

Evaluation environnementale stratégique des plans et programmes

Compte rendu du Forum politique intergouvernemental

Glasgow, 15 juin 1999

Organisé en association avec la Réunion annuelle de l'Association internationale pour l'évaluation d'impacts

**Le présent rapport a été préparé par Barry Sadler et Karl Fuller,
Institute of Environmental Management and Assessment
(Centre for Environmental Assessment and Management)**

L'Institute of Environmental Management and Assessment (IEMA), formé en 1999, est issu de la fusion de l'Institute of Environmental Assessment, de l'Institute of Environmental Management et de l'Environmental Auditors Registration Association. Le Centre for Environmental Assessment and Management est l'organe d'exécution de recherches et de projets de l'IEMA.

Table des matières

AVANT-PROPOS	3
REMERCIEMENTS	4
INTRODUCTION	5
CHAPITRE 1 : APERCU GENERAL DE L'EXPERIENCE EN MATIERE D'EES DES PLANS ET PROGRAMMES	7
DISPOSITIONS ET PRATIQUES EN MATIERE D'EES - APPLICATIONS RELATIVES AUX PLANS ET PROGRAMMES	7
EVOLUTIONS RECENTES	9
PROFIL DES PRATIQUES AU ROYAUME-UNI	10
RECAPITULATION	12
CHAPITRE 2 : EES ET DEVELOPPEMENT URBAIN	13
INTRODUCTION	13
EXEMPLES ET EXPERIENCE EN MATIERE D'APPLICATION	13
RENFORCEMENT DU PROCESSUS D'EES POUR LES ZONES URBAINES	16
CHAPITRE 3 : EES ET BIODIVERSITE	18
INTRODUCTION	18
EXEMPLES ET EXPERIENCE EN MATIERE D'APPLICATION	20
AMELIORER LE ROLE DE L'EES QUANT A LA PRISE EN COMPTE DE LA BIODIVERSITE ...	21
CHAPITRE 4 : EES ET CHANGEMENT CLIMATIQUE	23
INTRODUCTION	23
EXEMPLES ET EXPERIENCE EN MATIERE D'APPLICATION	23
CONSIDERATIONS LIEES AU CHANGEMENT CLIMATIQUE DANS LE PROCESSUS D'EES	28
CHAPITRE 5 : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	31
REFERENCES	33
ANNEXE 1 : PROGRAMME	35
ANNEXE 2 : LISTE DES PARTICIPANTS	36
ANNEXE 3 : DOCUMENTS DE DISCUSSION	40
EVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET EXPANSION URBAINE A HONG KONG	40
EVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES PLANS ET PROGRAMMES : UN OUTIL POUR LA BIODIVERSITE	47
EES DE LA STRATEGIE NATIONALE DE MISE EN OEUVRE EN MATIERE DE CHANGEMENT CLIMATIQUE AU CANADA	52

Avant-propos

Le Forum politique intergouvernemental de 1999 s'est inscrit dans la foulée des réunions qui rassemblent traditionnellement des représentants de haut niveau des organismes gouvernementaux et internationaux concernés par le développement de l'évaluation environnementale et les pratiques en la matière. A l'instar des réunions précédentes, le Forum a été l'occasion de débattre de tendances et de questions importantes dans un cadre informel et interactif immédiatement avant la réunion annuelle de l'Association internationale pour l'évaluation d'impacts.

Le Forum de 1999 a eu pour objectif d'examiner les progrès réalisés dans l'évaluation environnementale stratégique (EES) des plans et programmes ainsi que dans l'intégration de l'EES dans l'ordre du jour en matière de développement durable. Une attention particulière a été accordée au recours à l'EES lors de la mise en oeuvre des conventions des Nations unies sur les changements climatiques et la diversité biologique et dans la gestion de l'expansion urbaine. Dans ce contexte, l'expression «plans et programmes» est utilisée en un sens large de manière à englober les processus d'aménagement territorial et de planification sectorielle des autorités nationales, régionales et locales.

Le Forum s'est articulé autour de quatre sessions principales organisées de manière à introduire le thème général de l'EES des plans et programmes et à aborder chacun des sujets précités. Lors de chaque session, un orateur principal a décrit les questions et perspectives clés qui ont ensuite été débattues en séance plénière. Des documents de référence et des informations sur l'EES des plans et programmes ont également été présentés. Les documents et les débats présenteront un intérêt pour tous ceux qui sont chargés des procédures d'EES et de leur mise en oeuvre ou qui sont concernés par les stratégies en matière d'environnement et de développement durable en rapport avec le changement climatique, la biodiversité et le développement urbain.

John Zetter

Ministère britannique de l'Environnement, des Transports et des Régions (DETR)

Remerciements

Le présent rapport a été préparé à partir des documents fournis par les principaux orateurs au Forum politique et par les représentants de plusieurs organisations internationales. Nous exprimons nos plus vifs remerciements à Andrea Bagri, Ray Clark, Sid Gershberg, Rob Law et Dave Pritchard pour leurs contributions.

Nous avons aussi largement fait appel aux idées et aux contributions des participants au Forum de Glasgow et nous les remercions d'avoir partagé leurs perceptions et leurs expériences.

Enfin, nous sommes reconnaissants à Roger Smithson (DETR), qui nous a fourni des conseils et une assistance rédactionnelle, ainsi qu'aux membres suivants du personnel de l'IEMA qui nous ont apporté un soutien organisationnel et en matière de recherche : Alison Fell, Sara Fletcher, Katherine Hayward et Sarah Rendall.

Introduction

Le Forum politique intergouvernemental de Glasgow était le troisième événement de ce genre tenu conjointement avec la Réunion annuelle de l'Association internationale pour l'évaluation d'impacts (AIEI). Il a réuni des représentants de haut niveau de gouvernements nationaux et d'organisations internationales responsables de la mise en oeuvre de l'évaluation environnementale stratégique (EES) des plans et de programmes. Reflétant les thèmes clés de la réunion de l'AIEI tenue les jours suivants, une attention particulière a été accordée au recours à l'EES des plans et programmes comme moyen de réaliser les objectifs des accords internationaux sur les changements climatiques et la diversité biologique et de s'attaquer au problème des effets cumulatifs du développement urbain. L'objectif du Forum a été en gros de procéder à un échange de vues et d'expériences concernant les pratiques nouvelles et d'identifier des moyens prometteurs d'aller de l'avant. Le programme figure à l'Annexe 1, et la liste des participants à l'Annexe 2.

Le présent rapport résume les constatations et les conclusions du Forum. Il traite des tendances et des questions clés en matière d'EES des plans et de programmes et propose des moyens d'utiliser l'EES de manière à mieux tenir compte du changement climatique, de la biodiversité et du développement urbain. A l'heure actuelle, ces aspects ne semblent pas être pleinement intégrés dans les plans et programmes ni abordés systématiquement dans les EES qui contribuent à la préparation de ces derniers. Ceux qui sont chargés du développement et de la mise en oeuvre des procédures d'EES reconnaissent que ces questions pressantes pourraient et devraient faire l'objet d'une prise en compte accrue.

Une liste de contrôle de questions clés sur le rôle de l'EES des plans et de programmes en rapport avec ces questions figure dans l'Encadré 1. Ces questions ont été distribuées aux participants avant le Forum afin de faciliter les débats. Elles n'ont pas toutes été abordées en détail lors de la réunion, mais les lecteurs pourraient les trouver utiles comme cadre initial d'analyse.

Le Forum politique a revêtu la forme d'une table ronde. Quatre sessions ont été organisées, chacune ayant commencé par un examen de l'état de l'EES des plans et de programmes avec une référence spécifique à l'ordre du jour en matière de développement durable. Cet examen a été suivi de discussions sur le rôle de l'EES en rapport avec le développement urbain, la biodiversité et le changement climatique. Des orateurs principaux ont brièvement introduit chaque thème, en s'appuyant sur l'expérience au niveau national pour stimuler un vaste échange de vues sur les processus et les pratiques. Des informations de base sur les thèmes clés ont été présentées par des organismes internationaux.

Le rapport s'articule autour de quatre chapitres résumant les débats, avec un cinquième chapitre contenant des conclusions et des recommandations générales. Les communications des principaux orateurs figurent à l'Annexe 3.

Encadré 1 : Liste de contrôle de questions clés

Session 1 : Etat de l'EES des plans et programmes

- Quelles sont les tendances et les développements clés au Royaume-Uni et au niveau international ?
- Quelles sont les évolutions en matière de pratiques et comment ces dernières peuvent-elles être améliorées ?
- Des orientations sont-elles disponibles ou en cours d'élaboration ? Si non, quels sont les types d'orientations qui sont considérés utiles ?
- Quel est le rôle de la participation du public à l'EES des plans ? Comment peut-il être amélioré, par exemple en conformité avec l'approche préconisée dans l'Agenda 21 ?
- Les principes et critères du développement durable sont-ils incorporés dans l'EES des plans d'aménagement ?
- Si oui, comment les implications des options et propositions d'aménagement pour un développement durable sont-elles identifiées et évaluées ?

Session 2 : EES des plans d'aménagement urbain

- Quel est le rôle et la portée de l'EES des plans d'aménagement urbain/régional ?
- Comment l'EES s'intègre-t-elle dans la stratégie de planification et/ou la complète-t-elle ? Est-elle appliquée comme une partie intégrante du processus de planification ou à un projet de plan ?
- L'EES est-elle utilisée pour promouvoir le développement durable des zones urbaines ? Si oui, comment le développement durable est-il défini et évalué ?
- Dans quelle mesure les effets cumulatifs sont-ils évalués dans l'EES des plans d'aménagement ?

Session 3 : Utilisation et rôle de l'EES en rapport avec la biodiversité

- Comment les priorités, questions et considérations en matière de biodiversité sont-elles prises en compte ?
- Quelles sont les approches et méthodes utilisées pour évaluer la biodiversité et conserver les écosystèmes, les habitats et les espèces contrôlant l'utilisation des sols ?
- Les politiques et objectifs nationaux en matière de biodiversité sont-ils pris en compte dans l'EES ?
- Quelles sont les orientations disponibles sur l'évaluation des incidences des plans et des programmes sur la biodiversité ? L'élaboration d'orientations complémentaires s'avère-t-elle nécessaire ?
- Quels sont les éléments du processus et des pratiques en matière d'EES qui sont efficaces en ce qui concerne la biodiversité ?
- Quels sont les principaux domaines où une amélioration est nécessaire ?

Session 4 : Utilisation et rôle de l'EES en rapport avec le changement climatique

- Les problèmes de changement climatique sont-ils abordés dans l'EES, par exemple en ce qui concerne les plans et options en matière d'énergie et de transports ?
- Les objectifs nationaux de réduction des émissions de CO₂/gaz à effet de serre sont-ils incorporés dans l'EES ?
- Quelles sont les orientations disponibles sur l'évaluation des incidences des plans et des programmes sur le changement climatique ?
- Quels sont les éléments du processus et des pratiques en matière d'EES qui sont efficaces en ce qui concerne le changement climatique ?
- Quels sont les principaux domaines où une amélioration est nécessaire ?

Chapitre 1 : Aperçu général de l'expérience en matière d'EES des plans et programmes

Un nombre croissant de pays et d'organisations internationales procèdent désormais à une évaluation environnementale stratégique (EES) des politiques, plans, programmes, lois, règlements et autres types de propositions du gouvernement. La réalisation d'une EES est souvent une condition requise pour l'octroi d'une assistance ou de prêts internationaux (par exemple par la Banque mondiale). Certains pays et organisations internationales utilisent également des éléments de l'EES de manière informelle dans le cadre de l'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) de projets ou dans les processus de planification. L'EES est utilisée de plus en plus au niveau des plans et des programmes, mais à un moindre degré au niveau des politiques. Les évolutions récentes dans ce domaine ont été à la fois rapides et impressionnantes et il est difficile de se tenir au courant des innovations et des nouvelles propositions et de la mesure dans laquelle elles sont adoptées. La proposition de directive de la Commission européenne relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement est particulièrement notable en raison de ses implications de grande envergure pour les pratiques en matière d'EES.

Le Forum politique intergouvernemental a identifié l'EES des plans et programmes comme le sujet de discussion prioritaire à Glasgow pour trois grandes raisons. Premièrement, le but visé était de compléter et de développer les discussions de l'année précédente lors de la réunion de 1998 de l'AIEI tenue à Christchurch, en Nouvelle-Zélande, discussions qui avaient été axées sur l'EES des politiques. Deuxièmement, la plupart des pays ont concentré leurs efforts sur le développement de procédures d'EES au niveau des plans et des programmes. Enfin, les plans et programmes engendrent habituellement une série de projets et d'actions dont les effets et les répercussions sur la biodiversité et les changements climatiques peuvent être évalués directement.

Les participants au Forum ont estimé qu'une approche plus structurée et systématique de l'EES des plans et programmes pourrait et devrait être utilisée de manière à tenir compte des problèmes de changement climatique, de conservation de la biodiversité et d'effets cumulatifs du développement urbain. Dans la présente section, la base d'une telle approche est exposée pour ce qui concerne tant les exigences gouvernementales et les pratiques actuelles en matière d'EES que les cadres juridiques et politiques qui ont été établis dans les domaines de la conservation de la biodiversité, du changement climatique et du développement urbain. Ces cadres s'intègrent dans le plan d'action plus vaste approuvé lors du Sommet de la Terre de 1992 et sont mis en oeuvre dans une variété de politiques et stratégies nationales et internationales.

Dispositions et pratiques en matière d'EES - Applications relatives aux plans et programmes

Les concepts et objectifs de l'EES sont désormais bien documentés et largement acceptés. En gros, le but de l'EES est d'intégrer les préoccupations et considérations en matière d'environnement dans le processus décisionnel général. Ce faisant, l'EES sert à la fois d'instrument de promotion du développement durable et de moyen de renforcer et de rationaliser la procédure d'EIE au niveau des projets.

