté sur le rôle économique du projet pour la région ou pour le requérant, mais les délais n'ont pas joué un grand rôle.

L'EIE remplit son rôle d'instrument destiné à vérifier la conformité d'un projet avec la législation sur la protection de l'environnement

La présente évaluation montre que l'EIE et ses procédures sont aujourd'hui bien rodées et qu'elles induisent l'effet souhaité sur la conformité des projets avec la législation sur la protection de l'environnement. Elle a de plus permis de démontrer que les principaux aspects de cette législation sont pris en compte dans les différentes procédures.

La comparaison des cas examinés a montré que l'EIE a sensiblement amélioré la qualité environnementale des projets autorisés. Les caractéristiques des projets jouent cependant un rôle central: les projets conçus en harmonie avec l'aménagement du territoire et disposant de bases solides présentent aussi un contenu optimisé, respectent souvent mieux les prescriptions sur la protection de l'environnement et sont financièrement plus supportables. Il est également essentiel que les normes environnementales soient d'emblée prises en compte et que les mesures de protection soient intégrées au projet dès le début. La conformité avec la législation sur la protection de l'environnement se révèle également

plus probante lorsque les études environnementales suivent les mêmes étapes que la procédure (dans le cas d'EIE par étapes). Le suivi environnemental permet de plus d'améliorer la qualité environnementale d'un projet. Les conditions favorables à une bonne conformité avec l'environnement (optimisation du projet, stratégie coopérative, etc.) n'étaient pas remplies au début de certains projets, mais il a été possible de les créer en cours de route, notamment grâce à la procédure de l'EIE.

La comparaison entre projets non soumis à l'EIE et projets soumis à l'EIE souligne clairement l'importance de l'étude de l'impact sur l'environnement: les trois quarts des services spécialisés de la protection de l'environnement interrogés constatent que les projets non soumis à l'EIE ne réservent pas la même place à la protection de l'environnement que ceux qui y sont soumis. Selon l'étude comparative de ces deux types de projets, ce constat dépend cependant pour beaucoup de la pratique en vigueur dans les cantons. Il existe ainsi des cantons où l'impact environnemental d'un projet fait automatiquement l'objet d'une étude, que le projet en question se situe (juste) en deçà ou au-dessus des valeurs seuils de l'EIE.

Si nombre d'EIE abordent certes toute une série de domaines environnementaux, elles n'en sont pas moins dominées par un thème particulier ou par quelques domaines environnementaux donnés: le conflit entre protection du paysage et rayonnement non ionisant qui a marqué l'étude du projet de ligne à haute tension (5) semble ainsi ressurgir dans nombre de projets du même type, tandis que les études sur les centrales hydroélectriques tournent le plus souvent autour des débits résiduels (6). Dans les cas de l'aéroport (7), du parking couvert (8), du complexe de cinémas doublé d'un centre commercial spécialisé (12) ainsi que de la décharge pour matériaux inertes (13), ce sont les émissions atmosphériques et le bruit qui ont constitué le nœud du problème.

Les divers rapports d'impact ont examiné les répercussions environnementales de différents points de vue. Les services de la protection de l'environnement compétents ont toutefois formulé des réclamations concernant l'approfondissement des études de l'impact sur les différents domaines environnementaux et la pondération de ces domaines. L'évolution de la circulation (complexe de cinémas doublé d'un centre commercial spécialisé [12] et décharge pour matériaux inertes [13]) et les aspects liés au paysage (télésiège [2], poulailler [9] et carrière [10]) ont ainsi parfois été négligés. A l'opposé, l'évaluation des risques (conduite de gaz naturel [1] et NLFA [4]) et de la protection du sol (conduite de gaz naturel [1] et décharge pour matériaux inertes [13]) ainsi que les études environnementales limitées à la construction (aéroport [7]) n'ont suscité que peu de critiques.

L'EIE favorise la prévention environnementale

L'évaluation montre que les rapports d'impact réservent une grande place aux nuisances que pourraient engendrer les installations projetées et à la planification de mesures de protection et que les rapports sont d'excellente qualité sur ce sujet. L'EIE réalise ainsi l'objectif prioritaire de la LPE, qui est d'identifier les atteintes nuisibles ou incommodes à l'environnement et de les atténuer par des mesures appropriées (art. 1, al. 2, LPE). La présente évaluation n'a toutefois pas examiné de façon systématique l'application de l'article 9, alinéa 2, lettre d, LPE, qui contraint le requérant à présenter des mesures qui permettraient de réduire encore davantage les nuisances.

L'EIE facilite en particulier l'application des prescriptions environnementales présentant une grande marge de manœuvre décisionnelle

Dans certaines études, les atteintes au paysage et, pour l'une d'entre elles aussi l'impact du projet sur la flore et sur la faune, ont revêtu une importance cruciale au cours de l'EIE et ont suscité réclamations, oppositions et débats. Ce n'est guère surprenant, puisque l'on ne dispose ni de valeurs limites précises ni de bases légales uniformes pour évaluer les atteintes au paysage, de sorte que la marge d'interprétation est très large. A l'inverse, les dispositions qui régissent les réserves naturelles sont très strictes et il est plus facile de vérifier leur respect. Il ressort par ailleurs des cas examinés qu'un débat sur les avantages et sur les inconvénients d'une portion du projet et une planification soigneuse des mesures d'aménagement permettent d'atténuer les atteintes de ce projet au paysage. Mettant justement en évidence ces atteintes, le rapport d'impact suscite un débat public sur la protection du paysage et favorise une conception du projet respectueuse de l'environnement.

Dans certains projets, le respect du paysage est passé au second plan car ces projets se situaient dans des zones d'habitation soumises à une utilisation intensive. Ce fut le cas de l'aéroport (7), du parking couvert (8) et du complexe de cinémas doublé d'un centre commercial spécialisé (12). Dans ces cas, ce sont les émissions atmosphériques et le bruit ainsi que les atteintes à la qualité de vie et du logement qui ont occupé une place prépondérante dans l'EIE.

L'EIE remplit son rôle d'instrument destiné à coordonner la protection des différents secteurs environnementaux

Pour ce qui est de l'harmonisation de la protection des différents secteurs environnementaux, onze services cantonaux spécialisés ne perçoivent aucune différence entre les projets soumis à l'EIE et ceux qui n'y sont pas soumis. Quatorze jugent au contraire que les contenus des procédures d'autorisation portant sur des projets non soumis à l'EIE sont moins bien coordonnés. Aucun des services interrogés ne trouve que les projets non soumis à l'EIE sont mieux coordonnés que ceux qui y sont soumis.

L'EIE favorise donc la coordination dans l'application du droit matériel en vigueur. Les projets examinés indiquent que la qualité de la coordination pratique des secteurs environnementaux dépend pour beaucoup, d'une part, de la clarté des règles régissant la procédure de l'EIE et des caractéristiques du projet à évaluer et, d'autre part, de la volonté d'intégrer les services et les experts de la protection de l'environnement à la conception et à la planification du projet. La participation de ces services et spécialistes est obligatoire pour les projets soumis à l'EIE et notre évaluation montre que les autorités n'ont pas manqué de s'acquitter de cette obligation. Le recours aux services spécialisés et aux experts varie toutefois grandement dans le cas de projets non soumis à l'EIE: certaines autorités compétentes ne font pratiquement aucune différence entre projets soumis ou non soumis à l'EIE, d'autres adoptent au contraire une attitude plus pragmatique et se contentent d'études moins poussées sur les nuisances potentielles de projets non soumis à l'EIE. Cette manière de procéder prive parfois l'autorité compétente d'une vue d'ensemble, ce qui l'empêche d'avoir connaissance de certaines atteintes directes et de l'impact sur certains secteurs de l'environnement.

Les avis des services de la protection de l'environnement étaient presque tous harmonisés et cohérents sur le plan matériel et la majorité des propositions formulées par ces services ont été reprises dans la décision rendue par l'autorité compétente.

3.2 Quelle est l'influence de l'EIE sur les projets?

L'EIE favorise l'optimisation environnementale des projets

Dans la majorité des projets examinés, nous avons pu constater que la réalisation de l'EIE optimise le projet du point de vue écologique. Les améliorations observées vont de l'application de mesures de protection de l'environnement au sens strict au redimensionnement du projet lui-même. Il est toutefois impossible de savoir si l'EIE est le seul facteur d'optimisation ou si d'autres éléments entrent également en ligne de compte. Dans le cas de deux projets, on serait bien en peine d'affirmer que le même résultat aurait été atteint sans EIE (télésiège [2] et poulailler [9]). Dans son ensemble, l'examen des projets sélectionnés indique cependant que l'impact sur l'environnement pendant la phase de réalisation fait l'objet d'une étude plus fouillée et que des mesures de protection plus efficaces sont prises au cours de cette phase dans les projets soumis à l'EIE que dans ceux qui n'y sont pas soumis.

Les exemples examinés comprennent aussi bien des projets qui ont d'emblée mis l'accent sur les impératifs écologiques (conduite de gaz naturel [1], NLFA [4], parking couvert [8], route principale [11] et terrain de golf [15]) que des projets qui n'ont été optimisés qu'au cours de la procédure décisive (télésiège [2] et centrale hydroélectrique [6]). Par ailleurs, suite à des oppositions et aux exigences formulées par les services spécialisés, certains projets ont subi de profonds remaniements (carrière [10], décharge pour matériaux inertes [13] et usine d'incinération [14]). Dans certains cas, des différends concernant les mesures de protection de l'environnement ne sont apparus qu'au terme de la procédure de l'EIE. C'est ce qui s'est produit au sujet de mesures compensatoires (conduite de gaz naturel [1] et centrale hydroélectrique [6]), de filtres à particules sur les engins de chantier (conduite de gaz naturel [1]) et de l'accroissement de la circulation (décharge pour matériaux inertes [13]), car les requérants se croyaient confrontés à des exigences exagérées. Des compromis ont toutefois permis d'aplanir ces conflits assez rapidement, notamment parce que les bonnes expériences faites jusqu'alors dans le cadre de l'EIE ont été appréciées par les requérants.

L'EIE augmente les chances d'autorisation des projets

Tous les projets examinés, à l'exception du complexe de cinémas doublé d'un centre commercial spécialisé (12), ont été autorisés. Pour les projets compliqués, tels que la conduite de gaz naturel (1) et la ligne à haute tension (5), les autorités compétentes ont dans la mesure du possible simplifié la procédure d'autorisation en examinant et en approuvant séparément les différentes parties. Une telle subdivision n'est pas contraire à la loi et tous les acteurs concernés la trouvent judicieuse. Pour ce qui est de la conduite de gaz naturel, ce morcellement s'est principalement fondé sur une étude approfondie des questions de sécurité. Dans le cas de cette conduite justement (1), du contournement de Lungern (3), de la NLFA (4) et de la centrale hydroélectrique (6), des décisions de principe arrêtées précédemment (sur le projet général, sur le projet de réalisation ou sur le tracé approximatif dans le cadre de la procédure de concession, p. ex.) ont ensuite facilité le processus de décision et de réalisation. En ce qui concerne le projet d'agrandissement de l'aéroport [7], la procédure de concession-cadre et d'approbation des plans n'est pas parvenue à résoudre le conflit portant essentiellement sur les prévisions relatives à l'évolution du trafic aérien. Si le projet a certes été autorisé, réalisé et mis en service – avec du retard –, le concept d'exploitation et l'avenir global de l'aéroport n'en demeurent pas moins controversés.

L'EIE est un bon investissement

En matière de coûts, il importe de distinguer, d'une part, ceux qui sont induits directement par l'EIE (rapports d'impact et taxes administratives) ainsi que ceux nécessaires à la mise en œuvre des mesures ordonnées et, d'autre part, les coûts indirects causés par le retard pris dans la réalisation d'un projet, par des pertes d'exploitation et par un éventuel redimensionnement du projet. Selon les analyses entreprises, notre évaluation ne peut porter que sur les coûts induits directement par l'EIE. Il n'est par ailleurs guère possible de distinguer les coûts indirects des coûts généraux du projet.

Les coûts directs de l'EIE pèsent moins sur les grands projets que sur les petits, mais la sécurité du droit garantie par l'EIE est un élément très positif. A long terme, cette sécurité peut d'ailleurs constituer un avantage financier pour le requérant. Celui-ci disposera en effet d'une plus grande marge de manœuvre s'il souhaite modifier et agrandir une installation ayant fait l'objet d'une étude d'impact avant sa réalisation qu'une installation qui se situait juste en deçà des valeurs seuils et n'a pas fait l'objet d'une telle étude. Dans l'ensemble des cas examinés, les coûts de l'EIE n'ont pas été au centre des préoccupations. Seule la proportionnalité de certaines mesures ordonnées ultérieurement a été mise en doute.

