

Commission économique pour l'Europe

Protéger notre environnement

Comment l'évaluation de l'impact sur
l'environnement peut y contribuer



NATIONS UNIES

**Commission économique pour l'Europe
Genève**

Protéger notre environnement

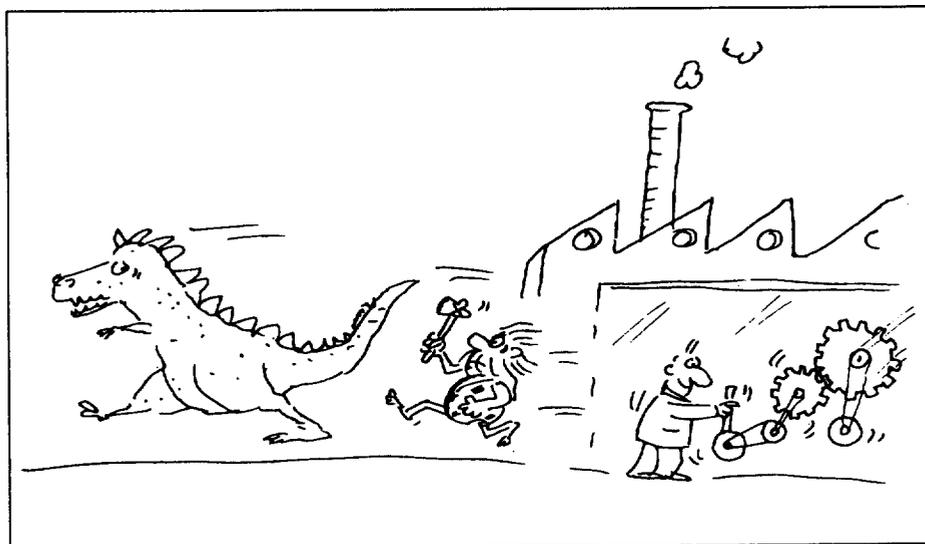
**Comment l'évaluation de l'impact sur
l'environnement peut y contribuer**



**NATIONS UNIES
New York et Genève, 1998**

PROTÉGER NOTRE ENVIRONNEMENT

COMMENT L'ÉVALUATION DE L'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT PEUT Y CONTRIBUER



L'évaluation de l'impact sur l'environnement : Une approche marquée au coin du bon sens

Un conférencier a un jour donné une définition qui mérite d'être rappelée : « L'environnement ? Ça traite de ce qu'on fait à notre cadre de vie. » Nous sommes d'incurables touche-à-tout et, depuis le début des temps, nous modifions les lieux où nous vivons, les façonnant de telle ou telle manière dans l'espoir de mieux les adapter à nos propres fins. Certains changements apportés par nos lointains ancêtres étaient presque aussi radicaux à leur façon que ceux dont nous sommes responsables aujourd'hui.

Le développement de l'agriculture a été en soi l'une des plus profondes transformations qui aient été imposées à l'environnement naturel et il y a eu par la suite de nombreuses variations sur le même thème, les mutations découlant de la

révolution industrielle n'étant que le rappel le plus récent et le plus spectaculaire de notre capacité d'altérer notre habitat au point de le rendre méconnaissable, parfois de manière irréversible.

Si le fait de modifier l'environnement ne constitue donc en soi rien de nouveau, ce qui est incontestablement nouveau dans l'équation depuis quelques années est notre aptitude à comprendre l'importance de ce que nous sommes en train de faire — ou du moins à comprendre que ce que nous faisons *risque* d'avoir une importance plus tard. On sait par exemple maintenant que le DDT et d'autres pesticides utilisés par le passé dans l'hémisphère Nord vont réapparaître non seulement dans la chair des ours polaires de l'Arctique, mais dans le blanc des baleines et autres espèces marines vivant à l'autre bout du monde. Nous savons que, sous l'effet des substances chimiques apparemment inoffensives libérées dans l'atmosphère il y a des dizaines d'années, la couche protectrice d'ozone de la Terre restera endommagée pendant une bonne partie du *xxi^e* siècle. Nous savons que chaque fois que nous brûlons des combustibles fossiles tels que le charbon et les hydrocarbures ou que nous mettons le feu à un arbre, nous contribuons inexorablement au changement climatique. Nous savons en fait que, pour reprendre les termes du poète anglais John Donne, « aucun homme n'est une île » et que ce que l'un de nous fait se répercute sur tous. Il n'existe pas d'environnement national : les frontières nationales ne signifient rien pour les fleuves ou les vents et ce que nous faisons — de bien ou de mal — à nos foyers individuels aura des conséquences sur le grand foyer que nous partageons tous. Cette connaissance dont étaient privés nos ancêtres (ou qui leur a été épargnée) nous confère une nouvelle responsabilité.

Le plus dur à faire lorsqu'on aborde le problème de ce que nous faisons à notre environnement est peut-être simplement de trouver de nouvelles façons de réfléchir — sur la question et sur nous-mêmes. Admettre l'ampleur et la nature des changements que nous apportons et l'impossibilité de revenir en arrière exige une profonde transformation culturelle. Cela ne peut s'accomplir du jour au lendemain et on court le risque d'être tellement découragés par l'énormité des problèmes créés par l'homme lui-même qu'on reste en fait paralysés par la conviction qu'on n'arrivera pas à changer à temps.