Dans de nombreux cas, toutefois, les relations entre l'EES et les problèmes de grande envergure liés au développement durable ne sont pas claires. S'agissant des plans et programmes, les possibilités offertes par l'EES au niveau de la prise en compte de la biodiversité et du changement climatique n'ont pas encore été concrétisées. Les limitations concernant l'application et l'utilisation de l'EES pour s'attaquer à ces problèmes comprennent des contraintes institutionnelles (par exemple dans les cas où les exigences légales ou procédurales relatives à l'EES ne couvrent pas des secteurs très importants du point de vue de l'environnement) et des problèmes méthodologiques (par exemple lorsque les données

relatives à la biodiversité ou au changement climatique sont insuffisantes pour prévoir les incidences des plans).

Les cadres institutionnels de l'EES varient en termes de procédures, d'exigences et de champ d'application. Les dispositions prises par certains pays et organisations sont résumées à la Figure 1. Un examen plus approfondi de ces systèmes figure dans le compte rendu du séminaire sur l'évaluation environnementale stratégique (DETR 1998) publié par le ministère britannique de l'Environnement, des Transports et des Régions ainsi que dans d'autres documents.

Figure 1 : Cadres institutionnels de l'EES			
Pays/organisation	Dispositions	Champ d'application aux plans et programmes	Rapports avec d'autres types d'approche
Canada	Directive du Cabinet de 1990, modifiée en 1999.	Propositions soumises au Cabinet (depuis 1990) et aux ministres individuels (depuis 1999).	Les politiques sont incluses dans la directive, mais les projets sont couverts par des dispositions législatives distinctes.
Danemark	Arrêté administratif de 1993, modifié en 1995 et 1998.	Propositions soumises à l'examen du Parlement (tous les types d'activités et de secteurs).	S'applique également aux politiques, dispositions législatives et réglementaires et autres propositions du gouvernement.
Pays-Bas	Loi sur l'évaluation des incidences sur l'environnement (1987). Arrêté du Cabinet (1995).	Plans et programmes spécifiés seulement.	Système à deux niveaux, avec exigence séparée en matière de test environnemental des dispositions législatives et réglementaires.
Nouvelle-Zélande	Loi sur la gestion des ressources (1991).	Pas de dispositions distinctes en matière d'EES.	Système complet de déclarations de politique, de plans régionaux et de districts et d'autorisations d'utilisation des ressources.
Royaume-Uni	Instructions et orientations à l'usage des fonctionnaires (1991-1999, en vigueur). Nouveaux règlements et orientations en matière de planification locale (1999).	Evaluation environnementale des politiques (niveau national) et des plans d'aménagement (niveau local).	Basé sur l'évaluation ; les orientations mettent l'accent sur les liens avec le développement durable.
Etats-Unis	Loi sur la politique nationale de l'environnement (1969).	En principe, toutes les grandes initiatives ; en pratique, programmes et actes législatifs.	Les EIE de projets s'inscrivent dans le cadre d'une EES programmatique.
Communauté européenne	Proposition de directive (en cours de négociation, 1999-2000).	Plans et programmes dans des secteurs spécifiés, principalement liés aux cadres d'autorisation des aménagements.	Les politiques ne sont pas incluses.
Banque mondiale	Directive opérationnelle (1989).	Evaluations environnementales sectorielles et régionales.	Les évaluations sont destinées à fournir un cadre pour l'EIE de projets.

Evolutions récentes

Quelques exemples notables des modifications des systèmes nationaux, récentes ou proposées, et des nouvelles exigences internationales sont donnés ci-après :

Canada : Directive relative à l'évaluation environnementale des propositions de politiques, plans et programmes

Instauré en 1990 par une directive du Cabinet, le système canadien d'EES a été le premier à mettre en place un processus distinct s'appliquant spécifiquement aux politiques et aux programmes. Une directive modifiée du Cabinet a été publiée en 1999, qui élargit le champ d'application du processus et fixe les conditions dans lesquelles une EES doit être effectuée. En gros, une EES est désormais exigée pour les propositions qui sont soumises pour approbation à un ministre ou au Cabinet. Les ministères et agences sont également encouragés à effectuer une EES pour d'autres politiques, plans et programmes sélectionnés «lorsque les circonstances le justifient et notamment dans les cas où une telle évaluation contribuerait à la réalisation des objectifs et des stratégies en matière de développement durable». L'Agence canadienne pour l'évaluation environnementale a publié des lignes directrices pour la mise en oeuvre de la directive modifiée, y compris les principes et éléments clés du processus d'EES (voir Encadré 2). La communication présentée par Sid Gershberg lors du Forum politique, qui figure à l'Annexe 3, contient de plus amples informations.

Encadré 2 : Lignes directrices pour la mise en oeuvre de la directive du Cabinet relative à l'EES des propositions de politiques, plans et programmes, Canada

La directive modifiée vise à renforcer le processus d'EES en clarifiant les obligations des ministères et des agences fédéraux et en liant ce processus à la mise en oeuvre des stratégies de développement durable. Les orientations publiées par l'Agence canadienne pour l'évaluation environnementale fournissent des conseils dans les domaines suivants :

- la façon de lier l'EES aux objectifs des ministères en matière de développement durable ;
- les obligations des ministères et des agences en ce qui concerne la réalisation d'EES ;
- la mise en oeuvre de la directive du Cabinet, y compris les principes directeurs et les questions liées à l'applicabilité, à la méthodologie, aux préoccupations du public, à la documentation et à la préparation de rapports ainsi que les rôles et les responsabilités.

Les ministères et les agences sont encouragés à affiner ces orientations en soutien de leurs besoins lors de l'élaboration des plans, programmes et politiques.

Sid Gershberg, Forum politique intergouvernemental 1999

Commission européenne : Proposition modifiée de directive du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement

La proposition a été publiée à l'origine en 1997. A la suite d'une première lecture au Parlement européen, une version modifiée a été produite qui fait l'objet de négociations au moment de la rédaction du présent rapport. La proposition modifiée rendrait obligatoire l'évaluation environnementale formelle des plans et des programmes qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et qui établissent le cadre des décisions d'autorisation de projets qui devront être prises ultérieurement. Une autorité responsable d'un plan ou d'un programme relevant de la directive serait tenue de préparer un rapport sur ses incidences notables probables sur l'environnement, d'envisager des solutions de remplacement raisonnables et de consulter les autorités responsables en matière d'environnement et le public. La proposition modifiée rend explicite la pertinence de la mesure pour le développement durable, énumère les incidences environnementales qui doivent être prises en compte (y compris les effets cumulatifs) et impose aux autorités

l'obligation de faire connaître au public les raisons de leurs décisions. Ces éléments contribuent à une plus grande transparence et à un contrôle procédural accru du processus et encourage son examen approfondi par le public.

Quatrième Conférence ministérielle Un environnement pour l'Europe (Aarhus 1998)

Dans leur déclaration, les ministres de l'Environnement ont reconnu que «l'évaluation environnementale stratégique facilite l'analyse systématique des incidences des politiques, plans et programmes proposés sur l'environnement», invité «les pays et les institutions financières internationales à introduire et/ou à réaliser des évaluations environnementales stratégiques avec la participation appropriée des ONG et des citoyens» et souligné «que, dans la perspective de l'intégration des considérations environnementales dans le processus décisionnel relatif à d'autres politiques, des évaluations des politiques, plans et programmes sectoriels internationaux dans la région de la CEE-ONU, dans des domaines tels que les transports, l'énergie et l'agriculture, devraient être entreprises prioritairement».

Troisième Conférence ministérielle sur l'environnement et la santé (Londres 1999)

La déclaration des ministres a invité «les pays à introduire et/ou à réaliser des évaluations environnementales stratégiques des incidences des politiques, plans, programmes et règles générales proposés sur l'environnement et la santé. Dans le cadre de sa Charte sur les transports, l'environnement et la santé, la Conférence de Londres a également proposé d'intégrer les évaluations des incidences sur l'environnement et la santé dans l'élaboration des politiques et le processus décisionnel en matière d'affectation des sols pour ce secteur.

Un Protocole relatif à l'EES en perspective

Cette initiative fait l'objet d'un examen par la Commission de la politique environnementale de la CEE-ONU. Cette Commission se penche actuellement sur les options relatives à la conclusion d'un Protocole relatif à l'EES soit en vertu de la Convention CEE-ONU (Aarhus) sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, soit en vertu de la Convention de la CEE-ONU (Espoo) sur l'EIE dans un contexte transfrontière.

EES des plans de développement régional dans l'Union européenne et les pays candidats

Le soutien des Fonds structurels de l'Union européenne aux plans de développement régional (PDR) est régi par le règlement-cadre (n° 1260/1999). Les prescriptions générales sont énoncées dans le vade-mecum «Plans et documents de programmation pour les Fonds structurels 2000-2006» (CCE, 1999). Le Manuel sur l'évaluation environnementale des Plans de développement régional et les Fonds structurels de l'UE (CCE, 1998) fournit des orientations procédurales et méthodologiques pour les EES ; les pays sont tenus d'intégrer les résultats de l'évaluation environnementale dans les PDR.

La réalisation d'EES est encouragée dans les pays qui préparent leur adhésion à l'UE, et ce au travers des activités de préadhésion liées aux Fonds structurels. Tous les pays candidats ont commencé à préparer des PDR destinés à assurer un cadre complet pour l'utilisation de l'assistance de préadhésion et pour leur permettre de se préparer à l'utilisation future des Fonds structurels lorsqu'ils deviendront des Etats membres. Cela impose aux pays candidats l'obligation de fournir avec leurs PDR une appréciation ex ante qui analyse les incidences probables de ces derniers sur l'environnement.

Profil des pratiques au Royaume-Uni

La politique du gouvernement britannique vise à intégrer les considérations environnementales dans tous les processus décisionnels. D'une manière générale, l'approche adoptée consiste à intégrer l'évaluation environnementale des politiques, plans et programmes dans les systèmes et procédures existants, plutôt qu'à créer des dispositions distinctes. L'évaluation environnementale s'inscrit dans le cadre de la stratégie britannique de développement durable (énoncée dans *A Better Quality of Life*, 1999) et ce lien se reflète dans les politiques et orientations à tous les niveaux de pouvoir.

Les ministères sont en principe tenus d'évaluer toutes les incidences potentielles des nouvelles propositions de politiques, y compris les incidences sur l'environnement. Une série de documents d'orientation a été publiée pour améliorer la sensibilisation aux problèmes environnementaux et fournir une approche systématique du traitement de ces problèmes dans les analyses des politiques. Un nouveau programme de travail a été introduit à la suite d'un examen critique des progrès, réalisé en 1997.

Le gouvernement a élaboré un ensemble national d'environ 150 indicateurs du développement durable (*Quality of life counts*, publié en décembre 1999). Ces indicateurs fournissent des repères qui permettront de mesurer les progrès réalisés à l'avenir. Il a été proposé d'utiliser ces indicateurs dans les évaluations pour établir si et dans quelle mesure les options politiques contribuent au développement durable.

Les autorités locales compétentes en matière de planification sont tenues de par la loi de tenir compte des considérations environnementales dans leurs plans d'aménagement (plans statutaires aux niveaux des comtés et des districts qui fixent les objectifs stratégiques de l'affectation des sols et le cadre des décisions d'autorisation). Le gouvernement fournit des orientations relatives aux méthodes sur une base non statutaire, encore que le ministre puisse intervenir lorsque des plans ou des décisions ne sont pas conformes aux politiques. Cela permet la mise en oeuvre progressive des principes de l'EES tout en évitant un processus contraignant. L'évaluation environnementale au niveau des autorités locales a connu un grand essor, en partie afin de valider et d'améliorer les mécanismes de planification, et utilise de plus en plus des méthodologies quantitatives et subjectives.

Les responsabilités en matière d'évaluation environnementale et de développement durable en Ecosse sont régies par les dispositions juridiques et institutionnelles du système d'administration fondé sur une délégation de pouvoirs. En attendant, un nouveau niveau de responsabilité territoriale régionale est en cours d'introduction en Angleterre et les plans comporteront une évaluation de leurs implications pour l'environnement et le développement durable. Les propositions d'orientations détaillées sur les bonnes pratiques en sont à un stade avancé d'élaboration. Une illustration des activités dans ce domaine est la proposition de méthodologie développée pour la London and South East Regional Planning Conference (SERPLAN : Conférence d'aménagement régional pour Londres et le Sud-est de l'Angleterre) (Encadré 3).

Encadré 3 : SERPLAN - Evaluation de la durabilité de la stratégie régionale pour le Sud-Est de l'Angleterre

L'analyse de l'EES des plans d'aménagement est cruciale pour déterminer dans quelle mesure celle-ci peut éclairer la prise de décision et protéger l'environnement et également pour tirer des enseignements pouvant être mis à profit par les EES futures. Au Royaume-Uni, rares sont les évaluations de la durabilité qui ont été soumises à un examen formel. Cependant, SERPLAN a publié récemment sa stratégie régionale pour le Sud-Est qui a été élaborée sur la base d'une évaluation de la durabilité.

L'Institute of Environmental Management and Assessment a mis au point une méthodologie d'examen s'articulant autour des composantes clés suivantes :

- Procédure - élaboration du plan, réalisation de l'évaluation et liens avec d'autres plans, politiques et programmes.
- Objectifs - s'ils sont définis, leur élaboration, l'identification des priorités éventuelles et la question de savoir si la notion de «durabilité» est définie et si le plan est guidé par la durabilité.
- Caractérisation de l'environnement existant - est-il caractérisé, utilisation d'un niveau de base pour les indicateurs éventuels, durabilité des conditions existantes.
- Evaluation de la durabilité - description de la méthodologie, prise en compte de l'éventail tout entier des incidences, réalisme de l'évaluation, évaluation de l'importance, prise en compte des effets cumulatifs, identification et explication des incertitudes, orientation du changement, définition des exigences de durabilité des différents éléments/indicateurs, liens entre les incidences et les exigences en matière de durabilité, importance des incidences pour ce qui concerne les exigences en matière de durabilité.
- Suivi - identification d'un programme de suivi, définition des indicateurs de surveillance, couverture d'un ensemble complet de paramètres par des indicateurs, définition des objectifs en ce qui concerne les exigences en matière de durabilité.
- Présentation et approche - approche simple, systématique, transparente et cohérente, utilisation explicite des résultats.