Un grand nombre d'EIE ayant déjà été réalisées pour certains types d'installations, les coûts de l'étude ont diminué depuis l'entrée en vigueur de l'OEIE. En effet, d'une part, les autorités et les bureaux spécialisés ont acquis de l'expérience et, d'autre part, le respect des exigences a été standardisé. Le coût de l'EIE continue cependant de peser d'un grand poids sur les petits projets, surtout si le déroulement de la procédure n'a pas pu être uniformisé pour le type d'installation en question. Dans le cas de certains projets, le requérant a parfois délibérément évité l'EIE car il craignait que les démarches soient trop compliquées, trop longues et trop coûteuses (en raison de l'impossibilité de prévoir les recours). L'examen des projets soumis à l'EIE prouve toutefois que de telles craintes sont infondées. Il n'est de toute évidence pas toujours possible d'éviter les oppositions de propriétaires privés, que le projet soit ou non soumis à l'EIE, et de telles oppositions engendrent des coûts. Dans la plupart des cas examinés, les organisations de protection de l'environnement n'ont pas constitué un facteur générateur de coûts et, lorsqu'elles sont intervenues, elles l'ont fait dans un esprit très coopératif.

3.3 Quelle est l'influence de l'EIE sur les procédures?

L'EIE aide à trouver un équilibre entre les intérêts liés à l'utilisation de l'installation et ceux de la protection de l'environnement

Les projets faisant l'objet d'une EIE et ceux qui n'y sont pas soumis se distinguent surtout par l'obligation qu'impose l'EIE au requérant de se pencher de près sur la protection de l'environnement. Dans le cas de projets non soumis à l'EIE, il appartient en effet aux autorités d'insister sur ce point.

Les requérants souhaitent en toute logique optimiser l'utilisation de leur projet. L'EIE les oblige cependant à prendre en considération les aspects écologiques dès les premières études du projet et à démontrer dans un rapport clair et compréhensible qu'il respecte la législation environnementale en vigueur. De par sa fonction, le service spécialisé de la protection de l'environnement représente en priorité les intérêts de protection et exige, le cas échéant sans tenir compte des intérêts contraires liés à l'utilisation, que la législation pertinente soit respectée. L'autorité compétente pour approuver le projet dispose ensuite d'une certaine marge d'appréciation pour décider de reprendre ou non certaines des exigences formulées par le service spécialisé dans l'autorisation du projet. Elle peut par

exemple renoncer à intégrer dans cette autorisation les obligations qui confèrent trop de poids aux intérêts de protection ou celles que l'on ne peut pas imposer au requérant. Dans la procédure fédérale, l'autorité compétente est par ailleurs tenue d'organiser un entretien avec les autorités concernées si ces autorités émettent des avis contradictoires ou si elle est elle-même en désaccord avec les avis exprimés (art. 62b de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration). Cette confrontation des intérêts dans les projets soumis à l'EIE permet d'explorer avec un soin tout particulier les conflits potentiels entre l'utilisation d'une installation et les intérêts de la protection de l'environnement.

Les études de cas ont montré que les intérêts économiques et politiques interviennent malgré tout dans la confrontation des intérêts d'utilisation et de ceux de protection. Lorsque les mesures de protection de l'environnement se sont avérées par trop coûteuses, on a toujours pu trouver un compromis, soit en échelonnant la réalisation des mesures dans le temps ou dans la pratique, soit en les remplaçant par des solutions moins onéreuses. Dans le cas de projets revêtant une certaine importance économique, on a par ailleurs eu tendance à mettre davantage l'accent sur les intérêts de l'utilisateur que dans les projets moins importants. Mais cette différence pourrait aussi s'expliquer par une meilleure prise en compte des nuisances potentielles dans les grands projets.

Dans notre évaluation, 63% des services spécialisés de la protection de l'environnement estiment que les autorisations accordées à des projets soumis à l'EIE sont parvenues à équilibrer les intérêts d'utilisation et de protection. Les autres services (à l'exception de deux) jugent au contraire que ces décisions accordent plus de place à la protection de l'environnement qu'à l'exploitation de l'installation projetée. Pour ce qui est des projets non soumis à l'EIE, 60% des services interrogés trouvent les décisions équilibrées et 30% environ pensent que les intérêts d'utilisation sont privilégiés, tandis qu'un seul service constate que ces décisions ont fait la part plus belle aux intérêts de protection.

L'EIE favorise la bonne coordination formelle des procédures

L'intervention des services spécialisés dans la procédure d'autorisation avec EIE est strictement réglementée. Ces règles garantissent que l'on réserve d'emblée à la protection de l'environnement la place qui lui revient dans le projet et que ses intérêts soient dûment examinés. La comparaison entre projets soumis à l'EIE et projets non soumis à l'EIE montre que la désignation formelle d'un service administratif chargé de la coordination présente des avantages par rapport au manque de coordination qui prévaut en général dans le cas de projets non soumis à l'EIE. Par ailleurs, lorsqu'une véritable gestion de projet est assurée dans la procédure de l'EIE, les acteurs se montrent plus désireux de coopérer pour parvenir au but. Lorsque de petits projets sont soumis à l'EIE ou que le requérant ne possède que peu d'expérience dans ce domaine, on tend en général à sous-estimer les exigences auxquelles doit répondre la coordination. Il peut en résulter des lacunes dans les enquêtes préliminaires, ce qui finit par allonger la procédure.

L'EIE a amené les acteurs concernés à apporter des corrections notables à la procédure pour deux des projets examinés: le télésiège (2) et la centrale hydroélectrique (6). Dans le premier cas, une partie importante du projet (piste de jonction) a été incluse dans la procédure fédérale obligatoire, alors que le requérant et les autorités cantonales avaient admis, dans un premier temps, que le canton pouvait statuer seul sur cette partie du projet. Dans le second cas, le projet a dû être adapté au nouveau débit résiduel défini lors de la révision de la loi sur la protection des eaux.

La durée de la procédure n'a soulevé aucune critique

Il n'existe pas de données statistiques sur la durée des procédures d'autorisation cantonales. Cependant, 70% des services spécialisés affirment que la procédure d'autorisation de projets soumis à l'EIE est en général plus longue que celle de projets non soumis à l'étude. Un quart des services ayant répondu ne relèvent toutefois aucune différence.

Si la durée des procédures de projets soumis à l'EIE est plus longue, c'est principalement parce que l'établissement des rapports d'impact et les procédures d'évaluation et de décision au sein de l'administration exigent en général plus de temps que dans une procédure sans EIE.

Pour quelques-uns des projets examinés, la procédure a certes pris beaucoup de temps, mais sa durée s'explique avant tout par l'absence de certains éléments dans l'enquête préliminaire (télésiège [2] et ligne à haute tension [5]) ou par les lacunes que présentaient le rapport d'impact ou d'autres documents de l'EIE (télésiège [2], aéroport [7] et poulailler [9]). Les oppositions déposées par des propriétaires fonciers privés peuvent également engendrer des retards (conduite de gaz naturel [1], contournement de Lungern [3], décharge pour matériaux inertes [13] et usine d'incinération [14]).

La durée de la procédure n'a suscité que peu de critiques dans le cas des projets examinés et les requérants de grands projets se sont en particulier montrés peu surpris par d'éventuels retards. Ils ont en général trouvé que les autorités ont bien respecté les délais prévus, même s'il a fallu compléter certains documents et traiter des oppositions. Les autorités ont pour leur part tenu compte des pressions financières et temporelles qui pesaient sur certains grands projets. Il en va autrement des petits projets examinés: tant les autorités que les requérants sont parfois partis de l'idée que la procédure était rodée et qu'ils allaient pouvoir mener l'affaire rondement. Les requérants se sont ensuite montrés plutôt surpris par les retards dus à des oppositions ou aux lacunes de certains documents. Dans ces cas, on ne peut que regretter le manque d'information, en début de procédure, sur les exigences à remplir et sur les problèmes potentiels. Pour ce qui est des projets examinés, la durée de la procédure d'autorisation a été déterminée par deux grands facteurs: d'une part, l'expérience des autorités et des requérants en matière d'EIE; d'autre part, le fait qu'un projet soit entièrement nouveau ou basé sur des projets antérieurs (ayant échoué).

La durée d'évaluation des projets soumis à l'EIE a sensiblement diminué depuis 1995

La figure 5 illustre la période de temps qui sépare l'arrivée du dossier à l'OFEPF et la transmission de l'avis de l'office. Elle permet de comparer la durée de l'évaluation d'un projet avant et après la révision de l'OEIE, tant dans la procédure fédérale (à gauche) que dans la procédure cantonale avec consultation de l'OFEPF (à droite).

Avant d'interpréter cette figure, il faut savoir que cette comparaison ne porte que sur des projets dont la procédure est achevée. Elle ne prend donc en considération les projets dont les dossiers ont été remis vers la fin de la période d'observation (1.10.1995-31.12.2002) que si leur procédure a été relativement brève. Ce critère aurait toutefois pu réduire excessivement les valeurs indiquées pour la durée de la procédure après 1995. C'est pourquoi nous avons écarté trente-quatre dossiers de cette analyse (trente procédures fédérales et quatre procédures avec consultation de l'OFEPF). L'effet évoqué a ainsi été atténué et ne modifie pas notablement le résultat global.

Pour ce qui est de la procédure fédérale, la durée moyenne d'évaluation d'un projet est passée de 194 jours (1.1.1990-30.9.95) à 167 jours (Eingang 1.10.1995-31.12.2002), diminuant ainsi de près d'un mois. Si le dossier est néanmoins resté en suspens pendant plus de cinq mois à l'OFEPF dans la moitié environ des cas, cela ne signifie pas toujours que le délai légal de cinq mois (introduit par la révision de l'OEIE en 1995) n'a pas été

respecté. Une partie de ces retards s'explique, premièrement, par les lacunes du dossier et, deuxièmement, par le fait que l'OFEP attendait l'avis des services spécialisés cantonaux sur lesquelles il fonde son appréciation. Depuis 1995, l'OFEP dispose pour se prononcer de deux mois à partir de la remise de l'avis cantonal.

Dans la procédure avec consultation de l'OFEP, le délai ne commence à courir qu'à partir du moment où l'office prend connaissance de l'avis cantonal. La figure ci-après indique cependant que ce délai n'a pu être tenu que pour la moitié des projets considérés. Là encore, pour la majorité des cas, le retard s'explique par le fait que le préavis du canton concerné n'était pas encore connu au moment où le dossier parvenait à l'OFEP.

Figure 5:
Durée de l'évaluation des projets par l'OFEP avant et après la révision de l'OEIE en 1995

Cette évaluation tient compte de toutes les enquêtes proprement dites.

Les figures illustrent les durées observées au moyen de diagrammes à surfaces. Voici comment les lire:

L'axe des ordonnées (vertical) indique la durée en jours. Les rectangles représentent la moitié des valeurs en prenant les plus proches de la médiane (soit celles qui se situent entre le quartile inférieur et le quartile supérieur). Le point dans le rectangle indique la médiane (valeur qui sépare l'échantillon en deux groupes de taille égale).

Les traits horizontaux au-dessus et au-dessous du rectangle marquent les valeurs supérieure et inférieure qui délimitent le secteur statistiquement logique. Les losanges et les astérisques indiquent les valeurs statistiquement aberrantes ou extrêmes.