Mais des changements beaucoup plus modestes peuvent entraîner des transformations radicales des idées et même des comportements. Et il y a des signes de changements. L'un d'entre eux est la prise de conscience croissante qu'au lieu de commencer par agir et d'essayer ensuite de maîtriser les conséquences de ce que nous avons fait, il vaut mieux en général essayer de réfléchir aux conséquences *avant* d'agir. Si cette idée ne semble que l'expression du bon sens, c'est en gros ce dont il s'agit quand on parle de **l'évaluation de l'impact sur l'environnement** ou **EIE**, notion que le temps est venu d'appliquer.

L'évaluation de l'impact sur l'environnement aujourd'hui

L'EIE n'est pas née d'aujourd'hui puisqu'elle est utilisée dans certains pays depuis quinze ans ou plus. Dans la plupart des pays qui ont des lois en matière d'EIE, les activités soumises à la procédure intéressent des projets d'infrastructure (voies de communication, ports, terrains d'aviation, pipelines et câbles de transmission); la gestion de l'eau (extraction des eaux souterraines, remise en état des terres et digues); des installations récréatives, notamment parcours de golf, stades et jardins thématiques; des projets ruraux tels que la construction d'industries et de logements et l'aménagement de terrains d'entraînement militaire; des usines de traitement et de recyclage des déchets et des lieux de décharge; enfin, des centrales électriques, sites d'extraction du pétrole et du gaz, raffineries et usines de produits chimiques.

La base de la procédure d'EIE est en général un document public, le dossier d'impact sur l'environnement, dans lequel la personne ou l'entreprise proposant le projet — « le promoteur » — doit décrire tous les effets potentiels sur l'environnement. Les autres acteurs sont l'organe administratif qui prendra la décision concernant le projet (« l'autorité compétente »); éventuellement un groupe d'experts indépendants; des conseillers juridiques auprès de l'autorité compétente et le public, défini comme comprenant non seulement des organisations environnementales et autres groupes d'intérêt mais tout individu qui risque d'être affecté par le projet.

Un projet fait l'objet d'une EIE s'il risque d'avoir des conséquences graves et nocives sur l'environnement. Pour apprécier ce risque, on se réfère aux valeurs limites qui ont été fixées pour la plupart des activités exposées ci-après. Ces seuils sont particulièrement importants en ce qui concerne la taille ou l'emplacement d'un projet. La plupart des pays de la région de la CEE ont introduit des seuils de ce type dans leur législation nationale en matière d'EIE.

Dans le dossier d'impact sur l'environnement qu'il doit établir, le promoteur doit mettre l'accent sur les solutions de remplacement possibles et leurs effets sur l'environnement (avec éventuellement une indication de la formule la plus rationnelle d'un point de vue écologique). L'autorité compétente peut aussi demander une liste des mesures d'indemnisation possibles — la création par exemple d'une nouvelle aire pour la faune et la flore sauvages s'il est inévitable que le projet en détruise une qui existait déjà. Si des incertitudes subsistent concernant n'importe laquelle des questions qu'aborde le dossier d'impact sur l'environnement — par exemple les effets à long terme du projet ou les interactions entre plusieurs effets — cela doit être clairement indiqué.

La procédure n'est pas pour autant terminée lorsque l'autorité compétente a donné son feu vert à un projet. Il faut aussi concevoir un programme d'évaluation pour s'assurer que les résultats annoncés correspondent à la réalité.

Au plan national, l'EIE s'est déjà révélée utile pour trouver toutes les informations environnementales disponibles avant de prendre une quelconque décision et pour surveiller de manière suivie l'exécution des projets potentiellement dangereux.

L'EIE ne s'est pas limitée à un petit groupe de pays. Des données d'expérience concernant l'utilisation de l'EIE pour promouvoir les bonnes relations entre pays d'Europe s'accumulent régulièrement depuis quelques années. Avec quelques différences relativement mineures mais exactement le même principe de base, l'EIE est désormais appliquée à une échelle encore plus large dans tous les pays de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE) depuis l'entrée en vigueur de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière. Les pays devraient trouver cette Convention particulièrement utile car elle leur donne la possibilité de développer leurs économies d'une manière durable.

La Convention sur l'EIE

La Convention de la CEE sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière a été adoptée le 25 février 1991 à Espoo (Finlande) et est entrée en vigueur le 10 septembre 1997.

Cette Convention, qui est le premier traité multilatéral de ce type, énonce les droits et les obligations de chaque partie lorsque l'impact d'une activité sur l'environnement dépasse une frontière, et définit les procédures à suivre pour étudier les impacts lorsqu'on prend la décision de permettre un projet. Elle contient un préambule, 20 articles et 7 appendices. Elle définit (à l'article premier) l'expression « activité proposée » comme comprenant non seulement les activités nouvelles ou prévues mais aussi, et cela est important, « tout projet visant à modifier sensiblement une activité ». Le terme « impact » désigne dans la Convention tout effet d'une activité proposée sur l'environnement, notamment sur la santé et la sécurité, la flore, la faune, le sol, l'air, l'eau, le climat, le paysage et les monuments historiques ou autres constructions, ou l'interaction entre ces facteurs. Il couvre également les effets sur le patrimoine culturel ou les conditions socio-économiques qui peuvent se produire. En revanche, la définition de l'expression « impact transfrontière » exclut explicitement l'impact de caractère *mondial*.