Le cadre élargi est également inclus dans l'examen pour ce qui est de déterminer la mesure dans laquelle l'évaluation et le plan qui en résultera assureront une durabilité. Un système de classement tel que celui qui est utilisé pour les EIE au niveau des projets n'est pas jugé approprié à ce stade précoce. Ce cadre d'examen devrait faire l'objet d'un développement ultérieur et d'un raffinement au fur et à mesure du développement des pratiques.

Récapitulation

Des progrès significatifs ont été réalisés dans le domaine des procédures et des pratiques en matière d'EES et le rythme du changement devrait se maintenir dans un avenir prévisible. Cependant, l'EES ne réalise toujours pas son potentiel en tant qu'instrument du développement durable et les procédures doivent être encore développées pour s'attaquer aux problèmes de biodiversité et de changement climatique. Dans les pays ayant une densité de population relativement élevée, tels que le Royaume-Uni, de nombreux problèmes environnementaux se renforcent mutuellement, en particulier dans les zones urbaines qui connaissent une croissance rapide. A part quelques exceptions, comme Hong Kong, l'EES n'est pas utilisée systématiquement pour s'attaquer aux effets cumulatifs de l'expansion urbaine. Une telle approche contribuerait à éclairer la controverse actuelle soulevée au Royaume-Uni par la localisation de logements pour quelque 4 millions de nouveaux ménages. Ce sont là des points de référence pour le reste du présent rapport.

Chapitre 2 : EES et développement urbain

Introduction

La gestion des effets cumulatifs du développement urbain est cruciale pour progresser sur la voie du développement durable dans son ensemble. Selon les estimations, les deux tiers de la population mondiale vivront dans les zones urbaines d'ici à 2025. Les concentrations urbaines sont souvent confrontées à des problèmes sociaux, sanitaires et environnementaux interdépendants. Ces facteurs sont également inextricablement liés au bien-être économique de la population. Les problèmes auxquels est confronté Hong Kong (voir Encadré 4) illustrent les problèmes environnementaux des zones urbaines.

Encadré 4 : Contraintes et défis auxquels est confronté Hong Kong

Hong Kong est l'un des lieux les plus densément peuplés du monde. Une population de 6,7 millions d'habitants occupe un petit coin de la zone du delta de la Pearl qui a à peu près la même superficie que le Grand Londres. On s'attend à ce que la population augmente de quelque 30 % au cours des dix années à venir. Des taux élevés de croissance économique sont enregistrés, sous l'impulsion de la réalisation de toutes sortes de projets d'aménagement gigantesques.

Par suite de la croissance démographique et économique, des pressions considérables s'exercent sur le parc immobilier et l'infrastructure de transport. De nouveaux logements sont construits au rythme de 85 000 par an. Le nombre des véhicules a doublé ces dernières années et les véhicules diesel, qui causent une pollution atmosphérique considérable, interviennent pour plus de 70 % dans les kilomètres parcourus. Ces tendances ont soumis à d'énormes pressions les zones rurales restantes de Hong Kong et donné naissance à de nombreux problèmes à l'interface entre la zone urbaine et la zone rurale. Les aménagements régionaux dans la province de Guangdong aggravent également les effets cumulatifs sur l'environnement.

Ces pressions sont manifestes dans le catalogue de problèmes environnementaux qui comprennent :

- une grave pollution atmosphérique, en particulier durant les mois secs d'hiver lorsque les vents dominants amènent à Hong Kong des polluants supplémentaires en provenance de l'extérieur ;
- l'élimination des déchets solides (plus de 33 000 tonnes par jour) ;
- l'aggravation des problèmes d'assainissement ;
- les effets cumulatifs sur l'environnement, qui sont devenus tels que la durabilité de Hong Kong est gravement menacée.

Robert Law, Forum politique intergouvernemental 1999

Exemples et expérience en matière d'application

Les limitations de l'EES

L'EES peut contribuer à la gestion du milieu urbain. Elle peut être appliquée aux plans d'aménagement ou d'occupation des sols, comme dans le cas de la Stratégie de développement territorial de Hong Kong. On assiste également à l'émergence d'approches plus globales de la planification stratégique et de la détermination des objectifs pour le milieu urbain. Par exemple, en Nouvelle-Zélande, un rapport du Commissaire parlementaire pour l'environnement a examiné la base de la mise en oeuvre du développement durable en

milieu urbain. Ce rapport note que l'évaluation prévue par la Loi sur la gestion des ressources n'est pas orientée vers la promotion de l'utilisation efficace des ressources, mais est un instrument de protection de l'environnement qui répond aux effets potentiels sur les ressources. Au Royaume-Uni, le rapport de la Task Force Urbanisme «Vers une renaissance urbaine» a examiné les problèmes liés à la protection de l'environnement, à l'amélioration de la qualité de vie dans les villes et aux moyens à mettre en oeuvre pour répondre aux besoins projetés de 4 millions de ménages supplémentaires.

Un grand nombre des incidences significatives des zones urbaines découlent d'une consommation excessive et d'une surpopulation. La consommation excessive est une caractéristique des nations développées urbanisées. Elle a tendance à être abordée non pas par des politiques, mais par des solutions provisoires et coûteuses - par exemple la fourniture d'installations supplémentaires d'élimination des déchets au lieu de modifier les modes de consommation à leur source. L'introduction d'une «comptabilité verte» est l'un des moyens proposés pour mettre en évidence les modes de consommation qui ne sont pas durables et, partant, pour éclairer le processus d'élaboration des politiques.

Le type de bâtiments que nous concevons a un impact sur la consommation d'énergie. Par exemple, la déperdition thermique moyenne d'un logement dans, disons, un immeuble de neuf appartements urbains est inférieure de 40 % à celle d'une maison individuelle de taille équivalente. Nous devons également prendre en considération les performances environnementales globales d'ensembles résidentiels tout entier ainsi que les bâtiments individuels afin de refléter la gamme entière d'impacts induits par les foyers, y compris en ce qui concerne la gestion de l'eau et l'utilisation de matériaux.

*Rapport final de la Task Force Urbanisme (1999), Vers une renaissance urbaine.
Ministère de l'Environnement, des Transports et des régions*

La surpopulation est une caractéristique des pays en développement. Il est peu probable que ce problème proprement dit s'inscrive dans le cadre d'une EES, mais l'évaluation environnementale peut mettre en exergue ses effets dans le milieu urbain et suggérer des solutions pour aborder les problèmes démographiques. Il y a jusqu'ici peu d'exemples de cette approche, encore que la question fasse l'objet d'un débat à Hong Kong dans le contexte de l'immigration en provenance de la Chine continentale et de son impact sur les pressions en matière de développement.

EES des plans d'occupation des sols

Une gamme de politiques a des incidences sur l'environnement et la population des villes. L'expérience à ce jour dans l'application de l'EES aux problèmes urbains a été acquise principalement dans le cadre des plans d'occupation des sols. Au Royaume-Uni, cela relève principalement de la compétence des pouvoirs locaux. Typiquement, l'évaluation environnementale ou de durabilité d'un plan d'occupation des sols est effectuée par les fonctionnaires responsables de la formulation du plan. Cette approche fournit le meilleur moyen d'assurer l'itération du processus d'évaluation, l'apport de modifications au plan et la mise en oeuvre de ces plans dans le cadre de la gestion du milieu urbain. Toutefois, dans ces circonstances, une fonction indépendante de contrôle de la qualité devient importante pour garantir l'intégrité et la qualité de l'évaluation. Un cadre a été élaboré à cette fin pour l'EES de la Stratégie de développement territorial de Hong Kong. L'Encadré 5 décrit les trois principes qui constituent le cadre. Les deux premiers mettent l'accent sur l'intégration de l'EES dans les approches existantes, l'un des buts visés étant d'encourager les responsables de l'élaboration du plan à accepter les principes de l'EES.

Encadré 5 : Principes pour l'élaboration du cadre d'EES pour la Stratégie de développement territorial de Hong Kong

Principe 1 (Principe de l'établissement de liens) : le cadre adopté devrait établir des liens ou des «ponts» entre les préoccupations en matière de durabilité et l'ensemble des termes, concepts, approches du développement ou orientations politiques qui sont utilisés à Hong Kong.

Principe 2 (Principe d'intégration) : le cadre devrait viser l'intégration la plus grande possible avec les autres approches économiques et de planification et avec les mesures adoptées pour la formulation de la stratégie tout entière.

Principe 3 (Principe pragmatique) : l'analyse des problèmes de durabilité devrait englober les questions complexes, multisectorielles, multi-milieu et multidisciplinaires, mais au moyen d'approches pragmatiques, réalistes et réalisables.

Elvis Au : Analysis of Environmental Sustainability of Hong Kong's Territorial Development Strategy Review - Lessons and Experiences. ea, Vol. 6, Numéro 1, Mars 1998

Identification de la capacité de support

L'EES de la Stratégie de développement territorial de Hong Kong a essayé d'identifier la capacité environnementale de support. Bien qu'il s'avère difficile de la définir avec précision, l'exercice a fourni une indication des liens de la Stratégie avec l'objectif de la durabilité. Il a ainsi montré que la Stratégie n'était pas durable et des modifications ont été apportées. Bien que l'on considère que cette dernière n'est toujours pas pleinement durable, il existe une meilleure compréhension des liens entre les modèles actuels de développement dans le contexte de la durabilité.

Le cas de Hong Kong peut être mis en contraste avec l'expérience au Royaume-Uni où les plans d'occupation des sols ne sont généralement pas basés sur la capacité ni orientés vers des niveaux d'activité durables. Une exception notable à l'approche traditionnelle de l'EES des plans d'occupation des sols au Royaume-Uni est la démarche du Conseil du Comté de West Sussex qui a visé à identifier la capacité environnementale (Encadré 6).

Encadré 6 : Etude de la capacité environnementale réalisée par le Conseil du Comté de West Sussex

L'étude a eu pour but principal de déterminer si le comté pouvait supporter une expansion urbaine supplémentaire. La première partie décrit le milieu changeant du West Sussex afin de cerner les tendances en matière de changement environnemental. La deuxième partie examine les zones urbaines existantes et détermine leurs possibilités d'expansion. L'étude conclut que la situation existante est proche des limites de la durabilité et qu'il n'existe qu'une capacité additionnelle très limitée.

L'un des avantages affichés de l'EES de la Stratégie de développement territorial de Hong Kong est la sensibilisation accrue des acteurs clés, et en particulier du public, aux questions de développement durable et à la nécessité d'agir sans délai. La Task Force Urbanisme du Royaume-Uni met également l'accent sur l'importance de la participation du public à la régénération des zones urbaines. Son rapport insiste sur le rôle de la participation, par opposition à la consultation. L'implication des médias et des organisations non gouvernementales (ONG) est également considérée comme importante.

Il est nécessaire d'insister sur le rôle des ONG et de la presse. La participation et la consultation du public peuvent être un outil puissant, mais ce sont les ONG qui nous obligent à être honnêtes.

Robert Goodland, Banque mondiale, Forum politique intergouvernemental 1999

Renforcement du processus d'EES pour les zones urbaines

L'efficacité de l'EES dans le cadre urbain pourrait être améliorée en se concentrant sur certains éléments clés du processus qui sont particulièrement importants ici :

Adaptation de l'EES au cadre procédural dans lequel elle est effectuée. L'expérience suggère que l'EES a les plus fortes chances d'influencer le processus décisionnel lorsqu'elle est intégrée dans les procédures, lignes directrices et protocoles existants et effectuée par les responsables de l'élaboration du plan ou de la politique en question. Cette approche facilite l'action et l'acceptation de l'EES par les responsables de l'élaboration des politiques. Toutefois, pour qu'une approche intégrée soit efficace, il faut que les problèmes environnementaux et les questions de durabilité soient identifiés par ceux qui possèdent les connaissances et l'expérience pertinentes. L'approche adoptée par le gouvernement des Pays-Bas pour surmonter cette difficulté consiste à fournir des conseils à l'appui des connaissances des fonctionnaires responsables de l'élaboration des politiques. Ailleurs, un service informel de soutien peut être utilisé.

Participation du public. Celle-ci est une composante importante de l'EES d'une manière générale, mais constitue un élément essentiel dans un contexte urbain. Elle constitue un important moyen de communication sur les questions de développement durable et les incidences potentielles des politiques et facilite par ailleurs l'élaboration de solutions qui sont adaptées aux besoins des communautés auxquelles elles sont destinées. En outre, le succès des initiatives en milieu urbain peut dépendre d'un changement de comportement de la part de la population, par exemple délaisser la voiture pour les transports publics, la marche ou la bicyclette. Pour que les communautés acceptent les initiatives visant à rendre plus durable le milieu urbain, il est indispensable de les associer au processus décisionnel débouchant sur l'adoption de ces initiatives.

Coordination plus étroite de l'EES avec les questions de durabilité. La valeur des tentatives faites pour aborder les questions de durabilité dans l'EES des plans d'occupation des sols a été variable. L'expérience au Royaume-Uni suggère que l'analyse de la durabilité des plans est, au mieux, insuffisamment rigoureuse et peut induire en erreur. Il est nécessaire d'acquérir une compréhension de ce qui constitue des niveaux durables d'activité. Cela exigera le développement de certains concepts difficiles tels que la capacité environnementale. L'examen des effets du milieu urbain nécessitera également un examen des effets en dehors de la ville étant donné que le milieu rural est la source d'un grand nombre des ressources de la vie urbaine et le réceptacle d'une grande quantité de ses déchets.