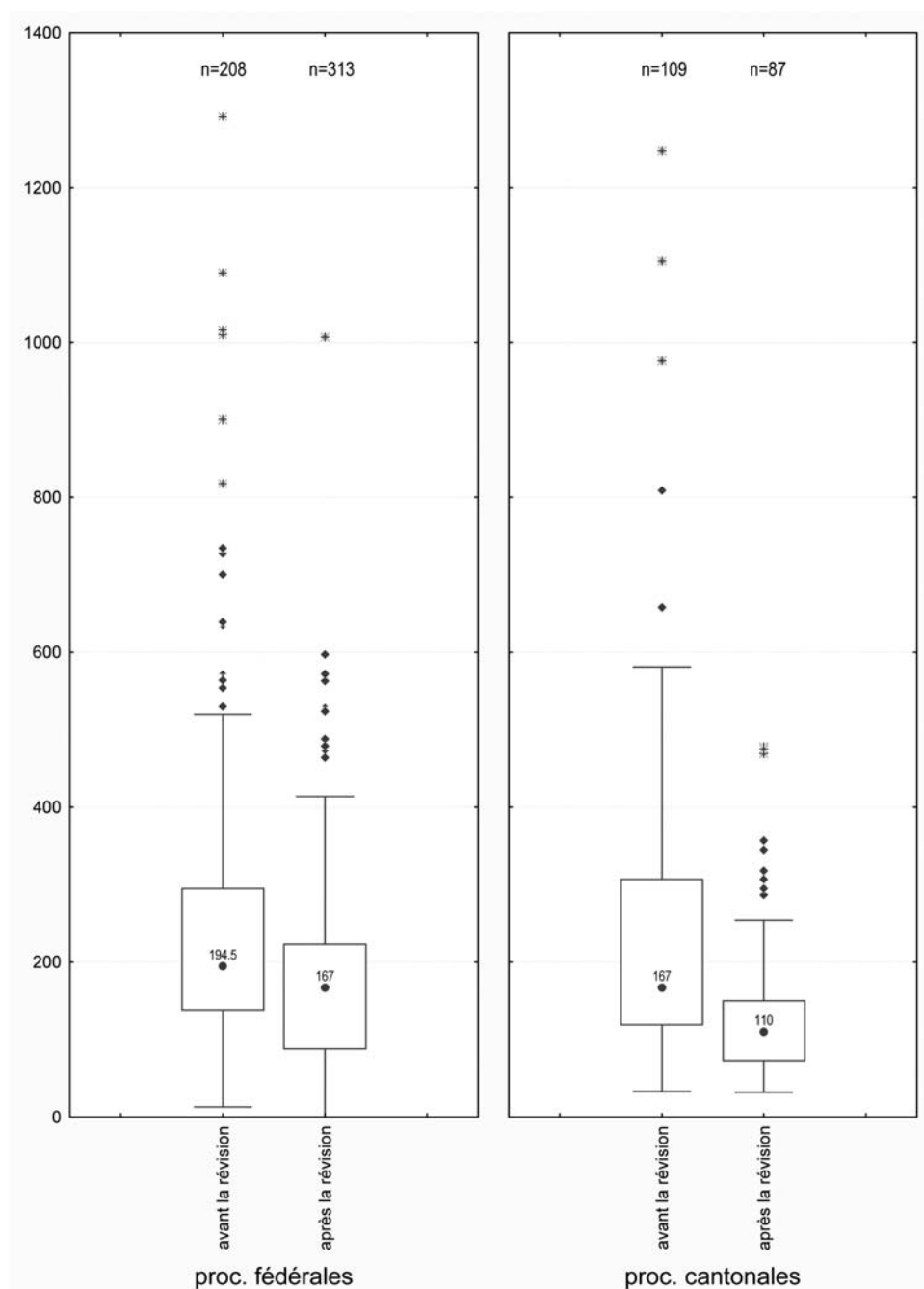
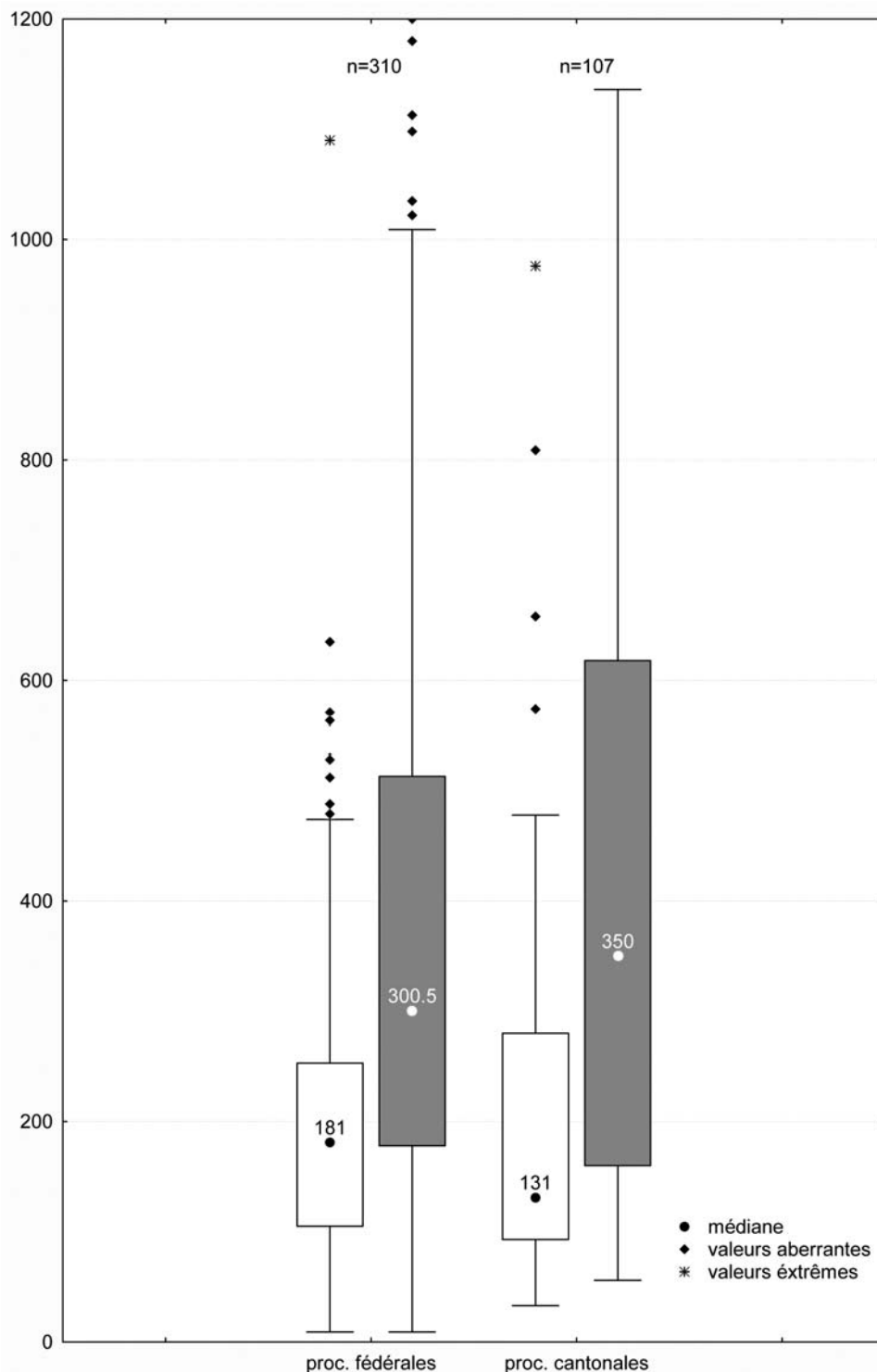


Figure 6:
Durée de traitement d'un dossier à l'OFEP (rectangles clairs) par rapport à la durée de toute la procédure d'autorisation (rectangles foncés).

Ordonnées: nombre de jours

Cette comparaison se fonde sur toutes les enquêtes proprement dites pour lesquelles l'OFEP a eu connaissance de la date de la décision rendue dans la procédure décisive.



La comparaison entre la durée de l'évaluation par l'OFEP et la durée de toute la procédure d'autorisation (depuis la remise du dossier à l'OFEP jusqu'à la décision de l'autorité compétente) montre que l'évaluation par l'OFEP occupe plus de la moitié (181 jours sur 301) de la procédure fédérale. Elle représente en revanche nettement moins de la moitié de la durée totale lorsqu'il s'agit de procédures avec consultation de l'office (fig. 6). Il importe de souligner que les rectangles foncés ne représentent pas toujours la durée totale de la procédure, mais uniquement la période séparant la remise du dossier à l'OFEP et la décision de l'autorité compétente.

L'EIE
n'augmente pas
le risque de
recours

Il ressort de l'enquête menée auprès des services spécialisés que dix-huit cantons ne perçoivent aucune différence dans le nombre de recours entre projets soumis et non soumis à l'EIE. Sur les huit services spécialisés restants, trois constatent que des recours sont plus fréquemment interjetés contre des décisions portant sur des projets non soumis à l'EIE, alors que cinq services estiment le contraire, c'est-à-dire que les recours sont plus fréquents dans le cas de projets soumis à l'EIE.

L'obligation d'étudier l'impact sur l'environnement s'appliquant davantage à de grands projets de construction susceptibles de porter gravement atteinte à l'environnement, ce résultat tend à démontrer que l'EIE constitue une prévention très efficace. En effet, alors que l'on pourrait supposer que les projets soumis à l'EIE suscitent davantage de recours (en raison de leur taille et des voies de droit à disposition), rien ne semble sur ce point les distinguer des projets non soumis à l'EIE. La comparaison des cas examinés ne fait pas non plus ressortir une quelconque relation de cause à effet entre l'obligation de réaliser une EIE et le nombre de recours.

Dans le cas de l'aéroport (7), du complexe de cinémas doublé d'un centre commercial spécialisé (12) et de l'usine d'incinération (14), les recours déposés contre la décision des autorités ont remporté un certain succès (complément au rapport d'impact, mesures de protection de l'environnement, redimensionnement voire échec du projet). Dans le cas de la ligne à haute tension (5) et de la route de contournement (11) en revanche, les recours n'ont pas eu d'effet mesurable et ont été rejetés par les autorités compétentes.

Dans deux des quinze projets examinés, les organisations environnementales ont interjeté un recours, car elles estimaient que la décision contrevenait à la législation sur la protection de l'environnement. L'un de ces recours a conduit à l'adaptation (7) et l'autre à l'échec du projet (12) en cause.

L'appréciation globale de l'importance économique et écologique suprarégionale d'un projet a également exercé une certaine influence sur la procédure de l'EIE. Les organisations de protection de l'environnement ont ainsi considéré que l'approvisionnement en gaz naturel (1), la construction d'une nouvelle voie de chemin de fer (4), l'agrandissement plutôt modeste d'une centrale hydroélectrique régionale (6), l'entreposage approprié de matériaux d'excavation (13) et la construction d'une usine moderne d'incinération des ordures ménagères (14) constituaient des projets utiles pour l'environnement et n'y ont donc pas décelé un potentiel d'optimisation aussi élevé que dans le cas de projets plus controversés du point de vue écologique, tels que le complexe de cinémas doublé d'un centre commercial spécialisé (12) et l'agrandissement de l'aéroport (7).

Le rôle des
requérants et des
autorités

Dans l'évaluation de l'EIE, il vaut la peine de s'intéresser non seulement aux organisations bénéficiant du droit de recours mais aussi aux rapports entre requérant et autorités. Contrairement à ce qui prévaut dans la procédure d'autorisation ordinaire (qui s'applique p. ex. aussi aux projets non soumis à l'EIE), l'examen de la situation juridique dans le cas de projets soumis à l'EIE ne relève pas uniquement de la responsabilité de l'autorité compétente. Cet examen incombe en effet aussi bien au requérant (qui établit le rapport d'impact), au service spécialisé de la protection de l'environnement (qui évalue le rapport d'impact) et à l'autorité compétente (qui entreprend au besoin des examens complémentaires). La législation confère donc au requérant un rôle plus important que dans la procédure sans EIE: il exerce un contrôle appréciable sur la présentation de la situation environnementale.

Dans les projets examinés, requérants et autorités ont dans l'ensemble fait preuve d'une volonté de coopération remarquable. Cette volonté n'est parfois apparue qu'au cours de

la procédure de l'EIE (télésiège [2] et carrière [10]), alors qu'elle était présente dès le début de la procédure dans d'autres cas (contournement de Lungern [3], NLFA [4], parking couvert [8], usine d'incinération [14] et terrain de golf [15]). Dans le cas de certains projets complexes, on peut mettre la bonne coopération qui a régné d'emblée sur le compte des moyens financiers du requérant, de l'urgence du projet, du professionnalisme appliqué à l'élaboration du rapport d'impact et des contraintes politiques (conduite de gaz naturel [1], contournement de Lungern [3] et NLFA [4]). Lorsqu'un projet est moins complexe, on tend hélas à sous-estimer le besoin de coopération (télésiège [2], poulailler [9] et carrière [10]). Dans les cas de l'aéroport [7] et du complexe de cinémas doublé d'un centre commercial spécialisé [12], il est difficile d'évaluer la qualité de la coopération, principalement parce que les ayants droit ont obtenu gain de cause en interjetant un recours. A ce propos, la situation de l'aéroport de Zurich présente une complexité particulière: il s'agit d'une part d'un projet politiquement très controversé; d'autre part, la procédure et donc la coopération entre les acteurs concernés ont sans cesse subi l'influence de facteurs externes (stratégie expansionniste de Swissair, puis son « grounding », et opposition croissante des communes environnantes désireuses de se protéger du bruit engendré par le trafic aérien).

3.4 Comment améliorer l'EIE?

Conclusions des études de cas

A considérer la majorité des projets examinés, l'EIE est un instrument fort utile pour assurer la coordination des procédures, inciter les acteurs concernés à adopter une attitude conciliante et assurer la compatibilité des projets avec l'environnement. Dans certains cas, on pourrait aller jusqu'à affirmer que l'EIE a accéléré les procédures d'autorisation car elle a incité les acteurs à collaborer et prévenu d'éventuelles oppositions, ou du moins des recours (conduite de gaz naturel [1], route principale [10] et terrain de golf [15]). Les avis des requérants et des services spécialisés divergent parfois quant au coût et à l'utilité de l'EIE. Pour certains projets d'envergure locale ou régionale, présentés par des requérants à capacité financière relativement faible (télésiège [2], poulailler [9] et carrière [10]), les requérants ont mis en doute le rapport entre les dépenses occasionnées par l'EIE et ses avantages. Or il s'agit là justement des cas dont le dossier présentait des lacunes: soit l'enquête préliminaire était insuffisante (télésiège [2], carrière [10]), soit le rapport d'impact était incomplet (poulailler [9]). Dans la plupart des projets, les coûts de l'EIE n'ont pas été au centre des préoccupations, ni du côté des requérants ni du côté des autorités. Tandis que les services spécialisés de la protection de l'environnement pensent que l'EIE est très utile, comme on pouvait plus ou moins s'y attendre, les requérants ne contestent au moins pas son efficacité. Dans l'un des projets examinés (poulailler [9]), tant l'autorité compétente que le service spécialisé se montrent toutefois plus critiques quant au rapport coût-utilité de l'EIE.