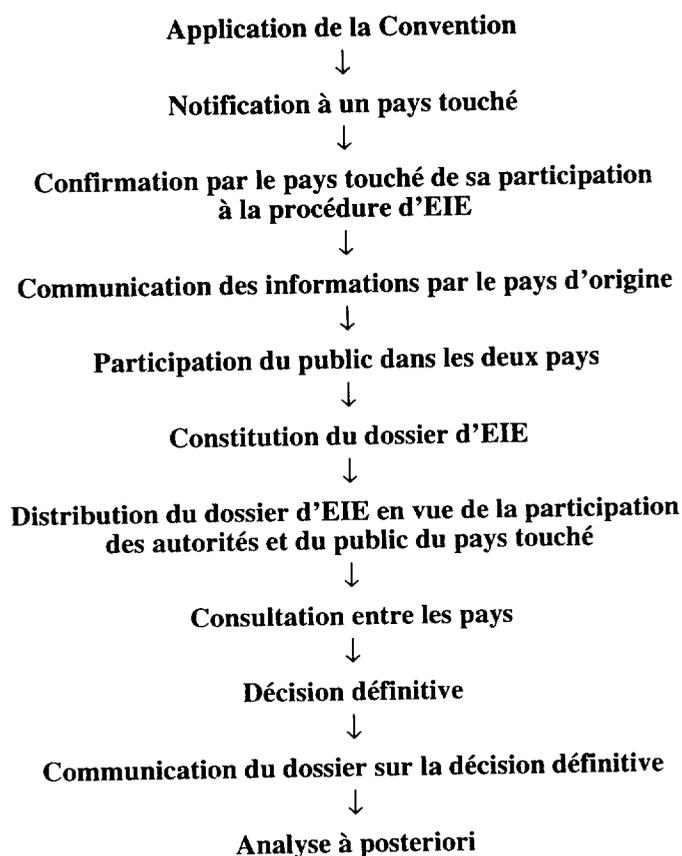
Les pays doivent normalement mettre en œuvre les dispositions de la Convention (aux termes de l'article 2) lorsque deux conditions sont réunies :

l'activité proposée est inscrite sur la liste figurant à l'appendice I et elle est susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important. La définition du terme important prête évidemment à discussion. Les incertitudes quant à la manière de fixer des seuils reconnus risquent d'être aggravées par les différences environnementales, sociales et économiques existant entre les pays.

Des études de cas montrent que, dans la phase initiale de l'application de la Convention, il est souvent difficile d'obtenir des données, même indicatives, sur l'ampleur réelle de l'impact transfrontière attendu, de sorte qu'à ce stade il vaut peut-être mieux renoncer à trop de précision et examiner plutôt les caractéristiques générales de l'activité proposée. Cependant, de l'avis général, il vaut mieux pécher par trop de prudence et chaque fois qu'il y a un risque, aussi incertain soit-il, d'impact transfrontière important, le pays susceptible d'en être la cause devrait sans hésiter avertir les pays voisins qui seraient touchés.

C'est le pays où une activité potentiellement dangereuse est prévue qui engage la procédure d'EIE en adressant une notification à tout autre pays susceptible selon lui d'être touché. L'article 3 de la Convention dispose que cette notification doit être donnée dès que possible et au plus tard lorsque le premier pays (« le pays d'origine ») informe son propre public de l'activité prévue. Cela dépend évidemment du moment où les autorités du pays d'origine elles-mêmes ont connaissance de l'activité proposée, et les différences entre les procédures nationales (en ce qui concerne le moment où les promoteurs doivent entreprendre les démarches pour obtenir l'autorisation d'exécuter leur projet par exemple) peuvent influencer sur la rapidité de la notification à un autre pays.

L'appendice II de la Convention énonce les renseignements minimaux devant figurer dans le dossier d'EIE qui doit être soumis à l'autorité compétente du pays d'origine, couvrant des sujets tels que la recherche de solutions de remplacement (y compris « l'option zéro »), et une description des mesures correctives qui pourraient être prises et des méthodes de prévision utilisées. Le dossier devrait également fournir un inventaire des lacunes dans les connaissances et des incertitudes constatées et fournir un aperçu des programmes de surveillance et de gestion et des plans éventuels pour l'analyse à posteriori. Il se fondera en partie sur les renseignements mis à disposition par le pays susceptible d'être touché par l'impact transfrontière, qui est tenu de communiquer « promptement » au pays d'origine « toutes informations pouvant être raisonnablement obtenues », à partir du moment où il a émis le souhait de participer à la procédure d'EIE.



La Convention comporte des dispositions qui visent à mettre en place des mécanismes pour éviter les différends concernant l'application ou l'interprétation de l'accord. Ainsi, dans le cas où un pays estime qu'il est susceptible d'être touché par une activité menée sur le territoire de son voisin et qui ne lui a pas été notifiée, il peut demander des informations suffisantes aux fins d'engager des discussions. Si les deux pays s'accordent à reconnaître qu'un impact important est probable, les dispositions de la Convention s'appliquent. Dans le cas contraire, en vertu de l'appendice IV, le pays qui estime qu'il est susceptible d'être touché peut soumettre la question à une commission d'enquête pour que celle-ci émette un avis sur la probabilité d'un impact important.

La Convention mentionne à plusieurs reprises le droit du public à participer à la procédure d'EIE. L'article 3 dispose que les deux pays doivent veiller à ce que le public de la partie touchée, dans les zones susceptibles d'être touchées, ait la possibilité de formuler des observations et des objections au sujet de l'activité

proposée, et à ce que ces observations soient transmises à l'autorité compétente du pays d'origine. Aux termes de l'article 4, les deux pays doivent prendre des dispositions pour que le dossier d'EIE soit distribué non seulement aux autorités du pays touché mais aussi au public de la partie touchée qui vivent dans les zones concernées. Au cas où l'on éprouverait des difficultés à savoir quel pays est responsable de telle ou telle partie du processus, on pourra se référer au droit international : le pays d'origine par exemple ne pourra mener des audiences publiques sur le territoire de son voisin qu'avec le consentement de ce dernier.