L'expérience en matière de traitement des problèmes spécifiquement urbains dans d'autres contextes politiques est limitée, mais est manifestement importante pour que l'éventail entier des questions liées à la durabilité du milieu urbain puisse être abordé. Ce qui suit devrait contribuer à assurer que les problèmes urbains sont spécifiquement abordés par l'EES :

Coordination avec d'autres cadres d'élaboration des politiques et des plans. L'EES ne peut pas toujours être appliquée à toutes les politiques qui ont des incidences sur le milieu urbain. Lorsqu'elle est appliquée, il pourrait être opportun de veiller à ce qu'elle identifie des questions qui ne relèvent pas de la politique ou du plan soumis à l'évaluation, mais auxquelles il faut s'attaquer de manière à pouvoir progresser de manière significative sur la voie de la durabilité. Par exemple, bien que des mesures puissent être prises dans le cadre de l'aménagement du territoire pour gérer la circulation et l'utilisation des voitures

particulières, d'autres politiques peuvent avoir des incidences significatives sur la dépendance des citoyens et des communautés à l'égard de la voiture particulière comme moyen de transport. Il pourrait s'avérer nécessaire d'apporter des changements dans ces politiques pour que des progrès significatifs puissent être réalisés sur la voie de la durabilité des transports en milieu urbain. Le fait de mettre simplement en lumière un problème est manifestement peu satisfaisant parce qu'il ne conduira pas nécessairement à la prise de mesures. Cela montre qu'il est nécessaire d'appliquer l'EES aux niveaux les plus élevés du processus décisionnel.

Application d'un filtre urbain en tant que partie intégrante de la réalisation de l'EES. Les politiques qui ne semblent pas à première vue être directement liées aux problèmes urbains, comme les politiques de gestion des déchets, peuvent avoir des répercussions notables sur le milieu urbain. Lors de la réalisation d'une EES, il pourrait être opportun d'examiner les répercussions de toute décision prise sur le milieu urbain. Par exemple, une décision de mettre en décharge des déchets entraînera probablement un accroissement des impacts du milieu urbain sur le milieu rural. De même, une décision d'incinérer des déchets près de leur source peut avoir des répercussions sur la qualité de l'air dans un environnement où les seuils peuvent déjà être dépassés. Il convient de noter qu'il peut en être de même pour l'inverse. Les solutions qui sont adaptées au milieu urbain, par exemple les taxes élevées sur les carburants, peuvent défavoriser les populations rurales. L'application d'un filtre urbain (et rural) à l'élaboration des politiques peut être un moyen d'identifier les effets négatifs qui, lorsqu'ils se manifestent en milieu urbain, peuvent devenir significatifs.

Adoption d'une approche de l'EES fondée sur le «cycle de vie». Un grand nombre des effets négatifs du milieu urbain résultent des modes de consommation. Une approche de l'EES fondée sur le «cycle de vie» peut être un moyen d'élaborer des solutions innovatrices. Par exemple, une solution de rechange aux deux options en matière de déchets précitées serait de rechercher des mécanismes permettant de réduire la quantité de déchets produits en premier lieu. De même, Robert Goodland suggère que l'utilisation de toilettes de compostage permettrait de résoudre un grand nombre des problèmes liés à l'élimination des eaux usées et de s'attaquer aux problèmes de consommation d'eau (voir Goodland and Rockefeller, 1996).

Application de l'EES aux niveaux les plus élevés. L'adoption d'une approche de l'EES fondée sur le «cycle de vie» implique que celle-ci doit être effectuée à un niveau où elle peut influencer les décisions fondamentales. Modifier les comportements des consommateurs en ce qui concerne les transports ou modifier les approches traditionnelles en matière de traitement et d'élimination des eaux usées sont souvent des questions de politique pour les gouvernements nationaux.

Influencer les effets en aval. L'approche fondée sur le cycle de vie implique également que les effets «en aval» des décisions doivent être traités. Des questions telles que la conception du milieu urbain sont rarement abordées dans le cadre d'une EES, mais il peut exister des possibilités de fournir ou de mettre au point des orientations qui pourraient être adoptées au niveau des projets. Cela s'accorde avec la notion d'hiérarchisation des différents niveaux d'évaluation environnementale.

Chapitre 3 : EES et biodiversité

Introduction

Le lien entre l'évaluation de l'impact des projets et la conservation de la biodiversité est bien établi par l'article 14 de la Convention sur la diversité biologique (voir Encadré 7). Cet article demande aux signataires de mettre en place des procédures appropriées pour veiller à ce qu'il soit procédé à une évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) des projets proposés afin de réduire au minimum les effets sur la diversité biologique. Le lien avec l'EES est établi à l'article 14, point b), qui demande que les dispositions voulues soient prises pour qu'il soit tenu compte des effets nocifs des programmes et politiques sur la diversité biologique. D'autres références à l'évaluation des impacts figurent aux articles 6 et 10 de la Convention.

Encadré 7 : Article 14. Etudes d'impact et réduction des effets nocifs

1. Chaque partie contractante, dans la mesure du possible et selon qu'il conviendra :
 - a) Adopte des procédures permettant d'exiger l'évaluation des impacts sur l'environnement des projets qu'elle a proposés et qui sont susceptibles de nuire sensiblement à la diversité biologique en vue d'éviter et de réduire au minimum de tels effets, et, s'il y a lieu, permet au public de participer à ces procédures ;
 - b) Prend les dispositions voulues pour qu'il soit dûment tenu compte des effets sur l'environnement de ses programmes et politiques susceptibles de nuire sensiblement à la diversité biologique ;
 - c) Encourage, sur une base de réciprocité, la notification, l'échange de renseignements et les consultations au sujet des activités relevant de sa juridiction ou de son autorité et susceptibles de nuire sensiblement à la diversité biologique d'autres Etats ou de zones situées hors des limites de la juridiction nationale, en encourageant la conclusions d'accords bilatéraux, régionaux ou multilatéraux, selon qu'il conviendra ;
 - d) Dans le cas d'un danger ou d'un dommage imminent ou grave trouvant son origine sous sa juridiction ou son contrôle et menaçant la diversité biologique dans une zone relevant de la juridiction d'autres Etats ou dans des zones situées en dehors des limites de la juridiction des Etats, en informe immédiatement les Etats susceptibles d'être touchés par ce danger ou ce dommage, et prend les mesures propres à prévenir ce danger ou ce dommage ou à en atténuer autant que possible les effets ;
 - e) Facilite les arrangements nationaux aux fins de l'adoption de mesures d'urgence au cas où des activités ou des événements, d'origine naturelle ou autre, présenteraient un danger grave ou imminent pour la diversité biologique, et encourage la coopération internationale en vue d'étayer les efforts nationaux et, selon qu'il est approprié et comme en conviennent les Etats ou les organisations régionales d'intégration économique concernés, en vue d'établir des plans d'urgence communs.
2. La Conférence des Parties examine, sur la base des études qui seront entreprises, la question de la responsabilité et de la réparation, y compris la remise en état et l'indemnisation pour dommages causés à la diversité biologique, sauf si cette responsabilité est d'ordre strictement interne.

Article 14 de la Convention sur la diversité biologique

Les liens entre la biodiversité et l'évaluation des impacts sont mis en évidence dans d'autres accords internationaux. Par exemple, la Conférence des Parties à la Convention de Ramsar a désormais officiellement reconnu les liens avec l'EIE.

Les problèmes écologiques et de conservation de la nature sont un point focal traditionnel des EIE et des EES. Toutefois, les objectifs relatifs à la réduction des effets nocifs n'ont pas toujours été clairs ou ont eu tendance à être axés uniquement sur la protection des espèces ou habitats rares ou menacés. La Convention sur la diversité biologique fournit un ensemble d'objectifs beaucoup plus vaste englobant la conservation des écosystèmes, des espèces et du capital génétique, la diversité biologique et le besoin impératif d'orienter la mise en oeuvre de l'EIE et de l'EES vers l'ensemble des ressources biologiques, y compris la protection des espèces et des habitats rares et menacés.

Exemples et expérience en matière d'application

Le champ d'application de l'EES se limite toujours aux activités susceptibles d'avoir une incidence notable sur les ressources biologiques, comme les pratiques agricoles et sylvicoles. Dans ces domaines, l'EES peut jouer un rôle utile en mettant en lumière la nécessité d'un cadre politique ou de mesures de réglementation appropriés ou, lorsque ceux-ci sont déjà en place, en contribuant à l'adoption de régimes de gestion durable. Des exemples de l'utilisation de l'EES pour traiter les questions de biodiversité dans les plans forestiers figurent dans l'Encadré 8.

Encadré 8 : Traitement des questions de biodiversité à travers l'EES dans le Service forestier américain

Le Service forestier américain fait appel au processus prévu par la Loi sur la politique nationale de l'environnement (NEPA) pour traiter les problèmes de planification sur une échelle plus vaste, au niveau de l'écosystème.

- Le cadre de conservation et de collaboration de la Sierra Nevada intègre une planification à long terme sur 3,2 millions d'hectares dans 11 forêts nationales du nord de la Californie. L'écosystème de la Sierra Nevada a subi de profondes transformations dues à l'homme ;
- Cette question est devenue un sujet de préoccupation pour le Congrès qui a donné un mandat pour son étude. Le processus de préparation de la déclaration relative aux incidences environnementales (DIE) est axé principalement sur les questions de biodiversité, les vieux arbres, les espèces menacées et en danger et la protection des zones riveraines, entre autres questions environnementales et non environnementales. Ce cadre prévoit une gestion adaptative de l'environnement, reconnaissant que le processus ne sera jamais mené à terme (étant donné que les connaissances, la base scientifique et les objectifs dans la région évolueront constamment). La DIE est un premier pas vers la création d'une approche régionale à l'échelle d'un écosystème qui fait intervenir des engagements de la part de tous les acteurs concernés. Bien que le Service forestier soit responsable de vastes surfaces, il reconnaît que celles-ci ne sont pas suffisantes pour s'attaquer entièrement aux problèmes à l'échelle de l'écosystème et le succès à long terme exige l'instauration de partenariats ;
- L'écosystème des Appalaches du Sud se caractérise par une diversité extrême. Il abrite 80 espèces d'amphibiens et de reptiles, 175 espèces d'oiseaux terrestres, 65 espèces de mammifères, 2 250 espèces de plantes vasculaires et quelque 25 000 espèces d'invertébrés. La Zone d'étude des Appalaches du Sud couvre environ 15,4 millions d'hectares de montagnes, contreforts et vallées dont 70 % sont occupés par des forêts. Plus 75 % des terres boisées et 98 % des autres terres appartiennent à des propriétaires privés. Les grands problèmes, dans le processus d'EIE, comprennent l'introduction de maladies et de plantes exotiques et d'autres perturbations attribuables aux activités humaines qui induisent une modification de l'écosystème à l'échelle régionale différente de toutes celles qui ont eu lieu dans le passé. La lutte contre ces problèmes présente de grands défis pour le Service forestier en raison de la petitesse disproportionnée des propriétés foncières et le processus prévu par la loi NEPA est utilisé pour faciliter l'élaboration d'une solution régionale reposant sur la collaboration.

Nous devons être conscients des limitations de l'EIE et de l'EES. S'il n'y a ni projet ni plan, il ne peut y avoir d'EIE ni d'EES, mais nous pouvons mettre en évidence l'absence de planification ou de processus décisionnel stratégique.

Jan-Jaap de Boer, Forum politique intergouvernemental 1999

Compte tenu de la complexité des écosystèmes et des incertitudes associées à la prévision des impacts à ce niveau, les indicateurs sont essentiels à la réalisation des EES. Au Royaume-Uni, par exemple, les populations d'oiseaux sauvages sont parfois utilisées comme un indicateur de l'état de santé de l'environnement global lors de l'évaluation des plans et des projets. L'utilisation d'indicateurs comme base de surveillance des incidences est moins claire. Cela est attribuable en partie à l'expérience relativement récente de nombreuses EES et au manque résultant d'expérience en matière de surveillance et de mise à profit des résultats dans les EES ultérieures. Au niveau national, le suivi des indicateurs est entrepris et fait l'objet de rapports, mais il n'existe aucun lien direct avec un système formalisé d'EES.

La Convention sur la diversité biologique fournit un moyen de donner un caractère opérationnel aux indicateurs, mais en l'absence d'EES ou d'outils analogues pour analyser les incidences, il n'est pas possible de mesurer les résultats sur la base des indicateurs.

Jo Trewick, UK Overseas Territories Conservation Forum, Forum politique intergouvernemental 1999

L'expérience dans d'autres pays indique également que les rapports sur les EES établis jusqu'ici ont tendance à être vagues quant aux mécanismes de surveillance et de rapport. Bien que des indicateurs relatifs à la biodiversité aient été utilisés dans des EES récentes, les rapports contiennent peu d'informations sur les mesures de surveillance à mettre en oeuvre ou sur l'utilisation des résultats.

Il semble que les considérations relatives à la biodiversité soient le mieux abordées lorsque l'EES est axée sur la gestion d'une ressource agricole ou forestière, comme identifié dans l'Encadré 8 ci-dessus. Dans les EES des politiques ou plans qui n'abordent pas ces types de ressources, le traitement des questions de biodiversité est moins exhaustif. Au Royaume-Uni, l'EES, telle qu'appliquée aux plans d'occupation des sols (évaluation environnementale), a tendance à se concentrer sur l'utilisation d'indicateurs (visés ci-dessus) et sur la protection de zones qui font déjà l'objet d'une désignation en matière de conservation de la nature (par exemple, les zones spéciales de conservation au titre de la directive «Habitats» et les zones de protection spéciale au titre de la directive «Oiseaux»). Jusqu'ici, l'EES n'est pas appliquée systématiquement pour protéger des habitats ou des espèces et il semble qu'il existe peu d'outils ou de critères à cet effet. Par conséquent, dans la pratique, les sites et les espèces non désignés ont tendance à se voir accorder un degré de protection moindre au niveau stratégique et, partant, à celui des projets.

