

L'Évaluation Environnementale Stratégique (EES) – Un nouvel outil pour la prise en compte de l'environnement dans la planification territoriale

Michel Baudraz, responsable «Environnement», CSD Ingénieurs Conseils SA, Lausanne

L'évaluation environnementale stratégique (EES) est un outil permettant la prise en compte de l'environnement dans les procédures d'aménagement du territoire. Mis en œuvre dans l'Union Européenne depuis 2001, cet outil n'est pour l'instant pas formellement ancré dans la législation suisse, à l'exception du canton de Genève, qui l'a introduit dans son règlement sur les études d'impact. Treize EES ont déjà été réalisées dans les cantons de Vaud et de Genève depuis 2005, sous différentes formes et dans le cadre de différentes procédures. Bien que peu utilisé pour l'instant, ce nouvel outil est certainement très prometteur pour formaliser la prise en compte de l'environnement dans les projets d'urbanisation à grande échelle et ainsi pallier les défauts de l'étude d'impact sur l'environnement (EIE), qui ne s'applique que pour des projets à petite échelle. L'une des plus-values importantes des EES est d'identifier les enjeux environnementaux très en amont des processus de planification, permettant d'intégrer des mesures beaucoup plus efficaces que ce qui peut être fait au stade ultérieur de l'étude d'impact sur l'environnement.

Qu'est-ce qu'une Evaluation environnementale stratégique (EES)?

Par définition, l'EES est «un processus d'évaluation des conséquences pour l'environnement de stratégies, de plans ou de programmes (procédures liées à l'aménagement du territoire)». Son but est donc d'identifier les enjeux environnementaux, puis d'évaluer et de comparer les impacts de différents scénarios (variantes) d'urbanisation, pour permettre aux collectivités publiques de prendre les décisions les moins dommageables pour l'environnement, en toute connaissance de cause.

Cadre légal de l'EES

Au niveau légal, l'évaluation environnementale stratégique a été introduite en 2001 dans une directive européenne (Directive 2001/42/CE du parlement européen et du conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement). Elle a ensuite été introduite, dans le canton de Genève, dans le règlement d'application de l'Ordonnance fédérale relative à l'étude d'impact sur l'environnement (K 1 70.05). A l'exception de Genève, elle ne bénéficie pour l'instant d'aucune base légale cantonale ou fédérale en Suisse. Elle est néanmoins considérée par la Confédération

comme un outil prometteur pour pallier certains défauts de l'étude d'impact.

Les EES sont souvent demandées par des autorités cantonales ou communales lorsque le développement de différents projets dans une même région conduit à des situations critiques ou conflictuelles.

Dans quels processus l'EES intervient-elle?

Le schéma ci-dessous montre à quels niveaux de la planification les EES peuvent intervenir (selon l'exemple du canton de Vaud).

La législation suisse impose actuellement la prise en compte de l'environnement dans trois principaux cas de figure :

- les études d'impacts sur l'environnement (EIE) qui sont obligatoires pour les projets dont les caractéristiques dépassent certains seuils, par exemple un parking dont le nombre de places de stationnement est supérieur à cinq cents ;
- les études de risques (au sens de l'Ordonnance sur les accidents majeurs) qui

sont obligatoires pour les projets qui présentent un danger pour la population, par exemple en cas de stock de grandes quantités de produits dangereux ;

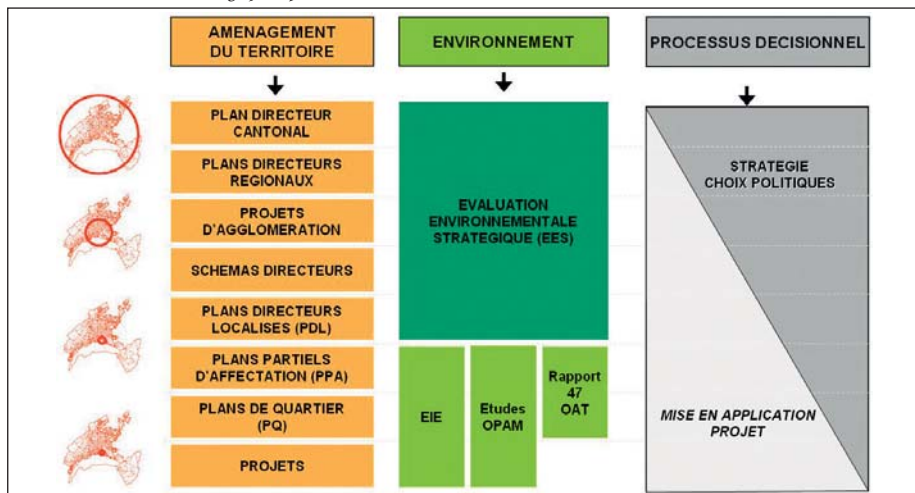
- les rapports à l'attention de l'autorité cantonale chargée de l'approbation des plans (selon art. 47 de l'Ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire) nécessaires pour démontrer la conformité à l'environnement d'un projet d'affectation.