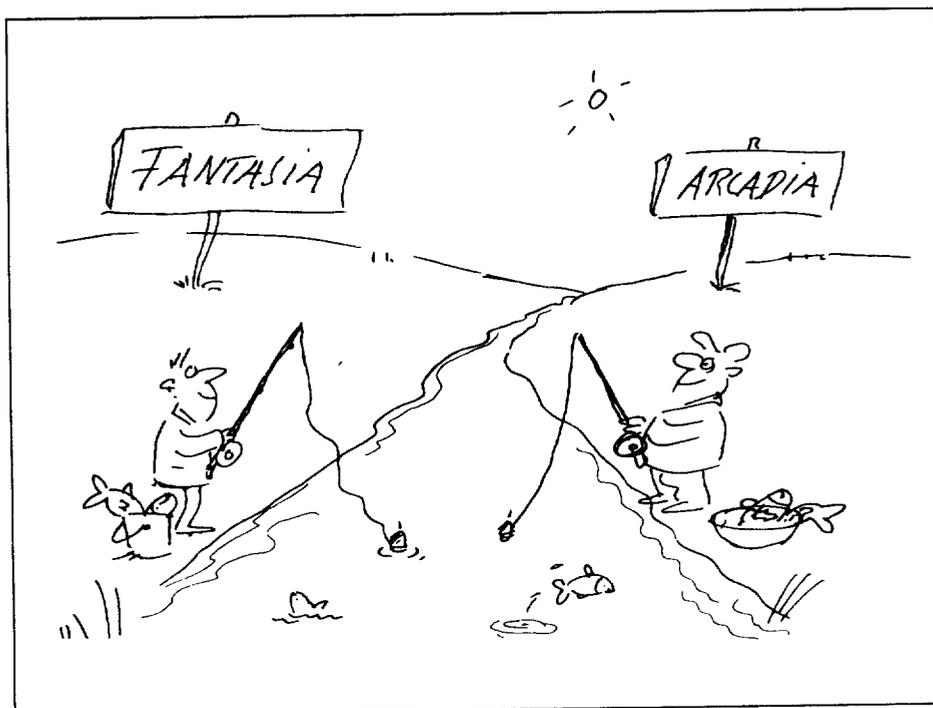
L'étude de champ — cerner les points essentiels

Un élément central de l'impact sur l'environnement consiste à en délimiter la portée, approche qui vise en fait à cerner les principaux points préoccupants à un stade précoce, lorsqu'on envisage encore des solutions de remplacement, puis à veiller à ce qu'ils soient évalués au niveau qui convient. Les efforts ainsi déployés pour mettre en relief les points essentiels dès le début du processus d'EIE facilitent l'intégration des mesures d'atténuation des effets dans la conception des projets. Inversement, la délimitation de la portée de l'EIE peut aussi fournir l'occasion de mettre en relief les avantages qui découleront d'un projet, voire de trouver les moyens d'*améliorer* réellement l'état de l'environnement. L'étude de champ et la tenue de consultations à un stade précoce permettront parfois de réaliser des économies de temps et d'argent.

Certains promoteurs établissent un rapport concernant le contenu de l'évaluation comme base de discussion avant d'entreprendre l'établissement d'un dossier complet. Cela permet au promoteur, aux experts extérieurs, à l'organe administratif qui prendra la décision finale et aux membres du public d'entreprendre des consultations avant que telle ou telle option n'ait été choisie.

Comment fonctionne la Convention sur l'EIE

Pour mieux faire comprendre ce qu'implique la mise en œuvre de la Convention, nous avons jugé bon de rappeler l'histoire d'un petit pays d'Europe peu connu mais souvent imaginé, Fantasia. L'énergie posant un problème chronique au Gouvernement de Fantasia, ce dernier décida récemment de construire un barrage sur le Styx, avec suffisamment de turbines pour assurer un approvisionnement durable en électricité. Le Ministre de l'environnement pensait qu'une centrale hydroélectrique doterait son pays d'une source d'énergie fiable ne produisant pas de gaz à effet de serre. La notion de développement durable serait ainsi



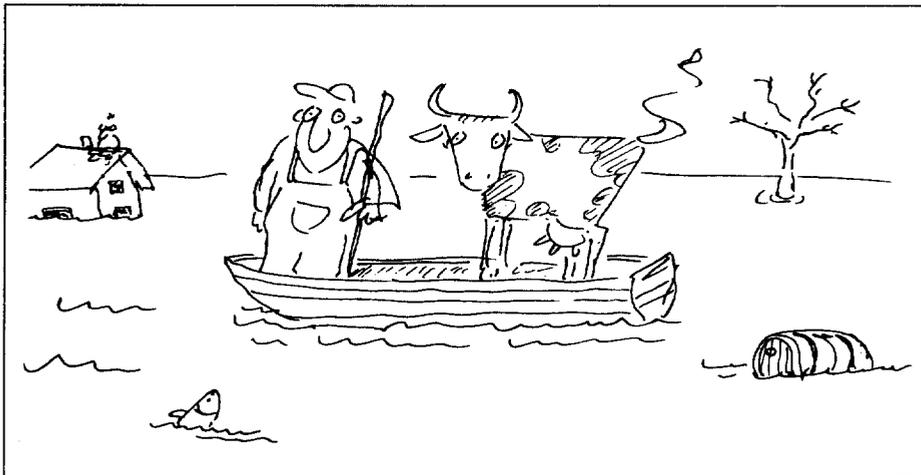
traduite dans les faits. Cependant, au cas improbable où la référence de l'appendice I de la Convention à de « grands barrages et réservoirs » s'appliquerait au barrage, il envoya une notification et une esquisse du projet, le jour même où celui-ci fut publié à Fantasia, à son homologue d'Arcadia (même s'il ne pensait pas qu'il était susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important).