La réduction progressive de la biodiversité exige une réponse politique intégrée, faisant appel à un éventail d'outils, y compris l'EES. A l'heure actuelle, il existe peu d'informations sur la manière dont l'évaluation de la biodiversité diffère des approches traditionnelles utilisées pour réduire au minimum les effets sur l'écologie. Par conséquent, les analyses de la durabilité des ressources biologiques ont tendance à faire défaut et seule une identification de l'incidence que les politiques sont susceptibles d'avoir - à savoir une incidence positive, neutre ou négative - est disponible. En outre, les hypothèses et les incertitudes inhérentes à toute évaluation à ce niveau ne sont généralement pas examinées. Par exemple, les seuils critiques pour le maintien de la biodiversité peuvent déjà avoir été dépassés et les politiques futures nécessiteront un certain degré de «récupération» pour maintenir les niveaux actuels de biodiversité. Rares sont les évaluations qui contiennent des références à des objectifs et cibles qui contribueraient à la réalisation de ce résultat. Dans de nombreux cas, il ne sera pas possible d'identifier les seuils critiques pour des espèces ou des habitats, mais on peut s'attaquer à cette incertitude en appliquant le principe de précaution.

Faire passer l'EIE à un niveau plus élevé du processus décisionnel accroît l'incertitude ; nous devons apprendre à traiter ce problème.

Ray Clark, Forum politique intergouvernemental 1999

Améliorer l'EES quant à la prise en compte de la biodiversité

Les participants au Forum politique ont estimé qu'il existait de nombreuses possibilités d'améliorer l'approche en matière de traitement des questions de biodiversité dans l'EES. Les mesures suggérées décrites ci-après sont principalement des améliorations des pratiques existantes, plutôt que des modifications majeures des procédures. Elles ont des implications pour ceux qui effectuent les EES ou fournissent des conseils en la matière ainsi que pour ceux qui sont impliqués dans la collecte et la diffusion des données relatives à la biodiversité.

Anticiper les pressions s'exerçant sur la biodiversité. L'un des principaux arguments en faveur de l'EES est qu'elle fournit l'occasion d'anticiper les changements environnementaux. Il faut que l'EES soit soutenue par des dispositions législatives et des orientations politiques qui exigent l'adoption d'une approche à l'échelle des écosystèmes en ce qui concerne le maintien de la biodiversité. Par exemple, les évaluations de l'importance des impacts écologiques reposent souvent, en partie tout au moins, sur des désignations officielles relatives à l'habitat ou à l'espèce. Bien que les orientations publiées par les gouvernements reconnaissent l'importance de l'approche basée sur les écosystèmes quant à la conservation de la diversité biologique, l'hypothèse selon laquelle «ce qui n'est pas désigné n'est pas important» continue d'être fréquemment formulée. L'examen plus approfondi de la manière dont l'évaluation guidée par la biodiversité diffère des approches traditionnelles de l'évaluation des impacts écologiques sera important à cet égard.

Fournir des données systématiques relatives à la biodiversité. L'évaluation des incidences sur la biodiversité des plans et des politiques peut être améliorée par la fourniture de données systématiques sur l'état actuel de la biodiversité et les tendances récentes. Les initiatives mises en oeuvre au titre de la Convention sur la diversité biologique génèrent des quantités considérables de données. Toutefois, ceux qui effectuent les EES sont souvent confrontés à des contraintes en termes de ressources et de temps. Il faut que les données relatives à la biodiversité soient présentées d'une manière qui facilite leur compréhension et leur utilisation par ceux qui effectuent les EES. En particulier, des informations doivent être fournies dans les cas où une récupération est nécessaire pour parvenir à un niveau durable et où le maintien de la situation existante est une réponse inadéquate.

Intégrer la biodiversité dans le cadre des autres exigences en matière de développement durable. La biodiversité est abordée le plus efficacement lorsqu'elle fait partie de l'ensemble des questions clés, par exemple pour la gestion des forêts. Dans d'autres types de plans et de politiques, la biodiversité rivalisera avec un ensemble beaucoup plus vaste de questions pour ce qui est de retenir l'attention. Cette situation risque d'être particulièrement complexe lorsque l'EES est destinée à s'attaquer aux questions de développement durable, et non pas uniquement aux incidences sur l'environnement. Pour que les questions de biodiversité puissent être efficacement abordées, il faut que les décideurs disposent d'orientations claires quant aux ressources qui sont critiques et irremplaçables et celles qui pourraient être remplacées ou compensées. L'élaboration de nouveaux outils et orientations est nécessaire à cette fin.

Etablir des lignes directrices et des critères. Le besoin se fait sentir de disposer d'orientations pratiques sur la manière dont l'évaluation des incidences sur la biodiversité diffère des approches écologiques traditionnelles. Ces orientations devraient clarifier la signification d'expressions telles que le «principe de précaution» et «aucune perte nette». Ces expressions figurent souvent dans les documents de politique ou de planification, mais le respect de ces objectifs dans la pratique est moins fréquent. Par exemple, en définissant ces expressions, l'EES pourrait décrire les mesures d'atténuation s'avérant nécessaires et la

façon dont l'EIE des projets pourrait assurer le développement de ces mesures. L'EES peut également contribuer à l'amélioration des EIE des projets en établissant des normes et des orientations destinées à être incorporées dans ces dernières (par exemple, des méthodologies, des exigences en matière de données et des critères relatifs à l'importance).

Assurer un suivi efficace. A l'instar de l'EIE, l'aspect le plus faible de l'EES est la surveillance et le suivi. Ceux-ci constituent un élément central de la flexibilité et de l'adaptabilité de l'EES. Compte tenu des contraintes en matière de ressources et des vastes surfaces géographiques couvertes par de nombreuses EES, des solutions innovatrices sont nécessaires pour assurer une surveillance et un suivi d'un bon rapport efficacité-coût. Par exemple, il pourrait être possible de renforcer les synergies avec les initiatives menées dans le cadre des plans d'action pour la biodiversité.

S'attaquer aux effets cumulatifs. Un avantage clé de l'EES est sa capacité à s'attaquer aux effets cumulatifs. Toutefois, le degré de succès atteint est variable. L'expérience suggère que les approches traditionnelles ne sont pas adéquates et qu'une attention particulière devrait être accordée à leur amélioration. Les caractéristiques spatiales de même que temporelles des effets cumulatifs devraient être abordées.

Faire de l'EES un outil flexible et dynamique. L'EES essaie de faire face à l'incertitude et à la complexité des problèmes et des circonstances. Lorsque l'évaluation passe à un niveau plus élevé du processus décisionnel, le degré d'incertitude augmente. Il faut que l'EES soit un processus adaptatif et évolutif, capable de tenir compte des informations supplémentaires et des circonstances changeantes pour apporter des solutions au lieu de se limiter à influencer ces dernières à un seul moment donné.

Les écosystèmes ne sont pas seulement plus complexes que nous le croyons ; ils sont plus complexes que nous pouvons l'imaginer.

Ray Clark, Forum politique intergouvernemental 1999

Chapitre 4 : EES et changement climatique

Introduction

La Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques oblige les pays signataires à prendre des mesures de précaution pour prévoir, prévenir ou atténuer les causes des changements climatiques et en limiter les effets néfastes. Les pays développés figurant à l'Annexe 1 de la Convention sont tenus de limiter leurs émissions de gaz à effet de serre et de protéger et renforcer les puits et réservoirs de carbone. Le Protocole de Kyoto (1997) renforce ces engagements relatifs à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, par exemple en spécifiant des objectifs quantifiés pour les pays énumérés à l'Annexe 1 (voir Encadré 9).

Encadré 9 : Protocole de Kyoto à la Convention-cadre sur les changements climatiques

En vertu de la Convention-cadre de 1992 sur les changements climatiques, les pays développés ont convenu de prendre des mesures visant à ramener, d'ici à l'an 2000, leurs émissions de dioxyde de carbone et d'autres gaz à effet de serre aux niveaux de 1990. A Kyoto, les Parties à la Convention ont élaboré un nouveau protocole qui demande aux pays développés de réduire les émissions des six gaz à effet de serre (le dioxyde de carbone, le méthane, le protoxyde d'azote, les hydrocarbures fluorés, les hydrocarbures perfluorés et l'hexafluorure de soufre) dans leur ensemble de 5 à 10 % par rapport aux niveaux de 1990 durant la période 2008-2012. Par ailleurs, le Protocole de Kyoto :

- prévoit des mesures pour contrebalancer les émissions par l'absorption du dioxyde de carbone par les forêts ;
- permet aux pays de prendre des engagements conjointement en formant une « bulle ». Au titre de ce mécanisme, les Etats membres de la Communauté européenne ont convenu d'oeuvrer conjointement à une réduction de 8 %, avec des objectifs différenciés pour chaque Etat membre fixés en fonction de facteurs de croissance économique et de l'effort requis pour atteindre l'objectif fixé à Kyoto.

Un éventail de mesures d'application sera utilisé par les pays pour se conformer aux exigences de la Convention des Nations unies et de son protocole. Ces mesures comprennent l'évaluation des impacts, visée à l'article 4, paragraphe 1, de la Convention. Jusqu'à ces derniers temps, les progrès accomplis dans l'application des processus d'EES et d'EIE pour s'attaquer aux problèmes de changement climatique et pour respecter les engagements pris par les Parties à la Convention ont été relativement lents. En particulier, l'EES des plans et programmes fournit un moyen de contribuer à l'application des dispositions de l'article 10, alinéa b) point i), du Protocole de Kyoto qui oblige les pays signataires à établir des programmes nationaux et, là où il y a lieu, régionaux contenant des mesures destinées à atténuer les changements climatiques et des mesures destinées à faciliter une adaptation appropriée à ces changements. Les programmes d'atténuation concernent en particulier les secteurs de l'énergie, des transports et de l'industrie ainsi que l'agriculture, la foresterie et la gestion des déchets, tandis que les mesures d'adaptation s'appliquent, entre autres, à l'aménagement du territoire.

Exemples et expérience en matière d'application

Les Etats-Unis et le Canada ont publié des orientations nationales sur l'évaluation environnementale des changements climatiques. Aux Etats-Unis, le Conseil sur la qualité de l'environnement (CEQ) a recommandé aux agences fédérales dès 1989 de considérer le

réchauffement planétaire comme étant un effet cumulatif «raisonnablement prévisible» et de recourir à l'EES des programmes comme un niveau de réponse particulièrement approprié, étant donné que «l'IEI au niveau des projets ne fournit pas d'informations utiles dans la plupart des cas».

Des travaux préparatoires considérables ont été effectués au Canada sur la relation entre l'évaluation environnementale et le changement climatique, travaux qui ont commencé en 1995. En 1999, l'Agence canadienne pour l'évaluation environnementale a publié des orientations à caractère consultatif. Au cours de l'année écoulée, une EES de la stratégie nationale de mise en oeuvre en matière de changement climatique a été entreprise. Cet exercice a mis en évidence la valeur et les avantages de l'EES comme outil de politique et de planification et a donné une impulsion à la nouvelle directive du Cabinet relative à l'EES (décrite au chapitre 1). L'expérience canadienne est résumée dans l'Encadré 11 ci-après et des informations complémentaires figurent dans la communication présentée par Sid Gershberg (Annexe 3).

Depuis Kyoto, le changement climatique a été un important moteur du développement de la politique nationale au Canada. Etant donné que le changement climatique est un problème qui concerne tous les secteurs économiques et différents niveaux de pouvoir, seize tables de concertation ont été mises en place pour réunir les acteurs clés en vue d'identifier et d'évaluer des mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre conformément aux quantités attribuées au Canada au titre du Protocole de Kyoto. Ces mesures seront ensuite intégrées dans une Stratégie nationale de mise en oeuvre en matière de changement climatique qui sera approuvée par le Cabinet.

L'EES de la stratégie a été effectuée en tant que processus complémentaire visant à fournir une comparaison systématique des résultats environnementaux et des compromis associés aux options proposées. Un processus à deux étapes a été incorporé à un stade précoce du processus d'élaboration des politiques pour identifier les domaines où d'autres activités de recherche et de développement concernant les possibilités d'atténuation devraient être entreprises. La première étape a consisté à élaborer un guide incorporant une liste de contrôle type pour l'évaluation des incidences environnementales des mesures examinées par les tables de concertation et la communication d'informations sur ces incidences. Cette étape était en cours au moment de la rédaction du présent rapport. Au cours de la deuxième étape, ces informations seront incorporées dans l'EES afin d'étudier et de comparer les incidences et résultats globaux probables de la stratégie sur le changement climatique. Cela permettra d'élargir le débat, au lieu de fournir simplement une déclaration sur les préoccupations environnementales.

La communication de Sid Gershberg décrit l'utilisation du guide par la table de concertation consacrée à l'électricité pour élaborer un rapport de synthèse sur les incidences environnementales. Les options politiques ont été analysées en ce qui concerne les principales sources de production d'électricité au Canada (à savoir énergie hydraulique, charbon, gaz naturel, etc.). Pour chaque scénario, les incidences et les résultats environnementaux de la mise en oeuvre de ces mesures ont été identifiés (par exemple l'abandon des combustibles fossiles au profit de l'énergie hydraulique génère des impacts liés au captage des eaux dans les réservoirs et barrages). L'approche a revêtu la forme d'une «exploration environnementale» telle que décrite dans les lignes directrices en matière d'EES récemment publiées (voir Encadré 10), plutôt que celle d'une évaluation des impacts du type traditionnellement utilisé pour les propositions de plans ou de projets. Tout compte fait, l'EES aurait engendré suffisamment d'informations pour permettre d'acquérir une compréhension des résultats environnementaux probables, pour contribuer au débat au moyen de la table de concertation et pour identifier les besoins futurs en matière de recherche.