Ces trois cas de figure concernent les derniers stades de la planification territoriale, à un moment où l'essentiel des choix politiques et stratégiques ont déjà été effectués. L'EES, en formalisant la prise en compte de l'environnement dans les niveaux de planification supérieurs, comble ainsi un vide de la législation suisse actuelle.

Principales caractéristiques des EES

L'EES est un processus participatif impliquant plusieurs acteurs dont les intérêts

Cet exemple pris dans le canton de Vaud illustre les niveaux de la planification auxquels les évaluations environnementales stratégiques peuvent intervenir.



sont parfois divergents. Il s'agit d'une démarche d'accompagnement de l'élaboration d'un document directeur, structurée en plusieurs étapes. L'objectif étant, au final, d'aboutir à une solution consensuelle qui a pu faire l'objet d'une pesée des intérêts, prenant en compte l'environnement.

L'EES concerne en général un territoire de grande taille (au minimum quelques dizaines d'hectares, mais jusqu'à plusieurs centaines de km²). Elle permet d'assurer une prise en compte globale de l'environnement à l'intérieur de ce territoire, c'est-à-dire d'évaluer les impacts cumulés de l'ensemble des projets qui viendront ensuite s'installer à cet endroit. De ce fait, en réglant les principaux problèmes environnementaux en amont, elle facilite l'adoption des futurs projets.

Déroulement d'une EES

Les principales étapes d'une EES «classique» sont présentées sur le schéma ci-dessous. En Suisse romande, ces étapes ont parfois été adaptées en fonction des projets que les EES concernaient.

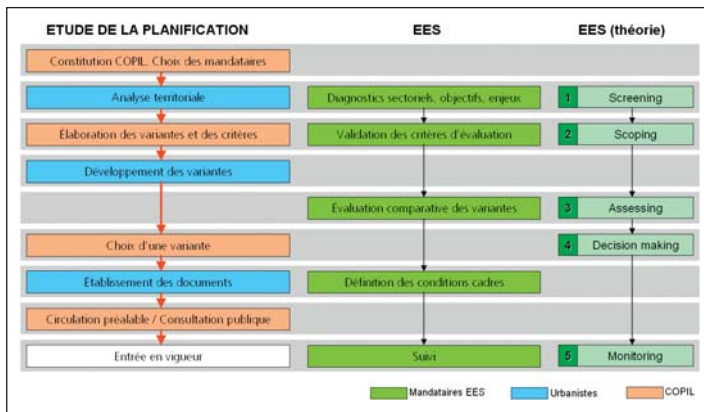
L'EES accompagne l'étude de la planification (colonne de gauche). Elle est composée de 5 étapes principales (colonne centrale), qui correspondent aux étapes théoriques

des EES qui ont été menées en Europe (colonne de droite).

Dans un premier temps, le comité de pilotage (COPIL) est constitué. Il comprend des responsables politiques ou techniques des communes concernées, ainsi que des services de l'Etat. Le rôle du COPIL est de piloter l'ensemble de la démarche et de prendre les décisions nécessaires aux différentes étapes. Le COPIL définit également les mandataires qui participeront à la démarche, en général le(s) urbaniste(s), ainsi que des experts dans les domaines de l'environnement, des transports et de l'économie. Le rôle du mandataire environnement est de réaliser les cinq étapes qui se trouvent dans la colonne centrale de la figure ci-dessous et qui constituent l'EES à proprement parler.

Dans la première étape (screening), les urbanistes procèdent à une analyse territoriale pour identifier les principaux enjeux du périmètre d'étude et de ses alentours. En parallèle, le mandataire environnement établit des diagnostics de l'état actuel, définit les contraintes, les enjeux et les objectifs pour chaque domaine de l'environnement (bruit, milieux naturels, protection des eaux, ...).

Dans la seconde étape (scoping), le COPIL propose des variantes d'urbanisation et des



Principales étapes d'une évaluation environnementale stratégique (EES) «classique».

critères pour l'évaluation de ces variantes. Le mandataire environnement est responsable d'établir les critères d'évaluation dans les domaines de l'environnement. A l'issue de cette étape, les urbanistes étudient des projets pour les différentes variantes. Deux options principales sont possibles: un urbaniste mandaté développe toutes les variantes proposées, ou la démarche est organisée sous la forme d'un mandat d'études parallèles dans lequel plusieurs urbanistes travaillent séparément et développent chacun une variante.

Dans la troisième phase (assessing), le mandataire environnement évalue le travail des urbanistes sur la base des critères d'évaluation. Il formule des remarques à l'intention du COPIL. Les projets sont ainsi évalués sur le plan environnemental pour savoir s'ils sont conformes aux objectifs et intègrent les contraintes définies plus en amont.

Dans la quatrième étape (decision making), le COPIL retient une variante. Sa décision repose sur une pesée des intérêts, intégrant les aspects de l'économie, des transports, de l'urbanisation et de l'environnement. Cette variante est ensuite développée par un urbaniste (en général le lauréat du mandat d'études parallèles). Le mandataire environnement définit alors les conditions environnementales cadres que devront respecter les projets qui d'implanteront par la suite dans le périmètre d'étude.

Une fois légalisé, le projet entre dans la cinquième et dernière phase (monitoring) où le mandataire environnement est responsable du contrôle du respect des conditions-cadres.