Il est possible d'optimiser encore l'EIE

Depuis l'introduction de l'EIE dans les années quatre-vingt, aussi bien les requérants que les autorités ont acquis une grande expérience dans le maniement de cet instrument. L'EIE a fait ses preuves et a grandement contribué à mieux équilibrer l'utilisation d'un projet de construction et les intérêts de la protection de l'environnement, parfois dès les premières études du projet. Même en comparaison internationale, la Suisse dispose de prescriptions pratiques relatives à l'EIE qui sont applicables à tous les niveaux de l'appareil étatique. Il serait néanmoins possible d'y apporter toute une série d'améliorations, dont la plupart ne nécessitent pas une modification de la loi sur la protection de l'environnement ou impli-

quent tout au plus une révision de l'OEIE. Pour ce qui est du potentiel d'optimisation en lien avec l'aménagement du territoire, sa réalisation passe dans certains cas par une modification de la législation pertinente.

3.4.1 Propositions pour améliorer l'instrument qu'est l'EIE

Donner plus de poids à l'enquête préliminaire et au cahier des charges

Les résultats des études de cas et l'analyse comparative mettent en évidence le rôle crucial que joue une prise en considération précoce des mesures environnementales dans le projet et indiquent qu'il faudrait dans l'ensemble donner plus de poids à l'enquête préliminaire et au cahier des charges.

Des rapports d'impact de meilleure qualité, établis au cours des premières phases de la procédure, permettraient de déceler les principaux conflits entre l'utilisation d'un projet et les intérêts de protection, d'exclure rapidement de la procédure les secteurs environnementaux dont l'étude ne se justifie pas et d'écartier tout malentendu sur le contenu et le déroulement de l'EIE.

Il serait par ailleurs souhaitable que l'évaluation de la compatibilité avec l'environnement intervienne et soit achevée au stade de l'enquête préliminaire. Deux des cas examinés (télésiège [2] et ligne à haute tension [5]) confirment très nettement l'interprétation a contrario selon laquelle l'absence d'une enquête préliminaire ou d'un cahier des charges peut provoquer de sérieux retards dans la procédure d'autorisation.

Appliquer la procédure par étapes dans la pratique

Dans le cas d'EIE par étapes, l'étude entreprise à chaque étape de la procédure doit être suffisamment approfondie et fournir à l'autorité compétente toutes les informations nécessaires sur les répercussions environnementales pour lui permettre de se prononcer sur cette étape (art. 6 OEIE). Dans le modèle d'analyse des effets appliqué à l'EIE, nous avons donc supposé que des études environnementales établies par étapes influent sur l'application de l'EIE et cette hypothèse a été confirmée par l'analyse comparative des études de cas: la qualité de la réalisation de l'EIE et la qualité du projet autorisé s'avèrent bonnes – en combinaison avec d'autres facteurs – lorsque les études environnementales réalisées à chacune des étapes sont suffisamment détaillées. Dans le cas d'installations soumises à une EIE par étapes (routes nationales, nouvelles voies ferroviaires, conduites ou centrales hydroélectriques soumises à la procédure cantonale), il apparaît ainsi que la dernière étape de la procédure d'autorisation dépend fortement de la qualité des étapes précédentes (conduite de gaz naturel [1] et NLFA [4], Centrale hydroélectrique[6]): un projet solidement motivé dans les premières étapes de la procédure (lien avec le site choisi et présentation de diverses variantes) rencontrera moins de problèmes dans les étapes ultérieures de l'EIE qu'un projet dont les premières études ne sont que rudimentaires.

Renforcer le suivi environnemental

Le suivi environnemental porte sur la réalisation du projet. Il garantit l'application correcte des mesures de protection ordonnées et peut, le cas échéant, proposer des corrections ou des améliorations judicieuses et peu coûteuses pendant cette phase. Pour l'heure, aucune disposition légale n'oblige cependant les requérants à mettre en place un tel suivi. Dans le cas de grands projets, toutefois, l'autorisation accordée comprend en principe une disposition allant dans ce sens. Le suivi environnemental de petits ou de moyens projets n'est cependant pas encore entré dans les mœurs.

Instituer une réception écologique des ouvrages

L'intégration de la composante environnementale dans la réception des ouvrages, qui est le contrôle formel servant à vérifier si l'installation et les mesures de protection de l'environnement ont été réalisées conformément à l'autorisation de construire et aux règles de l'art, n'est pas régie de manière uniforme. Dans la procédure fédérale, l'office compétent doit dans tous les cas assurer la réception de l'ouvrage (voir p. ex. art. 27g, al. 1, ordonnance sur l'infrastructure aéronautique, OSIA), mais cette réception peut parfois être effectuée par sondages (voir p. ex. art. 9, al. 1, ordonnance sur les chemins de fer, OCF). L'article 15, alinéa 3, de l'ordonnance sur les routes nationales (ORN) prévoit expressément qu'une réception écologique des ouvrages doit être assurée dans la mesure où l'approbation du projet définitif d'une route nationale est liée à un examen environnemental. Dans les cantons, une réception des ouvrages est régulièrement prévue, mais elle relève souvent de la police des constructions qui n'est pas toujours l'autorité d'octroi du permis de construire (voir p. ex. art. 47, al. 1, let. d, décret du canton de Berne concernant la procédure d'octroi du permis de construire). Aucune disposition fédérale ou cantonale ne prévoit de faire participer les services spécialisés de la protection de l'environnement à la réception des ouvrages, bien que ces services soient certainement les mieux placés pour juger de l'opportunité et de l'efficacité de mesures de protection.

Renforcer le contrôle d'efficacité

Le contrôle d'efficacité, qui vérifie l'effet des mesures de protection de l'environnement ordonnées et réalisées, manque d'ancrage dans la législation. Les résultats de ce contrôle pourraient pourtant fournir des informations d'ordre général sur le rapport coût-utilité et sur l'efficacité à long terme des différents types de mesures de protection. De telles données serviraient aussi bien les intérêts de l'environnement que ceux des requérants en permettant, par exemple, d'optimiser la formulation des exigences écologiques liées à l'approbation d'un projet et pourraient par ailleurs améliorer l'efficacité des mesures ordonnées. L'article 15, alinéa 3, ORN prévoit un contrôle d'efficacité pour les routes cantonales, pour autant que ce contrôle soit prescrit dans l'approbation du projet. En cas de doute, l'efficacité des mesures de protection contre le bruit doit par ailleurs faire l'objet d'une vérification quel que soit le type de l'installation considérée (art. 12 et 18 OPB).

Inscrire le contrôle d'efficacité dans les prescriptions légales pertinentes ou dans l'autorisation du projet concerné renforcerait son rôle et simplifierait les rapports d'impact. Grâce à ce contrôle, on pourrait en effet se concentrer sur la définition d'objectifs pour la qualité environnementale d'un projet, au lieu de devoir se consacrer à des études visant en priorité la mise en œuvre de mesures concrètes. L'application d'un tel contrôle fournirait par ailleurs des informations générales sur les effets des mesures de protection de l'environnement, de sorte qu'il ne serait plus nécessaire d'étudier ces mesures en détail lorsqu'elles sont appliquées à un projet particulier. D'aucuns proposent également d'institutionnaliser des rapports sur les résultats du contrôle d'efficacité, mais il faudrait encore définir les tâches incombant alors aux services spécialisés.

Revoir les valeurs seuils de l'EIE

Selon l'enquête réalisée auprès des services cantonaux de la protection de l'environnement, un grand nombre des personnes interrogées ont suggéré différentes adaptations de l'annexe à l'OEIE. D'aucunes proposent ainsi de revoir la liste des types d'installations soumises à l'EIE: biffer certaines installations, en ajouter de nouvelles ou modifier les valeurs seuils à partir desquelles l'EIE est obligatoire. D'autres suggèrent par ailleurs de fonder les valeurs seuils sur des critères locaux (tel le degré de sensibilité d'une région). En effet, selon les circonstances, une zone d'habitation ou un paysage tolérera plus ou moins d'éventuelles atteintes à l'environnement (voir p. ex. les degrés de sensibilité au bruit). Il convient enfin de se demander s'il ne faudrait pas introduire des valeurs seuils pour les modifications importantes d'installations soumises à l'EIE.

De l'enquête écrite réalisée auprès des services cantonaux spécialisés, il ressort qu'aucun d'eux ne préconise l'abandon pur et simple du système actuel de valeurs seuils. Nombre de ces services ont plutôt formulé des propositions pour adapter certaines de ces valeurs et sur la manière de procéder. Certains services spécialisés ont également suggéré d'ajouter à la liste de l'annexe à l'OEIE certains types de projets et d'installations que la législation actuelle ne soumet pas à l'EIE (grandes manifestations ou places de transbordement et de conditionnement p. ex.), mais qui peuvent générer des nuisances plus graves que des installations soumises à l'EIE. Par ailleurs, les services concernés proposent de standardiser les rapports relatifs à des installations qui suscitent des questions et des problèmes récurrents (telles les installations destinées à la garde d'animaux de rente), voire de supprimer ce type d'installations de la liste des projets soumis à l'EIE.

Certains services ont également proposé de ne pas fonder les valeurs seuils de l'EIE uniquement sur le type d'installation mais aussi sur d'autres critères, telle la consommation de ressources. Dans le cas de projets controversés, comme les parkings couverts, les installations de loisirs et les centres commerciaux, la valeur seuil pourrait ainsi être définie sur la base non seulement du nombre de places de stationnement mais aussi du nombre de trajets escomptés. Cette solution remédierait au problème que posent aujourd'hui les parcs de stationnement qui prévoient intentionnellement un nombre de places à peine inférieur à la valeur seuil de l'EIE, en particulier si les nouvelles valeurs tiennent également compte de la situation spécifique du site concerné.

3.4.2 Assurer une gestion professionnelle des projets

Améliorer la gestion de projet et le système d'information, renforcer le rôle de prestataire de services des autorités

Les études de cas prouvent clairement qu'une bonne gestion du projet par l'autorité compétente facilite le déroulement de la procédure (conduite de gaz naturel [1], NLFA [4], parking couvert [8], route principale [11] et terrain de golf [15]). D'autres exemples confirment, a contrario, qu'une mauvaise coordination entre les différentes autorités ou une communication déficiente entre le requérant et les autorités (ligne à haute tension [5] ou poulailler [9]) peuvent engendrer des malentendus et des retards.

Les requérants attendent surtout des autorités qu'elles leurs fournissent des indications claires sur les processus standardisés de la procédure et sur les exigences que doit remplir l'étude de l'impact sur l'environnement, ainsi que des informations tout aussi claires sur les compétences des différentes autorités concernées. De plus, une culture de l'information et de la communication bien ancrée favorise la coopération entre autorités, requérants et tiers. Une première séance de travail devrait être convoquée pour présenter et expliquer la procédure, les investigations environnementales nécessaires et les documents (cahier des charges, p. ex.). Cette première séance devrait si possible réunir tous les offices administratifs impliqués, le requérant et les tiers concernés. Dans les projets examinés, les acteurs ont par ailleurs souligné à plusieurs reprises qu'une visite sur place organisée dès le lancement du projet et des séances de coordination occasionnelles exercent une influence positive sur le déroulement de la procédure. Il incombe enfin à l'autorité responsable de la procédure de résoudre les conflits administratifs internes et de veiller à ce que le requérant n'ait pas à en supporter les conséquences.

Dans le cas de projets modestes, les requérants pensent parfois que les procédures d'autorisation et de l'EIE se dérouleront rapidement et sans retard. Si cette supposition peut s'avérer exacte pour ce qui est des investigations techniques et scientifiques, il ap-

paraît que les requérants sous-estiment le temps nécessaire aux autorités d'évaluation et d'autorisation pour se prononcer, surtout si les autorités éprouvent des doutes sur les caractéristiques du projet, qu'elles doivent recueillir un à un les avis des communes, du canton et, le cas échéant, de la Confédération ou qu'elles doivent traiter les oppositions de tiers. Il faudrait donc que les autorités et les requérants fixent ensemble un délai pour mener à bien les différentes procédures. Après plus de dix années d'application de l'EIE, les acteurs concernés disposent en effet d'une expérience suffisante pour pouvoir planifier le déroulement de la procédure. Le requérant et les autorités devraient dès lors convenir d'un calendrier (prévoyant des durées minimum et maximum) en tenant compte de tous les retards potentiels. D'une part, les autorités pourraient ainsi se faire une idée du temps que le requérant pense pouvoir consacrer à la procédure sur la base de critères économiques. D'autre part, le requérant se rendrait mieux compte du temps nécessaire au déroulement des procédures au sein de l'administration publique. Pour les installations formant une ligne continue – conduites, lignes à haute tension et voies de chemins de fer, par exemple –, il peut s'avérer judicieux de subdiviser l'approbation du projet en plusieurs étapes, qui permettraient aux autorités d'approuver relativement tôt des tronçons entiers du projet dans la mesure où son tracé n'est pas controversé et que ces approbations partielles ne léseront personne (conduite de gaz naturel [1]).