Encadré 10 : Réalisation d'une exploration préliminaire - Outils et critères utiles pour l'EES

Pour procéder à une exploration de la proposition, l'analyse peut recourir à une variété d'outils, y compris les matrices et listes de contrôle disponibles ainsi que des experts au sein du département ministériel concerné ou issus d'autres ministères. Les considérations suivantes peuvent également faciliter la réalisation de l'exploration préliminaire :

1. La proposition a des résultats qui ont des incidences sur les ressources naturelles.
2. La proposition a un résultat direct connu ou un résultat indirect probable dont on peut s'attendre à ce qu'il ait des effets néfastes notables sur l'environnement.
3. Les résultats de la proposition sont susceptibles de nuire à la réalisation d'un objectif relatif à la qualité de l'environnement (par exemple la réduction des émissions de gaz à effet de serre ou la protection d'une espèce menacée).
4. La proposition est susceptible d'avoir des incidences sur le nombre, la localisation, le type et les caractéristiques d'initiatives parrainées qui seraient soumises à des évaluations environnementales au niveau des projets, ainsi que l'exige la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale [où à un processus équivalent].
5. La proposition porte sur un nouveau procédé, une nouvelle technologie ou un nouveau système de fourniture ayant d'importantes répercussions environnementales.
6. L'envergure de la proposition ou le choix du moment pour sa mise en oeuvre pourrait entraîner des interactions significatives avec l'environnement.

Evaluation environnementale stratégique - Lignes directrices pour la mise en oeuvre de la directive du Cabinet.

Agence canadienne pour l'évaluation environnementale (1999)

Encadré 11 : L'évaluation environnementale en tant qu'instrument de mise en oeuvre et de contribution pour le processus décisionnel en matière de changement climatique : une approche-cadre *		
Changement climatique	Exemples de décisions requises	Possibilités de contribution de l'EES
Décisions stratégiques relatives aux points essentiels des politiques publiques	<p>Combinaison appropriée d'instruments volontaires, réglementaires et économiques</p> <p>Allocation des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre</p> <p>Incidences et compromis de la stratégie de mise en oeuvre</p>	<p>Questions-cadres</p> <p>Identifier et évaluer les répercussions des options sur l'environnement</p> <p>Servir de forum public</p> <p>Débat et prise de décisions</p>
Plans et programmes sectoriels	<p>Décisions d'investissement stratégiques par l'industrie</p> <p>Développement énergétique</p> <p>Sylviculture</p> <p>Agriculture</p> <p>Développement industriel</p>	<p>Etablir des repères en matière de changement climatique pour les programmes existants</p> <p>Préparer des profils d'émissions et de puits en ce qui concerne les programmes proposés et les solutions de remplacement</p> <p>Identifier les mesures de compensation et d'atténuation, les besoins en informations complémentaires et les questions transsectorielles</p> <p>Assurer que les préoccupations du public sont prises en compte</p> <p>Traiter les questions de suivi liées à la surveillance des résultats et à la modification des programmes.</p>

Cette approche fournit également un cadre stratégique pour l'application ultérieure de l'EES aux plans et aux programmes dans les secteurs de l'énergie, des transports et autres qui ont des répercussions directes sur le changement climatique et les mesures de réduction des émissions (voir Encadré 11). S'agissant des plans et programmes qui mettent en oeuvre des propositions concrètes, l'EES peut être utilisée pour examiner les possibilités qu'ils offrent pour réduire les émissions de CO₂ ou pour développer les puits de CO₂ et, partant, pour contribuer à la réalisation des objectifs fixés au titre du Protocole de Kyoto. L'introduction des considérations relatives au changement climatique dans le processus d'EES entraîne deux exigences supplémentaires importantes :

Tenir compte des différents types d'implications liées au changement climatique : Un plan ou programme proposé peut avoir trois types distincts d'implications liées au changement climatique :

- les incidences du plan ou du programme proposé sur le changement climatique, par exemple son profil de puits d'émissions (voir Encadré 12) ;

* Ce tableau a été établi en s'appuyant sur des travaux non publiés menés par Tom Shillington et Barry Sadler pour l'Agence canadienne pour l'évaluation environnementale.

- les effets directs que le changement climatique peut avoir sur les objectifs ou les résultats du plan ou programme proposé ;
- les effets indirects que le changement climatique peut avoir sur les objectifs et les résultats du plan ou programme proposé.

Obtenir des informations sur ces effets pour effectuer l'EES : Pour pouvoir tenir compte des différents types d'implications liées au changement climatique, les responsables de l'EES devront certainement obtenir de nouvelles informations portant, entre autres, sur les domaines suivants :

- engagements pris au titre des politiques nationales pour lutter contre le changement climatique ;
- données scientifiques relatives aux émissions et aux puits ;
- questions transsectorielles et effets cumulatifs ;
- préoccupations des parties concernées (par exemple les vues des différents groupes concernant le changement climatique, les politiques et les impacts).

Encadré 12 : Construire un profil de puits d'émissions

Un type d'implication liée au changement climatique dont il doit être tenu compte dans une EES est le profil de puits d'émissions d'un plan ou programme proposé. Cela doit être pris en considération lorsque les activités proposées augmenteront ou réduiront les émissions de gaz à effet de serre ou renforceront ou amoindriront la capacité d'un écosystème (par exemple une forêt) à servir de puits pour l'absorption des émissions de gaz à effet de serre. A travers les incidences qu'ils ont sur les émissions et les puits, les plans et programmes proposés peuvent soit renforcer soit réduire la capacité d'un pays à atteindre ses objectifs en matière de réduction d'émissions. Par exemple, un programme de subventions agricoles pourrait influencer les décisions en matière de cultures qui pourraient accroître ou diminuer la capacité des sols à servir de puits.

Le plus grand défi consistera à déterminer les résultats, et partant les implications pour les puits d'émissions, des activités dont les liens avec l'environnement sont moins évidents. Plus spécifiquement, la préparation d'un profil de puits d'émissions nécessitera des informations sur :

- les engagements politiques pris pour lutter contre le changement climatique, y compris les réductions visées, les quantités attribuées et les seuils ;
- les données scientifiques sur les émissions de gaz à effet de serre produites par le secteur et, le cas échéant, sur la capacité à servir de puits de CO₂ ;
- les éventuelles mesures d'atténuation ;
- les questions transsectorielles qui à leur tour pourraient influencer sur l'absorption des émissions par leurs puits dans un autre secteur d'activité ;
- les préoccupations des acteurs relatives aux émissions et aux implications de l'activité pour les puits.

Considérations liées au changement climatique dans le processus d'EES*

Examen préalable. A l'heure actuelle, les considérations liées au changement climatique ne sont pas incluses dans de nombreuses listes de critères d'examen préalable qui sont utilisés par les pays pour déterminer si le processus d'EES s'applique ou non. Les engagements pris par les pays au titre de la Convention des Nations unies et du Protocole de Kyoto fournissent le point de référence pour la réalisation d'une EES qui incorpore les considérations liées au changement climatique. Ce cadre de référence général pourrait être traduit en exigences et seuils spécifiques comme suit :

- les émissions de CO₂ qui doivent être réexaminées (à un seuil spécifié ou au-dessus) ;
- la relation avec les quantités attribuées et objectifs nationaux ou régionaux ;
- les exigences en matière d'activités de compensation, y compris la réduction des émissions.

Détermination de la portée. L'intégration des considérations liées au changement climatique élargit l'éventail de facteurs dont il faut tenir compte dans l'EES et peut même avoir des incidences sur la portée de la proposition elle-même. Les facteurs clés à prendre en considération comprennent les suivants :

- les émissions de gaz à effet de serre ;
- la relation entre les niveaux des émissions et les objectifs relatifs aux quantités attribuées ;
- les technologies et les pratiques de compensation qui permettent de maîtriser les émissions de gaz à effet de serre ;
- la portée et la nature des mesures d'atténuation ou de compensation proposées ;
- l'examen des solutions de remplacement réalistes.

Analyse des incidences environnementales. L'intégration des considérations liées au changement climatique entraîne des exigences supplémentaires en matière d'informations et d'analyse, comme décrit ci-dessus. Des informations supplémentaires seront donc nécessaires pour décrire le lien entre le plan proposé et l'environnement existant. De même, l'analyse des interactions du plan proposé avec l'environnement eu égard au changement climatique devrait porter sur ce qui suit :

- les impacts/incidences de la proposition ;
- les impacts/incidences potentiels du changement climatique sur les résultats envisagés du plan ;
- l'efficacité des mesures d'atténuation proposées ;
- les conditions sociales ou économiques connexes (par exemple si des mesures de compensation comme le reboisement de terres dégradées sont susceptibles ou non d'entraîner des avantages sur le plan tant environnemental qu'économique).

Atténuation. Les mesures d'atténuation sont un élément central du régime politique qui a commencé à voir le jour en application de la Convention des Nations unies sur les changements climatiques et du Protocole de Kyoto. Il n'est pas possible de prévenir ou d'atténuer directement les effets des émissions de gaz à effet de serre sur le changement climatique. De même, il n'est pas possible de les compenser sur une base linéaire, par exemple en remplaçant un habitat perdu par suite de l'abattage des arbres par un autre habitat. Toutefois, les effets peuvent être compensés par d'autres arrangements, y compris l'échange de droits d'émission et la mise en oeuvre commune de projets. Ceux-ci vont des considérations politiques générales aux nouvelles approches fondées sur les mécanismes de marché. Certaines de ces mesures peuvent être incorporées assez facilement dans l'EES, tandis que d'autres soulèvent des défis méthodologiques qui nécessitent un examen plus approfondi.

* Cette section a été rédigée sur la base des débats au Forum politique, mais en élaborant le processus d'EE en ce qui concerne les questions d'évaluation des changements climatiques, nous nous sommes appuyés de manière exhaustive sur les travaux menés par Tom Shillington et Barry Sadler pour l'Agence canadienne pour l'évaluation environnementale.

Détermination de l'importance. Dans le cadre du régime existant d'accords et de mesures politiques internationaux, chaque nouvelle source d'émissions de gaz à effet de serre est potentiellement importante étant donné qu'elle influe sur la capacité du pays concerné à atteindre ses objectifs. La question de l'importance se reporte sur l'incidence du plan au niveau national ou régional et sur l'efficacité des mesures d'atténuation pour assurer qu'il n'y a aucune contribution nette aux émissions. En fait, le niveau cible attribué sert désormais de seuil pour déterminer l'importance. Cela doit être spécifié clairement dans les orientations.

Encadré 13 : Résumé des considérations en matière de changement climatique et d'EES

Etape du processus d'EE	Considérations spéciales en matière d'EE
Examen préalable	Minimes ; possibilités à long terme d'incorporer les critères de seuil relatifs au changement climatique dans le processus d'examen préalable en matière d'évaluation environnementale.
Détermination de la portée	Les facteurs à prendre en considération doivent comprendre les émissions de gaz à effet de serre, la quantité attribuée au niveau régional et les mesures d'atténuation. La portée d'un projet peut devoir inclure la localisation d'un projet de compensation.
Analyse des incidences environnementales	L'EE doit inclure une évaluation des options permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre et de compenser les effets de ces émissions.
Atténuation	Les mesures d'atténuation sont indispensables pour s'attaquer aux émissions de gaz à effet de serre. Le choix des mesures d'atténuation peut influencer la portée et la nature d'un programme de suivi.
Détermination de l'importance	La détermination de l'importance eu égard au changement climatique est en rapport avec le « seuil » de la quantité attribuée au niveau régional.
Participation du public	De nouvelles informations devraient être incluses dans tout plan de participation du public d'un projet. Les perceptions du public concernant une mesure de compensation devant être mise en oeuvre à un autre lieu peuvent représenter un défi particulier.
Programme de suivi	Le suivi et la communication d'informations sur les mesures d'atténuation constituent une tâche clé.

Chapitre 5 : Conclusions et recommandations

Les participants au Forum de Glasgow ont estimé que les processus d'EES se développaient rapidement. Au niveau des plans et des programmes, certaines tendances montrent que l'EES est utilisée pour tenir davantage compte des changements à grande échelle liés à la conservation de la biodiversité, au changement climatique et aux effets régionaux du développement urbain. Toutefois, les progrès accomplis sont plus lents que ne souhaiteraient de nombreux responsables de haut niveau de l'EES, en particulier à la lumière des Conventions des Nations unies sur les changements climatiques et sur la diversité biologique et de la reconnaissance dans l'Agenda 21 du fait que le milieu urbain est une composante importante du développement durable.

Les recommandations principales sont les suivantes :

Renforcer l'application de l'EES au développement urbain en :

- intégrant les processus d'EES dans les cadres existants d'élaboration des politiques et d'aménagement concernant le milieu urbain
- renforçant certains éléments qui sont essentiels pour l'efficacité d'un processus intégré, notamment la participation du public et le contrôle de la qualité
- liant les incidences environnementales et les questions abordées par l'EES à d'autres aspects du développement durable

Renforcer le rôle de l'EES quant à la prise en compte des considérations liées à la biodiversité en :

- appliquant le processus comme un outil d'alerte précoce pour prévoir les pertes de diversité biologique (plutôt que d'y réagir)
- développant des informations de référence systématiques, c'est-à-dire des informations qui contribuent à indiquer les pertes et où des «mesures de récupération» sont nécessaires
- établissant des lignes directrices et des critères qui montrent à quels égards une approche guidée par la biodiversité se différencie de l'évaluation traditionnelle des impacts écologiques et de l'évaluation des effets cumulatifs
- mettant en place des mesures de surveillance et de suivi

Renforcer l'utilisation de l'EES comme moyen de mise en oeuvre du Protocole de Kyoto et d'autres dispositions de l'Accord sur les changements climatiques en :

- tenant compte des différentes implications du changement climatique, par exemple les incidences des plans sur le changement climatique et vice versa
- obtenant les informations qui sont nécessaires à la compréhension de ces implications, par exemple en construisant des profils de puits d'émissions
- modifiant les éléments du processus d'EES de manière à y incorporer des considérations induites par le changement climatique, de l'examen préalable à la surveillance.