Exemples des cantons de Vaud et de Genève

A ce jour, treize EES ont déjà été réalisées en Suisse, dans les cantons de Vaud et de Genève. S'agissant d'un outil relativement souple qui s'adapte au contexte dans

lequel il est utilisé, ces études se sont déroulées de manière assez différente. En résumant, on peut distinguer trois cas de figure:

1. L'EES accompagne l'élaboration d'un projet

Il s'agit de la démarche EES classique, qui a essentiellement été appliquée dans le canton de Genève pour les grands projets d'urbanisation portés par les autorités cantonales (Projet d'aménagement coordonné Mon Idée – Communaux d'Ambilly, Plan directeur de quartier Les Vergers à Meyrin, pôle d'activité à Bernex-Est,...). L'EES est alors une exigence légale. L'élaboration du projet suit les différentes étapes habituelles (cf. figure ci-dessus). Les préoccupations environnementales sont intégrées en amont et dans l'ensemble des étapes du projet.

2. L'EES sert d'aide à la décision dans des situations problématiques du point de vue de l'environnement

Il s'agit de l'essentiel des EES qui ont été menées dans le canton de Vaud. L'EES est conduite par les autorités cantonales, en accord avec les communes, pour tenter de trouver des solutions à des situations problématiques du point de vue de l'environnement. Ces études ont été réalisées dans des sites stratégiques au niveau cantonal, par exemple des pôles de développement. Il s'agit de sites dans lesquels un fort développement urbanistique est en cours ou prévu (Nyon, Rolle, Morges, Chavannes-près-Renens, St-Légier) et qui souffrent déjà actuellement de fortes charges de trafic, donc de nuisances environnementales au-delà des normes légales. L'étude d'impact sur l'environnement (réalisée indépendamment pour chacun des projets) n'est pas le bon outil pour ce cas de figure car elle ne permet pas d'évaluer l'impact environnemental cumulé de tous ces projets et de définir les mesures nécessaires à l'échelle de l'ensemble du site.

Dans ces situations, L'EES a pour objectifs :

- d'évaluer les impacts environnementaux cumulés de l'ensemble des projets;
- de proposer et d'évaluer (sur la base de plusieurs indicateurs) différents scénarios possibles pour limiter au maximum les impacts environnementaux des projets. Ces scénarios sont par exemple le redimensionnement ou la modification d'affectation de certains projets, les améliorations globales du réseau de transports publics et de mobilité douce,...
- de définir, pour chaque scénario, les adaptations qui doivent être apportées aux projets, les conditions de concrétisation qui doivent être imposées aux porteurs et les mesures d'accompagnement qui doivent être mises en place en parallèle par les collectivités publiques.

A l'issue de ces études, les autorités disposent :

- d'une vision synthétique des enjeux environnementaux liés au développement des projets;
- de propositions concrètes de stratégies pour réorienter, si nécessaire, l'évolution «naturelle» du développement de ces sites vers une solution moins dommageable pour l'environnement;
- d'une évaluation à l'aide de différents indicateurs, en particulier environnementaux, de l'effet de ces stratégies.

Ils peuvent ainsi faire une pesée des intérêts et prendre les bonnes décisions en toute connaissance de cause.

2. L'EES accompagne un projet d'agglomération

A ce jour, seul le Projet d'agglomération franco-valdo-genevois a été accompagné d'une EES. Il s'agit alors d'une réflexion à très large échelle. Cette démarche a eu pour objectifs d'assurer, de manière proactive et systématique, une prise en compte optimale des objectifs et enjeux

environnementaux relatifs au développement socio-économique de la région.

Conclusion

Les évaluations environnementales stratégiques réalisées entre 2005 et 2009 dans les cantons de Genève et Vaud ont montré que ces études apportaient une réelle plus-value environnementale aux projets. Elles comblent ainsi une lacune dans la législation actuelle par l'apport d'une évaluation professionnelle et formelle des aspects de l'environnement très en amont de la planification territoriale. Il s'agit d'un outil relativement souple qui peut s'adapter aux différentes situations.

Les EES sont utiles aux autorités politiques pour comprendre les enjeux environnementaux d'une planification territoriale, faire une pesée des intérêts en tenant compte de l'environnement, prendre les bonnes décisions et justifier les choix qui ont été faits.

La prise en compte de l'environnement en amont des projets permet ainsi de faciliter leur acceptation (donc de limiter les risques d'opposition) et de simplifier les procédures d'autorisation.

Les EES réalisées selon le modèle vaudois, c'est-à-dire intervenant dans des situations problématiques du point de vue de l'environnement et dans des sites ou des projets sont déjà connus ou en cours de procédure, sont utiles pour faciliter et fonder les décisions des autorités et, si possible, trouver des solutions consensuelles à des problèmes existants. Elles engendrent cependant inévitablement quelques conflits liés aux projets déjà passablement avancés et pour lesquels des investissements ont déjà été consentis. □

Pour plus d'informations:

CSD Ingénieurs Conseils SA
Ch. de Montelly 78
1000 Lausanne 20
m.baudraz@csd.ch