Améliorer
l'harmonisation
intercantonale
des procédures
et des
prescriptions

Il serait souhaitable d'harmoniser davantage les procédures cantonales, tant dans le cas de projets soumis à l'EIE que pour ceux qui n'y sont pas soumis. L'expérience acquise dans l'application de l'étude d'impact est suffisante pour comprendre assez de cas positifs pouvant servir d'exemples pour les EIE portant sur des projets similaires. C'est sur ces cas exemplaires que pourrait en outre se fonder une harmonisation de la pratique d'exécution suisse en la matière. Certaines villes et certains cantons s'en sont d'ailleurs déjà inspirés pour formuler des directives.

L'uniformisation des procédures portant sur des projets qui présentent toujours les mêmes difficultés, les mêmes exigences et la même marche à suivre (carrières et installations agricoles, p. ex.) constituerait aussi une harmonisation. A cet effet, les cantons devraient (le cas échéant avec l'aide de l'OFEPF) édicter des recommandations communes pour ce type d'installations, en y incluant un rapport d'impact type. Les cantons de Berne et de Soleure se sont par exemple déjà dotés de telles recommandations pour les rapports d'impact sur les installations destinées à la garde d'animaux de rente. De plus, le Groupe des responsables des études d'impact de la Suisse occidentale et du Tessin (GrEIE) prépare actuellement une table des matières type pour les rapports d'impact.

Créer un bureau
de l'EIE indépen-
dant

Parmi ses prestations, l'administration pourrait créer et gérer un bureau de l'EIE indépendant (médiateur, guichet d'information, commission EIE, p. ex.). Signalons ici la commission EIE hollandaise, un organe indépendant qui d'une part intervient pour régler les différends et d'autre part contribue à l'évaluation régulière des procédures de l'EIE. S'inspirant de ce modèle, une commission EIE suisse pourrait, elle aussi, vérifier régulièrement ou ponctuellement l'annexe à l'OEIE et formuler des recommandations visant à biffer, à compléter ou à adapter certaines catégories d'installations ou certaines valeurs seuils de l'EIE. La situation suisse diffère toutefois grandement de celle qui prévaut en Hollande, car notre pays possède une structure fédéraliste et accorde un droit de recours aux associations. Elle permet d'impliquer davantage les cantons et les organisations concernées dans l'évaluation des valeurs seuils, sans qu'il soit nécessaire de créer une commission EIE. Etant donnée les particularités du système fédéral et les multiples possibilités de coordination et de consultation qu'il offre, nous n'avons pas poursuivi l'étude de cette proposition dans le cadre de la présente évaluation.

3.4.3 Accorder plus de place à l'environnement dans la planification générale

Intégrer davantage la protection de l'environnement dans l'aménagement du territoire

On a relevé à plusieurs reprises que la procédure d'autorisation de projets soumis à l'EIE s'avère plus difficile et plus longue lorsque la protection de l'environnement n'est pas suffisamment prise en compte dans les décisions de fond arrêtées dans le cadre de la planification générale (plans sectoriels ou plans d'affectation cantonaux, plans sectoriels de la Confédération). L'examen de l'un des projets sélectionnés (complexe de cinémas et centre commercial spécialisé [12]) montre que pour certains types d'installations l'EIE intervient trop tard: les lacunes environnementales ne sont décelées qu'à un stade si avancé du projet qu'il est impossible d'y remédier. Nous avons aussi observé un manque de coordination de certains projets soumis à l'EIE avec d'autres projets, avec la circulation automobile ou avec des mesures d'accompagnement (parking couvert [8] et décharge pour matériaux inertes [13], p. ex.).

Des études plus approfondies sur les atteintes à l'environnement devraient donc être entreprises dès la procédure d'examen en matière d'aménagement du territoire. Elles comprendraient notamment les enquêtes environnementales nécessaires pour prévoir le site d'implantation de l'installation. Une étude détaillée de l'impact sur l'environnement de projets déjà prévus dans les plans directeurs et dans les plans d'affectation permettrait de déterminer plus sûrement les domaines dans lesquels les bases légales et les valeurs limites laissent une marge de manœuvre étroite ou, au contraire, très large. Les procédures d'aménagement du territoire offrent aussi l'avantage d'évaluer les atteintes au paysage dans une perspective qui dépasse le périmètre du projet. En Allemagne et en Autriche, cette procédure est connue sous le nom de « standortspezifische Vorprüfung » (examen préalable du site). En Suisse, l'évaluation se fonde sur des critères spatiaux tels que l'esthétique du paysage⁹, les réserves naturelles, les paysages alpins dignes de protection, les zones de protection des eaux souterraines, mais aussi les zones bâties principalement affectées au logement.

Mettre en place l'évaluation environnementale stratégique (EES)

Par rapport à l'EIE, qui évalue l'impact environnemental d'un seul projet, l'évaluation environnementale stratégique (EES) intervient dans un contexte plus large et évalue des considérations environnementales plus globales. Elle présente les avantages suivants: prise en compte et optimisation précoces, donc opportunes, de la protection de l'environnement au niveau stratégique et dans le débat politique; intégration plus efficace des questions environnementales dans l'aménagement du territoire; renforcement de la première étape (stratégique) des procédures décisives; allègement des études de l'impact sur l'environnement des projets. Au niveau stratégique, il est en effet possible d'examiner des questions fondamentales relatives à l'utilité de certaines mesures, alors que de telles questions ne peuvent pas être débattues dans le cadre d'une EIE.

L'EES augmenterait la transparence et la pertinence des débats politiques et publics portant justement sur de grands projets traités dans le cadre de programmes ou de plans généraux (en particulier dans les plans directeurs cantonaux et dans les plans sectoriels de la Confédération). Dans le cadre de l'EES, il est aussi possible d'évaluer très tôt l'impact sur l'environnement de variantes envisageables du projet original. Evitant les erreurs de planification, une telle démarche allégerait la procédure de l'EIE et simplifierait les rapports d'impact. Outre l'Union européenne, certains cantons ont déjà élaboré un modèle

⁹ Cf. OFEFP (2001): Esthétique du paysage. Guide de l'environnement n° 9.

d'évaluation environnementale stratégique (voir art. 3 du règlement genevois d'application de l'OEIE).

Dans la mesure où l'EES permet d'inclure la dimension « environnement » dans l'évaluation de la durabilité, cette prise en considération précoce du contexte global favoriserait l'élaboration de projets plus « acceptables » du point de vue écologique, social et économique, tant pour le requérant que pour les autorités compétentes. On pourrait même imaginer que l'EES permette d'inscrire dans un cadre plus large les mesures qui accompagnent un projet précis.

A l'heure actuelle, la Confédération et les cantons élaborent divers programmes politiques et plans sectoriels qui pourraient s'accompagner d'une EES. Citons par exemple les plans sectoriels fédéraux des transports et de l'infrastructure aéronautique, les plans cantonaux de gestion des déchets (qui servent à déterminer les besoins en installations de traitement des déchets ainsi que leurs sites, mais aussi à éviter les surcapacités), les plans cantonaux d'extraction de matériaux et les stratégies globales des transports élaborées par les cantons.

A l'heure actuelle, c'est la pertinence de l'EIE pour les projets qui doivent en faire l'objet qui est surtout en cause. Il faudrait donc envisager d'inclure la sensibilité du site et l'ensemble des impacts sur l'environnement de diverses installations dans l'appréciation de la compatibilité avec l'environnement, indépendamment de l'obligation de réaliser une EIE. Un moyen d'y parvenir consisterait à mettre en place un système d'écopoints pour apprécier la situation initiale. L'évaluation de paysages et de zones bâties présente un avantage, car elle peut se fonder sur des critères très précis qui comprennent par exemple la biodiversité, la capacité de régénération, le type d'utilisation et la diversité des affectations (artisanat, industrie, services, logement, services publics, agriculture, etc.), la déserte par les transports et les pollutions existantes. L'évaluation d'un site serait donc un facteur supplémentaire pour déterminer si une étude d'impact est nécessaire ou non. La mise en œuvre de cette proposition en Suisse dépendrait cependant beaucoup de la législation sur l'aménagement du territoire et pourrait engendrer une certaine insécurité du droit. Nous n'avons donc pas poursuivi son étude dans le cadre de la présente évaluation.

Déterminer l'obligation d'établir une EIE sur la base de la sensibilité du site

3.4.4 Autres propositions d'optimisation

L'enquête écrite menée auprès des services cantonaux spécialisés et consacrée au traitement des projets non soumis à l'EIE indique que la moitié des cantons n'examinent pas aussi systématiquement les effets environnementaux de ces projets que ceux de projets soumis à l'EIE. Des déficits apparaissent notamment dans les études portant sur l'hygiène de l'air et sur le bruit, ainsi que sur les émissions pendant les travaux de construction. De plus, les secteurs environnementaux examinés sont souvent choisis au hasard. Pour garantir que les projets se situant juste en deçà des valeurs seuils de l'EIE soient soumis à des études de la même qualité que les projets soumis à l'EIE, il importe de mettre divers instruments pratiques à la disposition des services concernés (listes de contrôle, notices, etc.). Relevons toutefois un point encourageant: les services spécialisés sont le plus souvent consultés et leurs co-rapports leur permettent d'influer sur la compatibilité avec l'environnement de projets non soumis à l'EIE. Comme pour les projets devant faire l'objet d'une EIE, l'autorité compétente doit toujours mettre en place une gestion de projet pour ceux qui échappent de justesse à l'obligation de réaliser une EIE.

Promouvoir les études environnementales dans le cas de projets non soumis à l'EIE

Recourir au consensus et à la médiation; édicter et mettre en œuvre des recommandations relatives à la négociation

Le requérant peut sensiblement simplifier la procédure d'autorisation d'un projet soumis à l'EIE en remettant de son propre chef à l'autorité compétente une « notice d'impact » résultant d'une enquête environnementale sommaire. Par cette démarche, le requérant – de toute manière tenu d'informer l'autorité compétente et de lui remettre des rapports sur certains secteurs environnementaux (sur les émissions de bruit, p. ex.) – prend l'initiative d'évaluer lui-même le contexte global de son projet. Il acquiert ainsi, tout comme dans le cadre de l'EIE, un certain contrôle sur la présentation du contexte juridique. Si la démarche augmente ses coûts, elle lui permet aussi de réaliser des économies – plus ou moins appréciables selon le droit cantonal en vigueur – puisqu'elle réduit les dépenses de l'autorité compétente et diminue ainsi le montant de la taxe d'autorisation. En Suisse romande, tant les requérants que les autorités ont fait de bonnes expériences en recourant à la notice d'impact. Même dans le cas de projets non soumis à l'EIE, surtout si leur site d'implantation présente une certaine sensibilité, il faut en effet veiller à assurer un suivi environnemental des mesures de protection et à contrôler leur efficacité.

La comparaison avec l'Autriche et les Pays-Bas montre que ces pays recourent de plus en plus souvent au consensus et à la médiation. Moyennant l'accord de tous les acteurs concernés, on interrompt la procédure formelle pour trouver une solution autour de la table des négociations. Cette procédure présente divers avantages, notamment l'échange d'information, l'intervention d'une entité neutre pour résoudre le différend (la commission EIE ou un médiateur) et la possibilité d'acquérir de nouvelles connaissances. Si les instruments de conciliation (appliqués parfois sous forme de procédure de médiation) sont le plus souvent mis en œuvre dans le cas de très grands projets et de l'évaluation environnementale stratégique (EES), ils peuvent aussi s'avérer fort utiles pour des projets plus modestes et dans la procédure d'autorisation d'un projet. En Suisse, lorsque la voie du consensus ou de la médiation a été délibérément choisie par les acteurs concernés, elle a aussi obtenu de bons résultats et débouché sur des solutions plus probantes que celles qu'aurait pu fournir l'épuisement de toutes les voies de droit.¹⁰ En ce qui concerne les projets examinés dans le cadre de la présente évaluation, un recours précoce au consensus et à la médiation aurait permis d'alléger sensiblement les procédures d'autorisation du télésiège (2), de l'aéroport (7) et de l'usine d'incinération (14).

En 2000, l'OFEFP a chargé le Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives (CETEL) de l'Université de Genève d'évaluer le droit de recours des associations.¹¹ Cette évaluation débouche aussi sur bon nombre de recommandations: elle propose notamment de définir des principes pour mener des négociations fructueuses dans le cas de projets auxquels s'applique le droit de recours des associations. Cette recommandation se fonde sur la *Charte de la concertation*, publiée en 1996 par le Ministère français de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Il s'agit en quelque sorte d'un code de déontologie que les requérants, les organisations et les particuliers sont tenus de respecter dans leur comportement et dans leurs démarches en relation avec un projet donné. D'autres pays se sont également dotés de recommandations efficaces sur la négociation. Partant des difficultés que pose le recours des associations, observées au cours d'une recherche empirique, l'expertise du CETEL propose toute une série de principes applicables aux négociations environnementales. C'est pourquoi l'OFEFP a chargé l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP) et l'Institut für Mediation (IfM) d'élaborer un

¹⁰ Thomas Pfisterer (2002). Über Konsens- und Mediationslösungen im öffentlichen Recht, Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR) 2002 II 169 ss.