Arcadia, situé immédiatement en amont de Fantasia, partage une frontière avec son voisin. Le Ministre d'Arcadia, au lieu de féliciter Fantasia, fut indigné. Il ne connaissait pas — et ne pouvait pas connaître — les implications précises du projet. Il estimait toutefois qu'il se traduirait inévitablement par un impact préjudiciable sur le territoire de son pays. C'était évident, dit-il : le Styx traversait Arcadia sur des centaines de miles avant d'entrer dans Fantasia. Le barrage et la centrale électrique ne seraient qu'à quelques kilomètres de la frontière : même s'ils se trouvaient physiquement sur le territoire de Fantasia, leur impact se ressentirait sur une bonne portion du territoire d'Arcadia. Cet impact serait dévastateur car le barrage entraînerait une élévation de plusieurs mètres du niveau du Styx à Arcadia. Les agriculteurs vivant sur les berges du fleuve perdraient de nombreux

hectares productifs et de célèbres antiquités nationales seraient fatalement touchées. Le Ministre invoqua la Convention et déclara que son Gouvernement participerait pleinement à l'élaboration d'une évaluation d'impact sur l'environnement.

Le Gouvernement de Fantasia, impatient d'entreprendre les travaux de construction, entama la procédure officielle visée à l'article 3 de la Convention en vue de recenser et d'énumérer les impacts éventuels en tant que point de départ des discussions avec les Arcadiens. Il réussit à leur envoyer dans un délai de quelques semaines les plans détaillés du barrage et de la centrale électrique ainsi qu'une indication des différents impacts possibles. Par contre, il ne put indiquer précisément dans quelle mesure le niveau du Styx augmenterait ni s'il y avait des mesures réalistes d'atténuation des effets qu'il pouvait proposer d'intégrer à ce stade. Il expliqua aux Arcadiens qu'il leur avait fourni le plus d'informations possibles mais qu'elles étaient nécessairement incomplètes. Il indiqua que la solution de remplacement — une centrale à charbon — serait pire pour les deux pays. En outre, l'option zéro n'était même pas envisageable car les Fantasiens ne pouvaient plus tolérer de vivre dans le froid et l'obscurité chaque fois que l'électricité venait à manquer. Le fait de tenir Arcadia au courant de ses projets était une tâche coûteuse et laborieuse pour Fantasia, car il fallait non seulement traduire tous les documents en arcadien (avec sa transcription distinctive), mais aussi en financer la distribution aux communautés vivant le long du Styx et recruter des interprètes parlant le dialecte notoirement difficile d'Arcadia (peu parlé en dehors du pays) communément utilisé le long du fleuve.

À ce stade, une enquête auprès du public fut menée à Fantasia même pour convaincre tous les habitants que le projet présentait plus d'avantages que d'inconvénients. La plupart d'entre eux, lassés des fréquentes pannes de courant,



furent assez facilement convaincus et, si plusieurs groupes de pêcheurs restèrent inflexibles, le reste du public de Fantasia donna rapidement son accord.

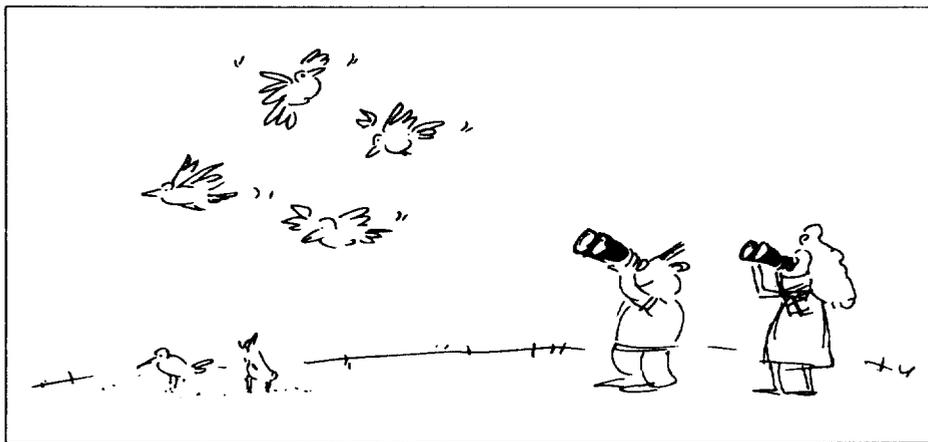
Les choses en allèrent très différemment à Arcadia. Les agriculteurs y sont influents et leurs votes peuvent faire et défaire un gouvernement.

Les consultations publiques dans les villes situées le long du Styx furent donc longues et difficiles. À la fin de la période de consultations, le Gouvernement d'Arcadia envoya toutes les informations qu'il avait recueillies aux Fantasiens. Le message sous-jacent était clair : le projet, tel qu'il se présentait (et avec toutes les incertitudes que les deux parties reconnaissaient) entraînerait des dommages inacceptables pour Arcadia et devait être retiré ou sensiblement modifié.