A un horizon plus lointain, une question cruciale soulevée lors du Forum de Glasgow est le point de savoir si et comment un passage à une évaluation complète de la durabilité doit être

promu. Au Royaume-Uni, par exemple, une nouvelle génération de plans de développement régional durable est en cours de préparation. Cependant, tels qu'ils sont structurés à l'heure actuelle, ces plans ne font qu'implicitement référence aux conditions nécessaires pour parvenir à une durabilité. D'autres améliorations sont sans aucun doute nécessaires en matière de procédures et de méthodologies d'évaluation des impacts, ainsi que d'autres outils, pour soutenir l'évaluation et la planification dans le domaine du développement durable. Ceux-ci devraient faire l'objet de travaux plus approfondis aux niveaux national et international.

Références bibliographiques

Au, E (1998), *Analysis of Environmental Sustainability of Hong Kong's Territorial Development Strategy Review – Lessons and Experiences*, **ea**, Vol 6, Issue 1, March 1998.*

Canadian Environmental Assessment Agency, *Strategic Environmental Assessment: The 1999 Cabinet Directive on the Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals. Guidelines for Implementing the Cabinet Directive*. 1999.

Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Fourth Ministerial Conference Environment for Europe, Aarhus, 1998. United Nations Economic Commission for Europe.

Convention on Biological Diversity, Rio de Janeiro, 1992. United Nations Environment Programme. UK: Cm 2915, 1995.

Convention on Wetlands of International Importance, Ramsar, 1971, amended 1982 and 1987. UK: Cm 3053, 1996.

Declaration on Action in Partnership, Third Ministerial Conference on Environment and Health, London, 1999. World Health Organisation.

Department of the Environment, Transport and the Regions (UK). *Strategic Environmental Appraisal*, Report of the International Seminar, Lincoln, 27-29 May 1998. 1998.

Department of the Environment, Transport and the Regions (UK). *Planning for Sustainable Development - Towards Better Practice*. 1998.

Department of the Environment, Transport and the Regions (UK). *Proposals for a Good Practice Guide on Sustainability Appraisal of Regional Planning Guidance*. 1999.

Department of the Environment, Transport and the Regions (UK). *Policy Appraisal and the Environment: Policy Guidance*. 1998.

Department of the Environment, Transport and the Regions (UK). *A Better Quality of Life. A Strategy for Sustainable Development for the United Kingdom*. Cm 4345. 1999.

Department of the Environment, Transport and the Regions (UK). *Quality of Life Counts. Indicators for a strategy for sustainable development for the UK: a baseline assessment*. 1999.

European Commission, DG XI (Environment). *Amended proposal for a Council Directive on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment*. COM(99)73 final. 1999.

European Commission, DG XVI (Regional Policy and Cohesion). *A Handbook on Environmental Assessment of Regional Development Plans and EU Structural Funds Programmes*. 1998.

European Commission, DG XVI (Regional Policy and Cohesion). *Vademecum: Plans and Programming Documents for Structural Funds 2000-2006*. 1999.

Goodland, R and Rockefeller, A. *What is Environmental Sustainability in Sanitation?*, UNEP-IETC Newsletter, Summer 1996.

Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Kyoto, 1997.
Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change. Secretariat of the United Nations Framework Convention on Climate Change.

Parliamentary Commissioner for the Environment. *The Cities and Their People: New Zealand's Urban Environment*, Office of the Parliamentary Commissioner for the Environment, 1998.

Rosário Partidário, M and Clark, R, editors. *Perspectives on Strategic Environmental Assessment*. Lewis, 2000.

Sadler, B and Baxter, M (1997). *Taking Stock of SEA*. **ea**, vol 5, issue 3, September 1997.*

SERPLAN (The London and South East Regional Planning Conference). *Strategic Environmental Assessment: Methodology and Appraisal Framework for the Review of the Regional Strategy*. 1996. (SERPLAN, 14 Buckingham Gate, London SW1E 6LB.).

Urban Task Force. *Towards an Urban Renaissance – Final Report of the Urban Task Force Chaired by Lord Rogers of Riverside*. E & F N Spon, 1999.

West Sussex County Planning Department. *Environmental Capacity in West Sussex: Pressures on the countryside, towns and quality of life - West Sussex Structure Plan Third Review*, West Sussex County Council, 1996.

* **ea** is the journal of the Institute of Environmental Management and Assessment. Inquiries: IEMA, Welton House, Limekiln Way, Lincoln LN2 4US (UK).

Annexe 1 : Programme

8.45 Welcome and Introduction to the Forum

John Zetter, DETR

- Review of agenda
- Progress report on the status of SEA of development plans
- Future applications to the sustainability agenda

10.30-11.00 Coffee

11.00-12.30 SEA of Urban Development Plans

Rob Law, Hong Kong Environmental Production Department

- Use of SEA to manage urban growth
- How to address the cumulative effects of urban development
- How to maintain rural and natural areas

12.30-1.30 Lunch

1.30-3.00 SEA of development plans – role in taking biodiversity considerations into account

Ray Clark, US Department of the Army

- SEA as an instrument for implementing the Biodiversity Convention
- Examples and experiences of its application
- Strengthening the role of SEA of development plans to take account of biodiversity considerations and protocols

3.00-3.30 Tea

3.30-5.00 SEA of development plans – role in taking climate change considerations into account

Sid Gershberg, Canadian Environmental Assessment Agency

- SEA as an instrument for implementing the Climate Change Convention
- Examples and experiences of its application
- Strengthening the role of SEA of development plans to take account of climate change considerations and protocols

5.00 – 5.30 Wrap up session

- Conclusions of the Forum
- Related activities and initiatives
- Forum Hong Kong

Annexe 2 : Liste des participants

Michael Affolter
Planning Division
Scottish Executive
Victoria Quay
Edinburgh
EH6 6QQ
UK

Elvis Au
Hong Kong Special Administrative Region
Environmental Protection Department
27/F Southorn Center
130 Hennessy Road
Wanchai
Hong Kong

Andrea Bagri, Program Assistant
IUCN - The World Conservation Union
28 Rue Mauverney
Gland 1196
Switzerland

Jan-Jaap de Boer
Ministry of Housing, Spatial Planning and Environment
PO Box 30945
The Hague NL-2500 GX
The Netherlands

Andrew Brookes
National Centre for Risk Analysis and Options Appraisal
Environment Agency
11 Tothill Street
London SW1H 9NF
UK

Ray Clark
Principal Deputy Assistant Secretary of the Army for Installations and Environment,
10 Army Pentagon
Room 2E614
Washington DC 20310-0110
USA

Jiri Dusik
Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe
Ady Endre Uti 9-11
2000 Szentendre
Hungary

Claude Franck
Ministère de l'Environnement
18 Montée de la Petrusse
L-2918
Luxembourg

Karl Fuller
Technical Manager
Institute of Environmental Management & Assessment
Welton House
Limekiln Way
Lincoln
LN2 4US
UK

Sid Gershberg
President, Canadian Environmental Assessment Agency
200 Sacre-Coeur Boulevard
14th Floor, Fontaine Building
Hull, Quebec
Canada K1A 0H3

Robert Goodland
Senior Advisor, Environment Department
The World Bank
1818 H Street NW
Washington DC 20433
USA

Aili Kaarik
BOVERKET
Drottningatan 18
Box 534
S-37123 Karlskrona
Sweden

Robert Law
Deputy Director
Hong Kong Environmental Protection Dept
28/F Southorn Centre
130 Hennessy Road
Wanchai
Hong Kong

Terje Lind
Senior Advisor
Royal Ministry of Environment
PO Box 8013, Dep N-0030
Oslo
Norway

Erik Lindegaard
Environment Director General
Ministry for the Environment and Energy
Højbro Plads 4
DK-1200 Copenhagen K
Denmark

Steve Mercer
Environmental Assessment Division
Environment Australia
PO Box E305
Queen Victoria Terrace
ACT 2600
Australia

Gerry Morvell
Assistant Secretary
Environment Australia
PO Box E305
Queen Victoria Terrace
ACT 2600
Australia

Jan de Mulder
Assistant to the Director
Aminal Environmental Impact Assessment Unit
E Jacqmainlaan 156 bus 8
B-1000 Brussels
Belgium

Olli Ojala
Environment Director General
Ministry of the Environment
PO Box 399
FIN-00121 Helsinki
Finland

Ursula Platzer
Ministry of Environment, Youth and Family Affairs
Stubenbastei 5
Vienna 1010
Austria

Vicky Pollard
National Centre for Risk Analysis and Options Appraisal
Environment Agency
11 Tothill Street
London SW1H 9NF
UK

Mrs Kay Powell
Head of Planning Division
National Assembly for Wales
Cathays Park
Cardiff CF1 3NQ
UK

Dave Pritchard
IUCN Working Party on Impact Assessment and the Convention on Biological Diversity
RSPB
The Lodge
Sandy
Bedfordshire
SG19 2DL
UK

Marianne Ronnebaek
Deputy Permanent Undersecretary of State
Ministry for the Environment and Energy
Højbor Plads 4
DK-1200 Copenhagen K
Denmark

Barry Sadler
Chief Executive
Institute of Environmental Management & Assessment
Welton House
Limekiln Way
Lincoln LN2 4US
UK

Jim Hetherington
Northern Ireland Department of the Environment Planning Services
Clarence Court
10-18 Adelaide Street
Belfast BT2 8GB
UK

Ingvild Swensen
Advisor
Ministry of the Environment
PO Box 8013 Dep.
Oslo 0030
Norway

Jo Treweek
UK Overseas Territories Conservation Forum
Chancery Cottage
Kentisbeare
Cullompton
Devon EX15 2DS
UK

Marc Vanderhaegen
European Commission
Rue de la Loi 200
Brussels
B1049
Belgium

Rob Verheem
Commission for Environmental Impact Assessment
PO Box 2345
NL 3500 GH Utrecht
The Netherlands

John Zetter
Department of the Environment ,Transport and the Regions
Eland House
Bressenden Place
London SW1E 5DU
UK

Annexe 3 : Documents de discussion

Evaluation environnementale et expansion urbaine à Hong Kong

Robert J S Law, Département de la protection de l'environnement, Gouvernement de la Région administrative spéciale de Hong Kong

Contexte local

Lorsqu'on se penche sur l'application des pratiques d'évaluation environnementale à Hong Kong, il est important de comprendre le contexte politique et administratif dans lequel s'inscrivent les travaux effectués, étant donné que la situation à Hong Kong est unique en son genre.

Le Parlement de Hong Kong porte le nom de Conseil législatif dont tous les membres sont élus. Les conseillers législatifs sont, toutefois, élus au moyen d'un système plutôt complexe. Certains membres sont élus par des citoyens ordinaires et représentent des zones géographiques de Hong Kong. D'autres sont élus par les membres de ce que l'on appelle les «circonscriptions électorales», comme la profession d'ingénieur, l'industrie des voyages, les comptables, le secteur bancaire, etc. Les membres du Conseil législatif sont donc une combinaison de personnes représentant de nombreux secteurs de la société et intérêts sectoriels.

Un point important, toutefois, est le fait que le gouvernement n'est pas représenté au sein du Conseil législatif. Le «gouvernement» se compose du Chef de l'Exécutif (CE) qui est élu, de fonctionnaires et d'un Conseil exécutif qui comprend des conseillers nommés par le CE ainsi que quelques-uns des fonctionnaires les plus haut placés. Le Conseil exécutif est plus ou plus l'homologue d'un Cabinet dans d'autres pays. Nos secrétaires politiques sont les homologues des ministres ailleurs et sont des fonctionnaires permanents.

Les Conseillers législatifs jouissent d'un pouvoir considérable. Ils doivent voter pour ou contre les textes législatifs proposés par le gouvernement ainsi que sur les crédits attribués aux travaux publics et de nombreux autres aspects de l'administration quotidienne. Cependant, et ceci est un autre point important, ils n'ont absolument aucune compétence pour ce qui concerne les actions concrètes. Ils ne sont pas responsables de la mise en oeuvre des programmes, dans les domaines de l'environnement, de l'éducation ou du logement par exemple, mais ils exercent un contrôle sur ce qui peut être accompli. De nombreux partis politiques sont représentés au sein du Conseil législatif qui comprend également plusieurs membres indépendants.

Le Département pour la protection de l'environnement (EPD) est l'un de quelque 70 départements au sein de la fonction publique et le Directeur est responsable devant le Secrétaire pour la Planification, l'Environnement et les Terres qui, à son tour, est responsable devant le Secrétaire principal et, par l'intermédiaire de ce dernier, devant le CE.

L'EPD se compose d'un personnel de près de 1 700 personnes dont quelque 70 % sont qualifiés sur le plan professionnel ou technique. L'une des cinq Divisions de l'EPD est chargée des tâches d'évaluation environnementale, domaine dans lequel travaillent une centaine de membres du personnel. Le Directeur de l'EPD et plusieurs autres cadres de l'EPD sont membres de plusieurs organes décisionnels du gouvernement concernés par le processus de développement à Hong Kong, tels que le Bureau d'urbanisme.

Contraintes et défis

Sur le plan de l'environnement, Hong Kong doit faire face à un grand nombre de contraintes et de défis.

Du point de vue spatial, Hong Kong est très petit et l'un des lieux les plus densément peuplés du monde, quelque 6,7 millions de personnes se rassemblant dans une zone à peine plus grande que quelques banlieues dans d'autres villes. Pour aggraver les choses, on s'attend à ce que notre population s'accroisse d'environ 30 % au cours des dix années à venir.