¹¹ Alexandre Flückiger et al. (2000). Evaluation du droit de recours des organisations de protection de l'environnement. Berne: OFEFP (Cahier de l'environnement n° 314).

projet de recommandations pour ce type de négociations (Recommandations du DETEC sur la négociation dans le cadre de projets soumis au droit de recours des organisations de protection de l'environnement) et de lui présenter un rapport détaillé sur le sujet.¹²

L'enquête menée par le CETEL auprès de personnes ayant participé à des procédures de conciliation montre que les négociations sont souvent loin d'être simples dans la pratique et que des personnes peu habituées à ce type de démarche ne respectent pas les principes de base et les règles de comportement élémentaires indispensables pour assurer le succès des négociations. Pesant lourdement sur le processus de conciliation, leur attitude peut le rallonger inutilement, voire le bloquer.

Les parties en présence sont en principe conscientes de l'utilité de la négociation tant que des solutions de rechange restent à disposition. Bien qu'il ne soit jamais trop tard pour régler un différend à l'amiable, il vaut donc mieux prendre très tôt contact avec tous les acteurs concernés. Dans tous les cas, il faut veiller à ce que les acteurs conviennent de certaines règles de procédure et de négociation, que les solutions trouvées respectent le droit en vigueur et que les résultats de la négociation soient garantis en droit.

Des études de cas portant sur de grands projets et de l'expérience des experts en environnement du groupe consultatif, il ressort que les services spécialisés qui évaluent l'impact des projets sur l'environnement sont parfois soumis à de fortes pressions non seulement internes à l'administration, mais aussi externes. Il arrive ainsi que les exigences qu'ils émettent ne soient pas suffisamment prises en considération ou qu'elles soient rédigées avec trop de précautions. Ces cas de figure n'ont pourtant pas été observés dans la plupart des cas examinés. Il n'en reste pas moins que ces services doivent formuler leurs exigences sans tenir compte de préoccupations politiques ou économiques. Ils doivent dès lors disposer des ressources nécessaires (personnel et savoir-faire, p. ex.). L'indépendance des services spécialisés garantit que l'autorité compétente pourra assumer en toute liberté la responsabilité qui lui incombe, à savoir peser – toujours dans le cadre juridique, bien sûr – les intérêts en présence. L'indépendance des services spécialisés repose en premier lieu sur l'inscription de règles appropriées dans les lois cantonales d'organisation. Elle dépend toutefois aussi pour beaucoup du département (de la direction) ou de l'office cantonal auquel ils sont rattachés ou subordonnés. Outre les ressources nécessaires, il ne faut pas sous-estimer l'importance de la pratique, c'est-à-dire la manière dont les gouvernements, départements et offices collaborent avec les services de la protection de l'environnement. En effet, les règlements d'organisation et une bonne dotation en personnel et en moyens financiers ne suffisent pas pour garantir l'indépendance des services spécialisés. Nous n'avons donc pas poursuivi l'étude de cette proposition en tant que telle dans le cadre de la présente évaluation. Elle figure toutefois implicitement dans d'autres recommandations qui préconisent d'améliorer les prestations fournies par l'administration.

Renforcer
l'indépendance
des services de la
protection de
l'environnement

¹² IDHEAP (2002). Fachbericht zu den Verhandlungsempfehlungen, Lausanne.

Tableau 2: Présentation synoptique des différentes propositions d'optimisation et de leur évaluation

| Proposition | Contenu | Effet escompté | Place réservée dans l'étude |
|--|--|--|---|
| Donner plus de poids à l'enquête préliminaire et au cahier des charges | <ul style="list-style-type: none"> - Représenter toutes les enquêtes touchant à l'environnement réalisées dans le cadre de l'aménagement du territoire - Traiter les principales questions liées à l'environnement avec tout le soin requis | <ul style="list-style-type: none"> - Alléger l'enquête proprement dite et la procédure d'autorisation - Utiliser le rapport de l'enquête préliminaire comme rapport d'impact | L'étude de cette proposition a été poursuivie |
| Appliquer la procédure par étapes dans la pratique | <ul style="list-style-type: none"> - Rassembler les bases existantes pour respecter les étapes successives - Expliquer concrètement ou redéfinir le contenu de chaque étape de l'EIE pour certains types d'installations | <ul style="list-style-type: none"> - Conduire l'EIE avec plus d'efficacité - Améliorer la qualité du projet | L'étude de cette proposition a été poursuivie |
| Renforcer le suivi environnemental | <ul style="list-style-type: none"> - Assurer un meilleur suivi environnemental en l'inscrivant dans les exigences qui accompagnent l'autorisation de construire - Institutionnaliser l'établissement de rapports sur les résultats du suivi environnemental - Instituer une réception écologique des ouvrages avec la participation des services de la protection de l'environnement | <ul style="list-style-type: none"> - Simplifier le rapport d'impact - Garantir la mise en œuvre appropriée des mesures de protection ordonnées - Garantir le contrôle d'efficacité | L'étude de cette proposition a été poursuivie |
| Renforcer le contrôle d'efficacité | <ul style="list-style-type: none"> - Mettre en place des contrôles d'efficacité intervenant après l'achèvement des travaux - Institutionnaliser l'établissement de rapports sur les résultats des contrôles d'efficacité | <ul style="list-style-type: none"> - Garantir l'effet approprié des mesures ordonnées - Améliorer la formulation des objectifs et des exigences - Faciliter l'acceptation de mesures de protection par l'opinion publique - Eliminer les mesures dépourvues d'effet | L'étude de cette proposition a été poursuivie |
| Revoir les valeurs seuils de l'EIE | <ul style="list-style-type: none"> - Compléter la liste des installations (centres logistiques, parcs d'éoliennes, etc.) - Supprimer certains types d'installations (celles destinées à la garde d'animaux de rente, p. ex.) - Introduire des valeurs seuils progressives sur la base de critères complémentaires (sensibilité du site / de la région, consommation d'énergie, accroissement de la circulation, etc.) - Relever certaines valeurs seuils (pour les installations de tri et de traitement des déchets, p. ex.) - Abaisser certaines valeurs seuils (pour les projets de desserte forestière, p. ex.) - Introduire des valeurs seuils pour les modifications importantes d'installations existantes soumises à l'EIE | <ul style="list-style-type: none"> - Adapter l'annexe à l'OEIE aux exigences environnementales et politiques actuelles - Mettre l'accent sur les installations les plus importantes, alléger les tâches du requérant, mieux faire accepter l'EIE - Prendre mieux en considération le contexte local et régional d'une installation et les intérêts de protection qui n'ont jusqu'ici pas été identifiés ou seulement de manière indirecte | L'étude de cette proposition a été poursuivie |

| Proposition | Contenu | Effet escompté | Place réservée dans l'étude |
|--|---|---|---|
| Améliorer la gestion de projet et le système d'information | <ul style="list-style-type: none"> - Améliorer l'information sur les compétences des autorités et sur les voies de droit - Harmoniser mieux et dès que possible les calendriers du requérant et des autorités et donner un caractère contraignant au calendrier fixé - Organiser une séance initiale réunissant tous les acteurs concernés pour présenter les enquêtes environnementales à mener et les documents à établir (surtout les cahiers des charges) et débattre de ces différents éléments; prévoir d'emblée une visite sur le terrain - Organiser des séances de coordination occasionnelles pour résoudre d'éventuels conflits avant qu'ils n'éclatent - Transmettre périodiquement des informations sur l'avancement de la procédure et sur l'autorisation préalable de certains tronçons du projet - Approuver à titre préalable les tronçons de projet qui ne posent pas de problème | <ul style="list-style-type: none"> - Améliorer la coopération entre les autorités, les requérants et les tiers - Relever la qualité des rapports d'impact - Réduire le nombre et la durée des retards imprévus | L'étude de cette proposition a été poursuivie |
| Améliorer l'harmonisation intercantonale des procédures et des prescriptions | <ul style="list-style-type: none"> - Uniformiser l'EIE pour des projets présentant des problèmes, des exigences et des démarches similaires - Standardiser l'établissement des rapports pour des types d'installations présentant des questions et des problèmes récurrents - Elaborer des directives intercantionales pour certains types d'installations (celles destinées à la garde d'animaux de rente, p. ex.) | <ul style="list-style-type: none"> - Simplifier et alléger certaines procédures de l'EIE - Uniformiser autant que possible l'application du droit | L'étude de cette proposition a été poursuivie |
| Créer un bureau de l'EIE indépendant | <ul style="list-style-type: none"> - Régler les différends / conflits - Vérifier les instruments que sont l'EIE et l'EES, ainsi que leurs bases légales | <ul style="list-style-type: none"> - Décharger les autorités et les instances de recours | L'étude de cette proposition n'a pas été poursuivie |
| Intégrer davantage la protection de l'environnement dans l'aménagement du territoire | <ul style="list-style-type: none"> - Documenter et vérifier la prise en compte de l'environnement dans les plans directeurs et d'affectation - Soumettre certaines installations à une enquête préliminaire lors de l'élaboration du plan d'affectation - Améliorer la coordination de certains projets soumis à l'EIE avec d'autres projets - Réaliser une enquête préliminaire basée sur des critères de sensibilité propres à l'aménagement du territoire - Evaluer l'impact global sur l'environnement de différentes installations | <ul style="list-style-type: none"> - Identifier les lacunes environnementales aux premiers stades de la planification et du projet - Etendre le périmètre à prendre en compte dans l'EIE - Mettre l'accent sur la première étape stratégique dans les procédures décisives par étapes | L'étude de cette proposition a été poursuivie |
| Mettre en place l'évaluation environnementale stratégique | <ul style="list-style-type: none"> - Améliorer l'examen des aspects environnementaux dépassant le cadre du projet - Prendre en compte la dimension environnementale dans les évaluations de la durabilité | <ul style="list-style-type: none"> - Evaluer très tôt les atteintes nuisibles de diverses variantes possibles - Améliorer les caractéristiques écologiques, sociales et économiques des projets - Accroître la sécurité du droit pour les procédures d'autorisation ultérieures - Simplifier l'EIE axée sur le projet | L'étude de cette proposition a été poursuivie |

| Proposition | Contenu | Effet escompté | Place réservée dans l'étude |
|---|--|---|---|
| Déterminer l'obligation d'établir une EIE sur la base de la sensibilité du site | <ul style="list-style-type: none"> - Evaluer la nécessité d'une EIE en se fondant aussi sur la sensibilité de la région concernée - Harmoniser les EIE axées sur le projet avec d'autres impacts sur l'environnement | <ul style="list-style-type: none"> - Renforcer la protection de régions particulièrement polluées et sensibles - Alléger certains projets | L'étude de cette proposition n'a pas été poursuivie |
| Promouvoir les études environnementales dans le cas de projets non soumis à l'EIE | <ul style="list-style-type: none"> - Systématiser les enquêtes environnementales - Recourir à des procédures cantonales ayant fait leurs preuves | <ul style="list-style-type: none"> - Veiller à l'harmonisation intercantonale | L'étude de cette proposition a été poursuivie |
| Recourir au consensus et à la médiation | <ul style="list-style-type: none"> - Appliquer de manière systématique les procédures de médiation et les directives relatives à la négociation | <ul style="list-style-type: none"> - Améliorer la coopération entre les acteurs concernés - Réduire le nombre de cas soumis aux instances de recours | L'étude de cette proposition a été poursuivie |
| Renforcer l'indépendance des services de la protection de l'environnement | <ul style="list-style-type: none"> - Accroître leur participation à la procédure d'autorisation, au suivi environnemental et au contrôle d'efficacité - Augmenter les ressources en personnel | <ul style="list-style-type: none"> - Défendre mieux les intérêts de la protection de l'environnement - Réduire l'influence de considérations politiques | L'étude de cette proposition n'a pas été poursuivie |

4 Recommandations

Sur la base des analyses effectuées et des propositions d'optimisation présentées au chapitre 3, nous avons formulé onze recommandations. Nous distinguons ci-après celles dont la mise en œuvre est relativement aisée, car elles consistent à modifier l'application du droit par les autorités et par les requérants, et celles dont la mise en œuvre est plus complexe, car elle passe par la révision de la législation en vigueur.

4.1 Application des dispositions régissant l'EIE

4.1.1 Mieux faire connaître les avantages de l'EIE

L'analyse montre que l'EIE n'a pas des avantages uniquement pour l'environnement. Elle sert en effet aussi les intérêts d'utilisation et voici ses principaux atouts pour les requérants: coordination précoce et efficace des processus, permettant d'identifier des lacunes qui pourraient s'avérer fort coûteuses; sécurité accrue du droit et de la procédure, qui évite des prévisions irréalistes sur le déroulement de la procédure; enquêtes environnementales fiables qui permettent d'écarter rapidement les oppositions infondées et contribuent à faire front à d'éventuels recours; avantage de disposer, au terme de la procédure, d'un projet final réalisable et conforme à la législation sur la protection de l'environnement. On ne peut donc qu'encourager l'OFEFP et les des services de la protection de l'environnement à mieux faire connaître et valoir ces avantages. Le message devra s'adresser principalement aux requérants et à leurs groupements ainsi qu'aux milieux politiques.