Le Gouvernement d'Arcadia avait permis aux consultations de durer beaucoup plus longtemps que ce qui avait été nécessaire à Fantasia. Des mois s'étaient donc écoulés avant que l'information puisse atteindre les Fantasiens qui étaient plus impatientes que jamais de commencer les travaux. Du moins ce retard leur avait-il permis d'accomplir la plus grande partie du travail nécessaire pour produire un dossier complet d'EIE, destiné à combler nombre des lacunes dans leurs connaissances sur l'impact probable du projet. Ayant intégré les informations en provenance d'Arcadia à leurs propres conclusions, ils envoyèrent tous les documents aux ministres d'Arcadia, leur demandant de les porter immédiatement à la connaissance de tous les citoyens, en particulier les agriculteurs.

Les experts qui avaient réalisé la partie fantasienne de l'EIE avaient trouvé un moyen qui leur paraissait répondre à nombre des préoccupations des Arcadiens. Ils proposèrent de construire un canal de dérivation autour du barrage, de sorte qu'une grande partie de l'eau du Styx contournerait le barrage au lieu de le traverser. Le niveau du fleuve augmenterait quand même, surtout en hiver, mais beaucoup moins qu'avec le plan initial. Cela présentait en outre un avantage évident : l'élévation du niveau des eaux du Styx et de ses affluents permettrait aux touristes de se rendre sur les lieux de certaines antiquités arcadiennes, jusqu'à présent accessibles seulement par une très mauvaise route, dans le confort de bateaux de plaisance fluviaux. Cette information supplémentaire fut communiquée par le Gouvernement arcadien à la population, toujours aux frais de Fantasia.

Les Arcadiens donnèrent à contrecœur leur accord, et le Ministre fantasien était sur le point de donner le feu vert lorsque survint une difficulté. Un visiteur étranger était présent à l'une des audiences publiques tenues à Arcadia, un ornithologue originaire de Spartaca, pays situé en *aval* de Fantasia, que traverse le cours sinueux du Styx avant de se jeter dans la mer. Or ce visiteur avait rapporté à son Gouvernement que le barrage se traduirait par une diminution du débit du fleuve à Spartaca qui est situé sur l'un des principaux itinéraires de migration des oiseaux se rendant de Sibérie en Afrique.



Les ministres de Spartaca furent horrifiés, tant par la perspective du préjudice menaçant leur population d'oiseaux saisonniers (qui attirent des dizaines de milliers de touristes étrangers peu avares de devises) que par le fait que le Gouvernement fantasien n'avait même pas pris la peine de leur notifier le projet de barrage comme prévu par la Convention. Ils protestèrent et demandèrent aux Fantasiens de leur fournir des informations suffisantes aux fins d'engager des discussions. Mais leurs protestations ne trouvèrent guère d'écho auprès du Gouvernement de Fantasia qui soutint que la Convention ne s'appliquait pas dans ce cas, et ce pour diverses raisons. Il déclara qu'il était en effet plus important d'assurer l'éclairage et le chauffage de la population de Fantasia que de permettre aux canards et aux oies faisant une courte étape à Spartaca de nager dans la même quantité d'eau que d'habitude. De toute façon, il était reconnu que les oiseaux qui traversaient Spartaca revêtaient une importance mondiale. Or la Convention exclut explicitement l'impact global de sa définition de ce qui constitue un impact transfrontière. En outre, les marécages et marais de Spartaca, où venaient se poser les oiseaux migrateurs, étaient trop loin du barrage pour qu'il y ait un quelconque impact transfrontière important. Désolés, dirent les Fantasiens, mais dans ce cas la Convention ne s'applique pas.

Mais le Gouvernement de Spartaca était déterminé. Exerçant le droit qui était le sien en vertu de l'appendice IV de la Convention, il demanda à une Commission d'enquête indépendante de se prononcer sur son applicabilité. La Commission donna raison à Spartaca, et les Fantasiens durent recommencer tout le processus d'information et de consultation. Ils avaient déjà décidé de prendre des mesures pour empêcher les eaux du Styx d'atteindre un niveau trop élevé à Arcadia, c'est-à-dire en *amont*. Ils durent maintenant s'engager à faire en sorte que le flux ne diminue pas trop en *aval* pour satisfaire Spartaca. Certains ministres fantasien étaient disposés à le faire, mais d'autres estimaient qu'il fallait poursuivre

l'exécution de leur projet sans se préoccuper des demandes de Spartaca. Après tout, firent-ils observer, aucune disposition de la Convention ne prévoit de sanctions qui pourraient nous être imposées, de sorte que nous n'avons rien à perdre. Leurs adversaires, qui arguèrent que Fantasia ne pouvait se permettre de faire l'objet d'une condamnation internationale pour avoir méprisé l'esprit de la Convention, gagnèrent de justesse la bataille. C'est ainsi que le barrage fut construit, avec les garanties qui avaient été reconnues à l'avance, et les deux voisins de Fantasia s'y habituèrent. Ces pays — comme Fantasia elle-même — apprirent également que les habitudes bien ancrées de méfiance acquises dans le passé ne déterminent pas nécessairement l'avenir. À ce jour, les trois pays coopèrent pour surveiller les effets réels du barrage.

Les problèmes — et les solutions

L'évaluation de l'impact sur l'environnement est encore une discipline nouvelle et l'application pratique de ses principes nets et précis aux réalités complexes de l'existence posera inévitablement parfois des problèmes.

Qu'en est-il des définitions ? Certaines d'entre elles semblent assez vagues et susceptibles d'interprétations différentes.