Mise en œuvre

Il incombe aux autorités et aux services spécialisés de la protection de l'environnement de promouvoir une culture de l'information et de la communication.

4.1.2 Publier des aides à l'exécution pour les installations posant problème

La procédure de l'EIE et les exigences environnementales qui l'accompagnent peuvent décourager les requérants, voire les dépasser, et provoquer des malentendus. Les autorités préviendront ce phénomène en améliorant leur système d'information et leurs prestations de services.

Il vaut donc la peine de publier des aides à l'exécution relatives à l'EIE pour les types d'installations souvent soumises à l'étude. Ces documents présenteront les processus standardisés de la procédure et les exigences auxquelles doit répondre l'étude d'impact, mais aussi la répartition des compétences entre les différentes autorités. Pour diffuser ces informations, il faut recourir à tous les médias appropriés, dont bien entendu Internet qui permettra de consulter aisément les aides à l'exécution. Un autre moyen d'améliorer la qualité des rapports d'impact consiste à offrir des cours spécialisés aux personnes chargées de les établir.

Mise en œuvre

Il incombe aux autorités et aux services spécialisés de la protection de l'environnement de mettre à disposition des aides à l'exécution pour les types d'installations posant des problèmes particuliers.

4.1.3 Concilier très tôt les besoins de la procédure et les attentes des requérants

Convoquées dès le lancement du projet, des séances de travail réunissant les requérants, tous les offices et tous les tiers concernés améliorent la coopération entre les différents acteurs. Les premières de ces séances serviront à expliquer les exigences formelles et matérielles de la procédure et à en débattre. Des visites sur place et des séances de coordination occasionnelles permettront ensuite de fixer rapidement des calendriers communs et de prévenir des différends consécutifs à des malentendus sur le déroulement de la procédure et sur les obligations des différents acteurs. La définition de calendriers communs joue un rôle-clé pour assurer le bon déroulement de la procédure, dans la mesure où tant les autorités que les requérants leur confèrent un caractère contraignant. Il convient d'annoncer clairement les retards que peuvent engendrer les oppositions ou l'absence de certains documents.

Mise en œuvre

La recommandation visant à organiser une séance de travail initiale et une visite sur place dès le lancement de la procédure et à établir un calendrier commun s'adresse en premier lieu aux autorités et aux services spécialisés de la protection de l'environnement.

4.1.4 Donner plus de poids à l'enquête préliminaire et au cahier des charges, respecter les étapes de la procédure décisive

L'évaluation souligne clairement que les premières phases des enquêtes environnementales et le respect des étapes de la procédure décisive revêtent une importance cruciale pour la qualité de l'EIE et du projet autorisé. L'intégration précoce de mesures de protection dans le projet constitue justement l'un des principaux facteurs qui facilitent la mise au point de solutions probantes pendant l'EIE. Des rapports d'impact de meilleure qualité dans les premières phases permettront de déceler très tôt les conflits qui pourraient surgir entre les intérêts d'utilisation et de protection, d'écarter les secteurs environnementaux secondaires des enquêtes ultérieures et d'éviter tout malentendu sur la suite de la procédure de l'EIE. Il convient donc de mettre davantage l'accent sur l'enquête préliminaire car, si cette enquête est suffisamment détaillée, elle simplifie grandement l'enquête proprement dite. Dans certains cas, les résultats de l'enquête préliminaire peuvent alors même être considérés comme rapport d'impact final. Cette possibilité répond d'ailleurs aux appels en faveur d'une simplification de l'étude d'impact tels qu'ils sont formulés dans l'initiative parlementaire Hofmann.¹³

Mise en œuvre

Pour donner plus de poids à l'enquête préliminaire et au cahier des charges, ainsi qu'au respect des étapes de la procédure dans les investigations environnementales, il n'est pas nécessaire d'adopter de nouvelles dispositions formelles au niveau d'une loi ou d'une ordonnance. Il suffit en effet d'adapter les directives fédérales existantes ou d'en édicter de nouvelles. Etant donnée l'importance que revêt le respect des étapes pour la qualité de l'EIE et du projet autorisé, il faut envisager de fournir des indications plus précises que

¹³ « Les dispositions suivantes de la loi sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) et de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451) seront modifiées comme suit: Lorsque, sur la base d'un rapport sommaire, il n'y a pas lieu de s'attendre à des incidences considérables, l'autorité décide du projet et d'éventuelles conditions à respecter, sans procéder à d'autres enquêtes. » (02.436 – Initiative parlementaire – Hofmann)

celles que contiennent les directives actuelles relatives à certains types d'installations. Autrement dit, il importe de préciser davantage le contenu de l'étude d'impact et son degré de spécification pour chacune des étapes de l'EIE.

Il reste par ailleurs à déterminer s'il est possible, malgré sa formulation restrictive, d'interpréter la disposition de l'article 8, alinéa 2, OEIE de telle sorte que les résultats de l'enquête préliminaire puissent le plus souvent faire office de rapport d'impact final, pour autant bien sûr que ces résultats fournissent une vue d'ensemble des principales atteintes à l'environnement engendrées par le projet.

4.1.5 Recourir à une procédure de médiation en cas de conflit

En Suisse, la recherche d'un consensus ou l'introduction d'une procédure de médiation mériteraient une place plus grande, que ce soit dans les directives contraignantes pour les autorités ou dans les recommandations (non contraignantes). Si des conflits surgissent, principalement dans le cadre de procédures d'autorisation des plans de grands projets et d'évaluations environnementales stratégiques (EES), les acteurs concernés doivent pouvoir convenir d'interrompre la procédure en cours pour explorer la voie de la négociation, voire pour recourir à une procédure de médiation. Cette solution permet parfois d'éviter d'interminables actions judiciaires, à condition toutefois que les acteurs concernés respectent les exigences consignées dans les directives ou recommandations pertinentes. Parmi ces exigences relevons par exemple la volonté de négocier, certaines règles du jeu (signature d'une convention de médiation p. ex.) et la fixation d'un délai. Pour qu'une médiation soit utile, il faut en effet disposer d'un temps suffisant pour la mener à bien et tous les acteurs doivent pouvoir y trouver leur compte.

Mise en œuvre

Il est bien entendu possible d'inscrire des directives concernant les négociations dans des notices explicatives ou dans des recommandations, mais il vaudrait mieux que les autorités, les requérants et les organisations intéressées trouvent ensemble de nouveaux modes de collaboration. L'essentiel est de savoir que la médiation ne peut que compléter la procédure formelle, jamais la remplacer.

4.1.6 Améliorer l'harmonisation cantonale dans l'application des procédures et des prescriptions

L'analyse montre des lacunes dans l'harmonisation intercantonale de l'EIE. L'élaboration de quelques recommandations et aides à l'exécution intercantionales à l'intention des requérants est déjà en cours. Il reste à développer ces efforts et à leur donner si possible une dimension suisse, sans perdre pour autant de vue les spécificités locales et régionales. Grâce à l'harmonisation de certains instruments cantonaux, les requérants, les autorités et les rédacteurs de rapports d'impact percevront et comprendront mieux les pratiques cantonales dans l'application de la législation pertinente. Il convient donc d'élaborer des modèles pour harmoniser les procédures de l'EIE et les prescriptions en la matière au niveau intercantonal.

Mise en œuvre

Pour réaliser cette harmonisation, les cantons peuvent d'une part définir ensemble des directives communes, mais il serait bon d'autre part qu'ils élaborent des recommandations intercantionales relatives à certains types d'installations (avec des modèles de rapports d'impact).

4.2 Modifications du droit en vigueur

4.2.1 Revoir les valeurs seuils de l'EIE

Considérant les résultats de l'évaluation réalisée, nous proposons de revoir régulièrement la liste des installations soumises à l'EIE, qui figure dans l'annexe à l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE), pour biffer le cas échéant certaines installations de cette liste, en ajouter de nouvelles ou modifier les valeurs seuils de l'EIE. Il importe aussi d'envisager une gradation des valeurs seuils fondée sur des critères spécifiques au site considéré et d'examiner s'il faut adopter de nouvelles valeurs seuils (consommation d'énergie, nombre de trajets par place de stationnement, etc.).

Il n'est cependant guère possible d'introduire largement cette proposition dans l'OEIE. De telles réflexions plaident plutôt en faveur d'une meilleure prise en considération de la protection de l'environnement dans l'aménagement du territoire ou en faveur de l'introduction d'une évaluation environnementale stratégique (EES; recommandations 4.2.3 et 4.2.4). On peut néanmoins modifier les critères qui déterminent l'obligation d'établir une EIE pour certains types d'installations figurant dans l'annexe à l'OEIE ou de leur ajouter des critères complémentaires. Pour les parcs de stationnement (n° 11.4 de l'annexe à l'OEIE) ou les centres commerciaux (n° 80.5), l'obligation de réaliser une EIE peut par exemple dépendre non seulement du nombre de places de stationnement ou de la surface de vente, mais aussi du nombre de trajets prévus. En cas d'adoption de nouvelles valeurs seuils, il importe surtout de les fonder sur des critères univoques et faciles à appliquer.

Mise en œuvre

La mise à jour périodique de la liste des installations soumises à l'EIE, c'est-à-dire de l'annexe à l'OEIE, doit être instituée soit par un complément à l'article 9, alinéa 1, LPE, soit par l'introduction d'une nouvelle disposition dans l'OEIE. L'ajout devra fixer la périodicité des mises à jour. Pour garantir la sécurité du droit, il ne faut toutefois pas les fixer à intervalles trop rapprochés.

La suppression et l'ajout d'installations à la liste, de même que la modification de valeurs seuils de l'EIE, passent obligatoirement par une adaptation de l'annexe de l'OEIE. Pour éviter de devoir passer par toute cette procédure uniquement pour biffer des installations dont l'étude d'impact suit toujours le même schéma (telles les installations destinées à la garde d'animaux de rente, n° 80.4 de l'annexe), les cantons pourraient s'entendre pour publier un rapport d'impact type ou un guide pratique.

4.2.2 Renforcer le suivi environnemental, la réception écologique des ouvrages et les contrôles d'efficacité

L'analyse montre que le suivi environnemental est le principal facteur qui détermine la qualité d'un projet autorisé. Un tel suivi intervient pendant la réalisation du projet. Il garantit l'application correcte des mesures de protection ordonnées et peut le cas échéant proposer des corrections ou des améliorations.

L'intégration de la composante environnementale dans la réception des ouvrages, qui est le contrôle formel servant à vérifier si l'installation et les mesures de protection de l'environnement ont été réalisées conformément à l'autorisation de construire et aux règles de l'art, n'est pas régie de manière uniforme. La participation des services spécialisés à cette

réception n'est ainsi pas prévue, bien que ces services soient certainement les mieux placés pour juger de la mise en œuvre appropriée des mesures de protection.

Le contrôle d'efficacité complète le suivi environnemental et assure le contrôle à plus long terme de la mise en œuvre et de l'efficacité des mesures de protection ordonnées. Nous recommandons donc d'inclure un suivi environnemental dans la phase de réalisation de projets soumis à l'EIE qui portent lourdement atteinte à l'environnement et d'envisager l'institutionnalisation d'un contrôle d'efficacité.

Aucune base juridique spécifique n'est nécessaire pour assurer la collecte systématique des résultats de différents contrôles d'efficacité, puisque l'examen des questions relatives à la protection de l'environnement incombe de toute manière aux services spécialisés (art. 42 LPE). Dans le cadre d'une convention administrative, l'OFEFP, qui est le service spécialisé de la Confédération, et les services spécialisés cantonaux doivent toutefois désigner l'organe qui sera chargé de gérer ce système ainsi que le mode de préparation et de notification des données.

Mise en œuvre

L'obligation d'assurer un suivi environnemental et de réaliser un contrôle d'efficacité dans le cas de projets soumis à l'EIE doit faire l'objet d'une nouvelle disposition, à inscrire dans l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE). Il convient par ailleurs de définir les compétences à confier aux services spécialisés de la protection de l'environnement en matière de réception écologique des ouvrages.

4.2.3 Intégrer davantage la protection de l'environnement dans l'aménagement du territoire

Plusieurs études de cas montrent que, pour simplifier la procédure de projets soumis à l'EIE, il importe que la protection de l'environnement soit davantage prise en considération au moment où sont arrêtées les décisions de principe de la planification générale (plans directeurs et plans d'affectation cantonaux ou plans sectoriels de la Confédération). Une étude appropriée de l'impact sur l'environnement à un niveau supérieur permet de déterminer avec plus de précision les domaines dans lesquels les bases légales et les valeurs limites laissent une marge de manœuvre étroite ou, au contraire, très large. Les procédures d'aménagement du territoire offrent aussi l'avantage d'évaluer les atteintes au paysage dans une perspective qui dépasse le périmètre d'un projet. Il faut donc édicter des prescriptions plus détaillées sur les rapports d'impact accompagnant les plans directeurs et les plans d'affectation cantonaux, ainsi que les plans sectoriels de la Confédération, et veiller ensuite au bon respect de cette réglementation.

Mise en œuvre

Les rapports d'impact doivent être régis de manière uniforme dans la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) ou dans l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT), aussi bien pour les plans directeurs et les plans d'affectation cantonaux que pour les plans sectoriels de la Confédération. Ces dispositions régleront non seulement l'obligation d'établir un rapport d'impact, mais en particulier aussi l'étude de solutions de rechange et la prise en considération de la protection de l'environnement dans les décisions relevant de la planification générale. Il n'est toutefois pas nécessaire de prévoir de nouvelles dispositions sur la participation de la population aux procédures de planification et sur la publication des plans, car elles sont déjà clairement fixées par la loi. Certains points doivent cependant être définis de manière plus précise et plus explicite, c'est le cas notamment des rapports d'impact dans le cadre de plans d'affectation cantonaux (art. 47 OAT).

La Confédération devra le cas échéant édicter des instructions plus détaillées, voire de nouvelles instructions, pour améliorer les rapports d'impact concernant les plans directeurs cantonaux ainsi que les conceptions et les plans sectoriels de la Confédération. Des instructions types de la Confédération et des instructions édictées par les cantons pourraient par ailleurs s'avérer fort utiles pour l'établissement de rapports d'impact dans le cadre de l'élaboration de plans d'affectation.

4.2.4 Mettre en place l'évaluation environnementale stratégique (EES)

Contrairement à l'EIE qui évalue l'impact sur l'environnement d'un projet concret, l'EES est un instrument qui examine les considérations environnementales dans un cadre plus large. Elle offre la possibilité de combler les différentes lacunes que la présente étude a mises au jour en matière d'EIE: prise en compte et optimisation précoces, et donc au stade approprié, de la protection de l'environnement au niveau stratégique; intégration plus efficace de la protection de l'environnement dans l'aménagement du territoire; comparaison de différentes variantes; renforcement de la première étape des procédures décisives par étapes; allègement des études de l'impact sur l'environnement dans les procédures d'autorisation. La première étape de l'EIE de grands projets déjà examinés dans le cadre de programmes ou de plans généraux (en particulier dans les plans directeurs cantonaux, les stratégies globales des transports et les plans sectoriels de la Confédération) peut justement s'inscrire dans l'EES. Cette intégration augmenterait la transparence et la pertinence des débats politiques et publics portant sur ces projets. Il convient donc de créer les bases légales nécessaires pour mettre en place l'EES.

Mise en œuvre

Il reste à déterminer s'il convient de créer une base légale indépendante pour mettre en place l'EES ou si les mesures destinées à renforcer les rapports d'impact dans le cadre de l'aménagement du territoire, telles qu'elles sont présentées au chapitre 4.2.3, suffisent. On peut également envisager l'ajout d'un nouvel article 8^{bis} à la LPE, qui réglerait la prise en considération de la protection de l'environnement dans les premières étapes de la planification générale.

4.2.5 Promouvoir les études environnementales pour les projets non soumis à l'EIE

L'analyse met en évidence diverses possibilités pour promouvoir la réalisation d'études environnementales pour des projets non soumis à l'EIE. Le recours à une notice d'impact, que le requérant élabore et transmet de son propre chef, peut accélérer la procédure d'autorisation, y compris les enquêtes environnementales obligatoires. Par cette démarche, le requérant acquiert, tout comme dans le cadre de l'EIE, un certain contrôle sur la présentation du contexte juridique de son projet. En Suisse romande, on a déjà fait de bonnes expériences en recourant à la notice d'impact.

Mise en œuvre

L'élaboration et la reconnaissance de notices d'impact remises spontanément pour des projets non soumis à l'EIE devront être régies par un nouvel alinéa de l'article 4 de l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement, OEIE (qui pourrait s'inspirer de l'art. 4, al. 1 et 2, du règlement genevois d'application de l'OEIE).

5 Annexes

5.1 Glossaire

| | |
|--|---|
| Analyse qualitative quantitative comparée (AQQC) | Méthode d'analyse dans le domaine des sciences sociales qui constitue une combinaison des approches qualitative et quantitative. |
| Autorité compétente | Autorité compétente pour approuver un projet dans le cadre de la → procédure décisive et qui est de ce fait également chargée d'effectuer → l'étude de l'impact sur l'environnement (EIE) dans le cadre de cette procédure. |
| Cahier des charges | Subdivision (structure) du → rapport établissant l'impact sur l'environnement (rapport d'impact). Le cahier des charges désigne les atteintes à l'environnement engendrées par → l'installation projetée soumise à l'EIE qui devront faire l'objet d'un examen dans l'enquête proprement dite. Il définit également les limites géographiques et temporelles de cette enquête. Le cahier des charges est en général établi au terme de → l'enquête préliminaire. |
| Consultation de l'office fédéral | Evaluation sommaire, par l'Office fédéral de la protection de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP), du → rapport établissant l'impact sur l'environnement (rapport d'impact) rédigé dans le cadre d'une → procédure cantonale. Les projets devant faire l'objet d'une telle consultation sont signalés par un astérisque (*) dans l'annexe à l'ordonnance fédérale relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (EIE). |
| EIE en une étape | Etude de l'impact sur l'environnement dans le cadre d'une procédure d'autorisation en une seule étape. Dans la procédure fédérale, l'EIE est réalisée en une étape dans la mesure où l'annexe à l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE) ne prévoit pas plusieurs étapes pour la procédure décisive. En règle générale, l'EIE intervient en une étape dans la procédure cantonale. Le droit cantonal peut toutefois prévoir une → étude par étapes. |
| EIE par étapes | → Etude de l'impact sur l'environnement dans le cadre d'une procédure d'autorisation par étapes. Dans une → procédure fédérale, l'EIE sera réalisée par étapes si l'annexe à l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE) prévoit une → procédure décisive divisée en plusieurs étapes. Dans une procédure cantonale, l'EIE ne sera réalisée par étapes que si le droit cantonal l'exige. Dans tous les autres cas, on recourt à → l'EIE en étape. Lorsqu'elle est réalisée par étapes, l'étude de l'impact sur l'environnement doit respecter les étapes de la procédure décisive (→ étude respectant les étapes de la procédure). |
| Enquête préliminaire | Enquête menée par le requérant pour déterminer les principaux impacts que → l'installation projetée soumise à l'EIE peut avoir sur l'environnement. Si l'enquête préliminaire fournit toutes les indications nécessaires, il ne sera pas nécessaire d'entreprendre une → enquête proprement dite et le rapport de l'enquête préliminaire sera considéré comme → rapport établissant l'impact sur l'environnement (rapport d'impact). |
| Enquête proprement dite | Examen d'une → installation projetée soumise à l'EIE sur la base du → cahier des charges. L'enquête proprement dite a pour objectif d'élaborer le → rapport établissant l'impact sur l'environnement (rapport d'impact). |
| Etude de l'impact sur l'environnement | Procédure destinée à examiner des installations pouvant porter de graves atteintes à l'environnement et qui se réfère en cela aux prescriptions de la législation sur la protection |

| | |
|---|---|
| (EIE) | de l'environnement. Elle vise non seulement à garantir la conformité du projet avec cette législation, mais aussi à optimiser le projet ainsi qu'à coordonner l'application du droit matériel et les différentes procédures. |
| Etude respectant les étapes de la procédure | Si la législation prévoit une → EIE par étapes, → l'étude de l'impact sur l'environnement (EIE) doit être menée de manière à fournir, à chaque étape, toutes les informations concernant l'impact sur l'environnement de → l'installation projetée soumise à l'EIE pour permettre à → l'autorité compétente de se prononcer au terme de cette étape. |
| Evaluation | Analyse scientifique portant sur l'application, le cas échéant aussi sur les répercussions, d'une politique publique, de certains instruments ou de certaines mesures. Dans le cas présent, l'évaluation porte sur → l'étude de l'impact sur l'environnement (EIE). |
| Evaluation environnementale stratégique (EES) | Instrument qui permet d'examiner les considérations environnementales dans un cadre plus large que celui d'un projet donné. Une directive de l'Union européenne contient des exigences contraignantes sur la réalisation de l'EES pour des plans ou des programmes définissant le cadre de projets soumis à l'EIE. Pour sa part, la Suisse ne s'est pas encore dotée de cet instrument. |
| Impact | Comportement ou évolution du comportement chez les acteurs visés par une politique publique, que l'on peut mettre sur le compte de cette politique. L'effet obtenu (comportement ou changement de comportement) est soit souhaité soit non souhaité. Dans le cas présent, l'impact souhaité est de voir les acteurs concernés adopter un comportement coopératif et propice à la recherche de solutions communes. |
| Installations soumises à l'EIE | Installations pouvant porter de graves atteintes à l'environnement et qui doivent donc faire l'objet d'une → étude de l'impact sur l'environnement (EIE). L'obligation de soumettre un projet à l'EIE dépend de son impact potentiel sur l'environnement et non pas de la pollution qu'il provoque effectivement. Les installations soumises à l'EIE sont énumérées dans l'annexe à l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE). |
| Outcome | Effet à long terme d'une politique publique ou sa contribution à la résolution du problème de société qui a motivé sa mise en œuvre. Dans le cas qui nous intéresse, l'outcome de → l'étude de l'impact sur l'environnement (EIE) est la qualité des projets autorisés pour ce qui est de leur conformité avec la législation sur la protection de l'environnement, de leur optimisation et de leur compatibilité avec la capacité financière du requérant. |
| Output | Produit(s) effectif(s) d'une politique, c'est-à-dire la mise en œuvre des mesures et des instruments prévus. Il s'agit ici du respect des exigences formelles de la procédure au cours de la réalisation d'une → étude de l'impact sur l'environnement (EIE). |
| Procédure cantonale | Procédure d'autorisation relevant d'une autorité cantonale (→ autorité compétente). |
| Procédure décisionnelle | Procédure d'autorisation pour une → installation projetée soumise à l'EIE. Les procédures décisives devant être menées à → l'échelon fédéral sont signalées dans l'annexe à l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE). Les → procédures décisives cantonales sont définies par le droit cantonal. |
| Procédure fédérale | Procédure d'autorisation relevant d'une autorité fédérale (→ autorité compétente). |
| Rapport établissant l'impact sur l'environnement (rapport d'impact) | Rapport, établi par le requérant, qui contient les indications nécessaires pour procéder à l'étude d'une → installation soumise à l'EIE sur la base des prescriptions de la législation sur la protection de l'environnement. Il doit au moins décrire la situation initiale, le projet, les atteintes résiduelles prévisibles ainsi que les mesures permettant de réduire encore |

l'impact sur l'environnement. Dans le cas d'installations publiques et d'installations privées concessionnaires, le rapport d'impact contient en outre la justification du projet.

Service spécialisé de la protection de l'environnement

Il s'agit de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) dans la → procédure fédérale et du service désigné par le canton concerné dans la → procédure cantonale. Ce service a pour tâche de conseiller le requérant pendant → l'enquête préliminaire et → d'évaluer le → cahier des charges ainsi que le → rapport établissant l'impact sur l'environnement (rapport d'impact).

Structure d'application

Organisation de la mise en œuvre d'une politique publique, le plus souvent la coordination entre les services administratifs chargés de cette mise en œuvre.

5.2 Contenu du CD-Rom

En troisième page de couverture de la présente publication se trouve un CD-Rom qui contient le rapport intégral en allemand de l'évaluation, les documents de travail de cette l'évaluation ainsi que l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE) et la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE).

Rapport intégral

Auteurs: Fritz Sager et Walter Schenkel (en collaboration avec Adrian Vatter, Markus Maibach, Peter M. Keller, Jürg Heldstab, Stephan Hammer, Nicolas Schmidt, Isabelle Steffen, Natalie Jan, Lukas Zollinger et Peter Züst) (2003). Evaluation der Umweltverträglichkeitsprüfung. Berne: Arbeitsgemeinschaft Evaluation UVP (Büro Vatter/synergo/Infras).

Remarque: Outre les questions initiales, les hypothèses, la méthodologie, les optimisations potentielles et les recommandations, le rapport comprend les analyses statistiques, les résultats des enquêtes, les études de cas (résumées) et une comparaison internationale. On y trouvera aussi des références bibliographiques, toutes les annexes et la liste des personnes interrogées et consultées.

Documents de travail

Auteurs: Fritz Sager, Walter Schenkel, Markus Maibach, Peter M. Keller, Jürg Heldstab, Stephan Hammer, Nicolas Schmidt, Isabelle Steffen, Natalie Jan, Peter Züst (2003). Materialienband zur Evaluation der Umweltverträglichkeitsprüfung. Berne: Arbeitsgemeinschaft Evaluation UVP (Büro Vatter/synergo/Infras).

Remarques: Les documents de travail comprennent pour l'essentiel les versions intégrales des études de cas. Celles-ci contiennent les descriptions des différents cas et des différents procédés, mais aussi les documents utilisés et les matrices d'évaluation en prévision de l'analyse comparative.

OEIE

Ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE; état le 28 mars 2000; RS 814.011)

LPE

Loi fédérale sur la protection de l'environnement (loi sur la protection de l'environnement [LPE]) du 7 octobre 1983 (état le 30 décembre 2003) (SR 814.01)