La Convention utilise fréquemment des termes tels que « sensible », « important » et « rapide ». Ceux-ci ont nécessairement des acceptions différentes. De même, des incertitudes subsistent sur la question de savoir si telle ou telle activité entre ou non dans la catégorie des activités devant faire l'objet d'une EIE en vertu de l'Appendice I de la Convention. Nombre des activités énumérées sont assez bien définies tandis que d'autres ne le sont pas — un exemple classique est celui des « installations chimiques intégrées », le terme « intégrées » pouvant être interprété différemment.

La solution la plus simple est de compter sur la bonne volonté qui doit dans tous les cas présider à la mise en œuvre de la Convention. Sans cette bonne volonté, il n'y a guère de chance pour que deux pays voisins acceptent même de discuter des moyens de réduire ou d'empêcher les dommages causés au territoire de l'autre. En revanche, en faisant preuve d'une bonne volonté suffisante, ils parviendront souvent à résoudre des problèmes dont ils s'apercevront peut-être qu'ils ne tenaient qu'à des différences de formulation ou d'interprétation.

Une autre solution est de s'attacher à préciser les définitions, ce qui réduira progressivement la marge d'incertitude. S'agissant de la liste figurant à l'appendice I, il pourrait être utile de développer la notion de seuil spécifique, c'est-à-dire les niveaux d'activité au-delà desquels la Convention devrait être invoquée mais en deçà desquels cela ne serait pas nécessaire. Un autre critère utile

pour évaluer l'importance potentielle d'un impact pourrait être la distance entre le lieu de l'activité et la frontière des pays. Une telle disposition pourrait être ainsi libellée : « chaque activité visée à l'appendice I et menée sur une zone située à x kilomètres de la frontière commune est susceptible de causer un impact trans-frontière préjudiciable important ».

Les États membres de la CEE sont à différents stades de développement et n'accordent pas le même degré de priorité aux questions environnementales. N'y a-t-il pas simplement une trop grande disparité entre leurs approches de l'évaluation de l'impact sur l'environnement pour que la Convention puisse fonctionner ?

Les différences très importantes dans la manière dont les pays appliquent aujourd'hui l'EIE peuvent certainement donner lieu à de nombreux malentendus. Les variations sont peut-être moins frappantes lorsqu'il s'agit d'activités qui devraient être classées comme devant faire l'objet d'une EIE (en parallèle avec l'appendice I de la Convention), ou des critères permettant de déterminer l'importance de l'impact. En ce qui concerne cependant le calendrier d'application des diverses phases de l'EIE, il y a des différences notables. Elles sont encore plus marquées s'agissant des procédures qui concernent la participation du public.

Les États membres de la CEE utilisent donc toute une gamme de méthodes très variées en ce qui concerne certaines applications fondamentales de l'EIE. Mais l'existence même de la Convention et son entrée en vigueur contribueront grandement à résoudre ces divergences en rapprochant les pratiques nationales et en les intégrant dans une nouvelle approche convenant à l'ensemble de la CEE.

L'EIE concerne des projets. Mais ces derniers ne sont dans bien des cas que la manifestation individuelle de politiques globales beaucoup plus importantes. L'EIE n'a-t-elle rien à offrir à ce niveau ?

L'EIE est, presque par définition, une procédure qui dans la plupart des pays s'applique à des projets individuels. On reconnaît toutefois généralement dans les pays de la CEE que les politiques, projets et programmes du Gouvernement peuvent eux-mêmes avoir des impacts environnementaux directs ou indirects importants et qu'ils devraient donc logiquement aussi faire l'objet d'EIE.

Les pays sont de plus en plus nombreux à étendre l'application de l'EIE pour ne plus la limiter aux projets, et cela commence à avoir un effet sur les politiques et la planification.

L'EIE est coûteuse. Lorsque la responsabilité est partagée entre deux gouvernements, qui doit payer ?

Outre le coût afférent à la collecte des données brutes qui forment la base de l'EIE elle-même, il y a des frais connexes liés par exemple à la traduction des

documents, à leur publication dans les journaux locaux, à la tenue d'audiences publiques et au recrutement d'interprètes. Les pays souhaiteront parfois rédiger des accords explicites précisant qui financera quel élément du processus. Il a été suggéré qu'en règle générale le pays d'origine devrait prendre à sa charge les frais de procédure, car il lui est plus facile que le pays touché de récupérer les sommes engagées auprès du promoteur. Pour les frais supplémentaires, par exemple pour obtenir un avis d'expert extérieur, le mieux serait probablement qu'ils soient pris en charge par le pays qui en a fait la demande. Il n'y a aucune raison pour qu'il soit difficile de parvenir à un arrangement raisonnable sur la manière de répartir les coûts. Dans tous les cas, le coût de l'EIE représentera vraisemblablement dans la plupart des cas moins de 1 % des coûts de la recherche afférents au projet lui-même — et on a l'espoir avec l'EIE de récupérer largement les frais engagés grâce aux erreurs qui sont évitées et à des décisions plus rationnelles.

L'EIE n'est donc pas complète et encore moins parfaite. Mais elle a déjà fait ses preuves, tant à l'intérieur des États qu'entre ces derniers, et le travail qui continue d'être fait pour affiner et développer son application offre la perspective de trouver avant longtemps des solutions aux problèmes mentionnés ainsi qu'à ceux qui, avec l'expérience, ne manqueront pas de se poser.

Avec L'EIE, il n'y a pas de perdants

Quels sont donc les avantages que peut offrir cette nouvelle discipline de l'évaluation d'impact sur l'environnement ? Elle oblige à réfléchir aux conséquences sur la terre, l'air et l'eau, l'environnement naturel et construit, tout ce qui constitue l'habitat existant, de toute modification importante qui est proposée. Pour le promoteur potentiel, le fait de procéder à une telle évaluation avant d'agir lui permet d'examiner plusieurs approches possibles, puis d'identifier à un stade précoce l'option la plus favorable pour l'environnement et de choisir la meilleure solution applicable dans la pratique du point de vue de l'environnement (elles coïncideront parfois mais pas toujours). En ce sens, l'EIE est un moyen de rationaliser la prise de décisions et d'améliorer la qualité des informations dont disposent les décideurs. Pour un concepteur ou un entrepreneur (le promoteur dans le langage de la Convention), l'EIE offre la possibilité de minimiser les risques en obtenant le maximum d'informations au moment où elles sont le plus utiles — c'est-à-dire *avant* que des ressources aient été engagées à la suite de décisions qui reviennent parfois cher ou sont irréversibles. C'est également l'occasion d'apporter des améliorations environnementales et de mettre en relief les avantages qui peuvent découler du choix de la formule indiquée par l'EIE. Et le projet aura acquis aux yeux des critiques une légitimité qu'il n'aurait peut-être pas eue autrement car il sera le résultat d'un processus démocratique.

L'EIE est également précieuse pour d'autres raisons et pour d'autres acteurs. Du fait qu'elle repose sur le principe de précaution (c'est-à-dire que l'absence de certitude scientifique ne constitue pas un motif suffisant pour s'abstenir de prendre des mesures visant à éviter de causer à l'environnement des dégâts potentiellement graves ou irréversibles), elle constitue un outil important pour les décideurs qui mettent leurs efforts au service du développement durable, car elle satisfait les besoins de la génération présente sans compromettre les perspectives de nos descendants. L'EIE est préventive : une fois mise en œuvre, elle permet de prendre les mesures d'atténuation des effets qui s'imposent et de les appliquer *avant* qu'elles soient nécessaires. Du fait que l'EIE aborde l'environnement dans une perspective globale, reconnaissant l'interdépendance des différents secteurs, elle évite l'approche partielle qui méconnaît parfois d'importantes connexions. En outre, on a assisté à de nombreux débats houleux, qui ont parfois pris une dimension internationale, lorsque les procédures d'EIE n'ont pas été suivies. Des projets extrêmement coûteux, intéressant par exemple des barrages, se sont heurtés à de graves obstacles ou ont même été abandonnés car leurs auteurs n'ont pas organisé de débat public ni fourni à l'avance suffisamment d'informations. L'EIE permet d'éviter ce gaspillage de temps et d'argent.

Au-delà de ce qui précède, l'EIE est fondamentale pour définir le lien existant entre les activités économiques et leurs conséquences environnementales. À une époque où l'on accorde un poids énorme aux incidences économiques de toute décision qui est prise, c'est là un avantage dont la portée est probablement considérable.

L'EIE présente aussi un intérêt d'ordre démocratique. Du fait qu'elle associe une plus grande partie de la population aux décisions qui sont prises et qu'elle prévoit une information et la consultation d'experts désintéressés et des citoyens, l'EIE est une manière de donner aux gens la possibilité de participer à la conception de certains projets qui affecteront leur vie quotidienne. C'est dans cette mesure qu'elle peut servir d'antidote au sentiment diffus d'impuissance auquel il est trop facile de succomber.

L'environnement a certainement tout à gagner de l'introduction de l'EIE. Vu que la quasi-totalité des activités humaines ont un impact sur l'environnement naturel, le fait même d'étudier cet impact et d'essayer de le réduire au minimum est un pas en avant. La place que fait l'EIE à la recherche de différentes solutions pour atteindre le même objectif implique qu'elle est beaucoup plus susceptible que d'autres approches de déboucher sur la meilleure façon de concilier les impératifs sociaux, économiques et environnementaux.

On peut même attendre de l'EIE un effet positif du point de vue politique. Son utilisation croissante au-delà des frontières nationales a coïncidé avec l'émergence d'une nouvelle carte de l'Europe. Il y a plus de pays indépendants en Europe aujourd'hui qu'il y a 50 ans, ce qui signifie qu'il y a plus de frontières

nationales. L'EIE est un instrument juridique qui permet d'encourager une coopération internationale active, directe et orientée sur l'action, et la Convention de la CEE est un moyen d'atteindre cet objectif au plan régional. Elle peut réduire, voire éliminer, le potentiel croissant de problèmes environnementaux transfrontières. En outre, la mise en œuvre de l'EIE a permis de résoudre ces problèmes, et la confiance et l'expérience ainsi acquises ouvrent des perspectives d'amélioration des relations internationales dans d'autres domaines également.

Renseignements supplémentaires sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement

Pour toute question concernant l'EIE ou la Convention de la CEE, veuillez contacter :

M. WIEK SCHRAGE, Secrétaire de la Convention sur l'EIE
Division de l'environnement et de l'habitat
Commission économique des Nations Unies pour l'Europe
Palais des Nations
CH-1211 Genève 10
Suisse
Téléphone : (+41 22) 917 24 48
Télécopie : (+41 22) 907 01 07
Adresse électronique : wiecher.schrage@unece.org
Site web : <http://www.unece.org>

Printed at United Nations, Geneva
GE.98-31277-November 1998--500

ECE/CEP/61