Une autre source, peut-être surprenante, de défi environnemental pour nous, qui serait normalement considérée comme une réussite, est notre forte croissance économique au cours des quelque 20 dernières années. Le PIB par habitant de Hong Kong dépasse maintenant celui du Royaume-Uni et est presque le même que celui des Etats-Unis. Il s'ensuit que Hong Kong se livre continuellement à la réalisation de «méga» projets d'aménagement et ils sont construits à une vitesse record. Le «plus grand du monde» et le «plus long du monde» sont des expressions couramment utilisées à Hong Kong.

Par suite de cette croissance économique et de l'accroissement de notre population, des pressions considérables s'exercent en matière de développement du parc immobilier et de l'infrastructure de transport. Nous avons actuellement pour objectif d'achever au moins 85 000 nouveaux logements par an. Le nombre de nos véhicules a doublé ces dernières années et les véhicules diesel, qui causent une pollution atmosphérique considérable, interviennent pour plus de 70 % dans les distances parcourues sur nos routes.

La nécessité d'accroître le parc de logements et les autres grands projets d'aménagement ont également soumis à des pressions considérables les zones restantes de Hong Kong et engendré de nombreux problèmes à l'interface zone urbaine/zone rurale.

Des défis supplémentaires se manifestent également dans le contexte régional.

Hong Kong n'est qu'un minuscule point dans le sud de la province de Guangdong et n'occupe qu'un petit coin de la zone du delta de la Pearl, qui a à peu près la même taille que le Grand Londres. La région a une énorme population de quelque 30 millions d'habitants (qui, selon les prévisions, devrait atteindre plus de 40 millions de personnes au cours des dix années à venir) et a enregistré ces dernières années une croissance économique phénoménale, d'environ 20 % par an. Les gratte-ciel de 70 étages sont désormais chose courante dans une zone qui, il y a quelques années seulement, se caractérisait par des logements villageois de faible hauteur et des rizières. La région bourdonne littéralement sous l'effet des activités économiques, dont la plupart engendrent l'exercice de pressions supplémentaires notables sur le milieu régional.

A Hong Kong, l'ensemble de ces contraintes et pressions se manifeste dans un catalogue de problèmes environnementaux.

Nos problèmes de pollution atmosphérique sont maintenant graves, en particulier durant les mois d'hiver secs lorsque les vents dominants amènent à Hong Kong des polluants supplémentaires en provenance de l'extérieur. Nous avons un plan ambitieux de solutions radicales pour les sources locales de notre pollution atmosphérique, mais nous sommes très préoccupés par le fait que, même avec toutes les mesures possibles en place, nous ne serons peut-être pas en mesure d'atteindre nos objectifs en matière de qualité de l'air.

Nous produisons également des quantités énormes de déchets solides. Chaque jour, plus de 33 000 tonnes de déchets doivent être éliminées, ce qui signifie que nous devons dépenser des milliards de dollars pour faire face au problème.

Nos problèmes d'assainissement se sont eux aussi progressivement aggravés et pour assurer une qualité satisfaisante de l'eau de mer nous devons, de nouveau, dépenser des milliards de dollars.

Au total, la valeur des nouveaux projets d'infrastructures dans le domaine de l'environnement qui relèvent actuellement de l'autorité de l'EPD s'élève à plus de 40 milliards de \$ (environ 3,25 milliards de GBP ou 5,2 milliards d'USD). Et des sommes encore plus élevées devront être dépensées à l'avenir.

Les diverses pressions qui s'exercent sur l'environnement sont également une source de préoccupations graves en termes d'impacts écologiques. De nombreuses personnes seront peut-être surprises d'apprendre que Hong Kong a une biodiversité plus riche que l'ensemble du Royaume-Uni, mais celle-ci est de plus en plus menacée.

En résumé, le développement durable de Hong Kong se heurte désormais à de graves défis.

Application de l'évaluation environnementale à Hong Kong

En dépit du tableau plutôt sombre dépeint ci-dessus, Hong Kong a en fait en place un système d'évaluation environnementale extrêmement évolué, efficace et efficient sans lequel nos problèmes environnementaux seraient beaucoup plus graves. Ce système a été décrit beaucoup plus en détail ailleurs (voir documents d'accompagnement) et sera uniquement résumé ici.

Au niveau des projets, le processus d'évaluation environnementale à Hong Kong est appliqué au titre de l'Ordonnance sur l'évaluation des incidences sur l'environnement. Il s'agit d'un texte législatif particulièrement puissant, qui prévoit un système de délivrance d'autorisations et des sanctions graves pour non-respect de la législation. En gros, il ne peut être procédé à aucun aménagement important sans la réalisation préalable d'une EIE dont est satisfait le Directeur de l'EPD. Le projet doit ensuite être effectué conformément aux conditions énoncées dans une autorisation qui couvre la durée du projet, y compris la phase de démantèlement dans certains cas. Les pouvoirs visés dans la législation prévoient également la prise en compte des effets cumulatifs d'autres projets et la mise en place d'un solide système de surveillance et d'audit. Les grands projets d'aménagement entrant dans le champ d'application de la législation, tels que l'aménagement de villes nouvelles destinées à accueillir des centaines de milliers de personnes, doivent également faire l'objet d'études détaillées de faisabilité technique.

Au niveau des politiques, le processus d'évaluation environnementale est appliqué administrativement en conformité avec des directives émanant de l'administration centrale. Tous les documents soumis au Conseil exécutif, par exemple, doivent contenir une section sur les incidences environnementales de la proposition soumise au Conseil.

De même, les études d'urbanisme aux niveaux régional et sous-régional sont également soumises au processus d'évaluation environnementale, et il en est de même pour les études stratégiques destinées à l'élaboration de stratégies territoriales en matière de routes, de chemin de fer ou de développement.

Orientations futures

Développement durable

Simplement parlant, l'approche du développement et de la création de richesse qui a été si bénéfique pour Hong Kong dans le passé n'est simplement pas durable. Si nous ne modifions pas notre approche, non seulement la qualité de notre environnement continuera à se détériorer, mais nous manquerons d'espace. Nous ne pouvons pas continuer à construire indéfiniment des routes, des logements et des ports de conteneurs dans le petit espace occupé par Hong Kong. Et nous nous approchons du moment crucial.

Par conséquent, à Hong Kong, les questions de durabilité et de «limites de croissance» ont un sens très direct et tangible.

Bien que le grand public (et une bonne partie de la fonction publique) n'ait pas encore adopté le concept de développement durable, les hauts fonctionnaires ont reconnu qu'il s'agit là d'une question importante dont il faut se préoccuper. Le CE a annoncé récemment que son administration se focalisera principalement sur le développement durable dans l'avenir immédiat et prévisible.

Le gouvernement procède actuellement à une étude de grande envergure visant à élaborer un ensemble d'indicateurs de développement durable pour Hong Kong ainsi que des outils d'évaluation informatiques et des propositions relatives à de nouveaux arrangements institutionnels qui permettront d'assurer que les questions de développement durable sont prises en considération aux niveaux les plus élevés.

L'intention est de faire en sorte que tous les nouveaux plans, politiques et stratégies de développement proposés soient soumis à un «test de durabilité» dont le résultat serait communiqué dans tous les documents soumis au Conseil exécutif et aux autres organes clés de prise de décision. Avant d'être présentés, ces documents seraient examinés de près par une Unité de durabilité spéciale rattachée à l'un des bureaux des administrateurs en chef, peut-être celui du Secrétaire principal. Un Conseil du développement durable sera également mis en place pour fournir des conseils indépendants en la matière au CE et au gouvernement dans son ensemble.

Il est également probable que les Secrétaires de chacun des grands domaines politiques (transports, logement, etc.) seront tenus de publier des déclarations sur la durabilité de leurs politiques actuelles. Tous les départements et bureaux chargés des politiques doivent d'ores et déjà publier des rapports annuels décrivant leurs performances en matière d'environnement, mais la nouvelle proposition visant à couvrir la question beaucoup plus vaste du développement durable aurait une incidence beaucoup plus importante pour ce qui est de provoquer un changement de culture.

Nous nous attendons à ce que la nouvelle approche soit mise en place d'ici au début de l'année prochaine.

Un autre nouveau domaine dans lequel des efforts sont déjà déployés, mais qui prendra de l'importance à l'avenir, est l'application des procédures et processus d'évaluation environnementale aux problèmes environnementaux transfrontières et régionaux.

Nous avons déjà réalisé des études communes d'impact sur l'environnement au niveau des projets avec nos homologues de Guangdong pour les grands projets d'infrastructures ayant des incidences transfrontières et cette expérience a été très fructueuse pour les deux parties. Il est clair que l'approche adoptée par le continent en matière d'EIE a été profondément influencée et améliorée par suite de cette collaboration.

Nous venons également d'entreprendre une importante étude en collaboration sur nos problèmes régionaux de pollution atmosphérique et nous espérons qu'elle débouchera sur la mise en oeuvre de nouvelles politiques et stratégies pour s'attaquer à ce problème très grave.

Dans un cadre plus général, nous entretenons des relations étroites avec nos homologues aux niveaux national, local et provincial afin de partager nos expériences et nos compétences dans le domaine des politiques et des pratiques d'évaluation environnementale. Cette démarche est très bien accueillie.

Observations et enseignements

Ce qui suit constitue quelques observations basées sur de nombreuses années de travail dans le domaine de l'environnement à un niveau élevé au sein d'une bureaucratie gouvernementale. D'autres personnes auront sûrement eu des expériences analogues et je m'excuse si ce que j'ai dit semble banal et évident pour certains lecteurs. Plusieurs de mes observations ont trait aux activités quotidiennes dans un environnement de fonction publique, mais elles sont néanmoins applicables aux activités dans le domaine de l'évaluation environnementale.

L'effet Kafka

Ceux qui ont eu l'occasion de lire l'ouvrage passionnant de Frank Kafka «Le Château» comprendront peut-être mieux ce point. Je recommande cet ouvrage à tous les fonctionnaires.

Ce que l'on entend ici, par l'«effet Kafka», c'est la réaction en chaîne induite par le fait de ne pas savoir qui est réellement le responsable et, effectivement, d'avoir à se demander s'il existe réellement un responsable. En d'autres termes, si l'on se trouve à un échelon très bas d'une hiérarchie bureaucratique, il est souvent difficile de savoir qui mène réellement la barque et où se trouvent effectivement les centres de pouvoir. Il est peut être difficile d'imaginer que ceux qui se trouvent à des échelons plus élevés ne le savent pas non plus. Ce qui est effrayant, c'est qu'il en est trop souvent ainsi, et à des échelons beaucoup élevés qu'on pourrait le croire.

Le point, ici, est qu'il est important de se rendre compte de l'existence de l'effet Kafka lorsqu'il est à l'oeuvre, parce qu'il peut être extrêmement nuisible et entraîner la paralysie du processus décisionnel. Il amène également les intéressés à se perdre en conjectures si bien que de bonnes propositions peuvent être mort-nées.

Bien que cet effet puisse être néfaste dans tout domaine de travail gouvernemental, il peut être particulièrement problématique lorsqu'il s'agit d'élaborer des propositions relatives à de nouvelles approches radicales concernant, par exemple, la manière dont la durabilité est prise en compte au sein du gouvernement. Il peut également provoquer des difficultés durant les EIE de grands projets, lorsque des décisions clés doivent être prises qui seront par la suite passées au crible à des niveaux plus élevés ou dans le cadre d'autres forums présidés par des membres de l'administration de rang plus élevé.

L'effet se manifeste le plus souvent, et est le plus dangereux, lorsque de nombreux départements ou bureaux de politique différents sont impliqués dans l'affaire en question.

Lorsque cet effet est détecté, la seule façon de s'y attaquer est de faire pression aussi vigoureusement que possible pour que la question en jeu soit soulevée au niveau décisionnel le plus élevé. Il est également utile d'étudier les rouages gouvernementaux internes.

Personnalité - La patience est une vertu

Bien que cela soit peut-être une vérité d'évidence, le fait est que les chances de succès pour ce qui est de parvenir à des réalisations marquantes dans le domaine de l'évaluation environnementale, en particulier lorsqu'on cherche à obtenir un changement important, dépendent en grande partie de la personnalité des personnes concernées aux échelons supérieurs de la hiérarchie décisionnelle. Un Secrétaire sympathique, amical et ayant une forte personnalité peut s'avérer très utile pour promouvoir la cause de l'évaluation environnementale, alors qu'un Secrétaire apathique, hostile ou faible rend la vie difficile.

L'enseignement que l'on peut tirer, ici, est qu'il faut savoir accepter que l'on se heurte à un mur. Si l'on ne peut pas trouver de chemin pour contourner ce mur, il faut faire preuve de patience. Les gens sont affectés à d'autres postes ou partent pour toute une variété de raisons. Les personnalités finissent par changer et le mouvement du pendule finit par aller dans l'autre sens. Ce dernier phénomène peut toutefois être quelque peu déconcertant lorsque l'on jouit actuellement d'un bon soutien de la part des échelons plus élevés.

Inertie bureaucratique

Toute personne qui a travaillé pendant un certain temps dans une bureaucratie gouvernementale ne manquera pas de bien connaître ce problème, mais certaines de ses implications peuvent ne pas être manifestes.

Nous savons tous que l'inertie inhérente aux procédures et systèmes gouvernementaux fait qu'il est rare qu'un changement se produise rapidement. Il semble aussi que l'intensité ou l'ampleur de cette inertie soit directement proportionnelle à l'importance ou à la portée des propositions de changement. Rares sont les propositions visant des changements importants qui sont mises en oeuvre promptement. Elles sont généralement soumises à de très longs examens détaillés et sont parfois étudiées à outrance. Un changement rapide dans une bureaucratie gouvernementale est généralement considéré, consciemment ou inconsciemment, comme déstabilisateur, comme quelque chose à craindre et à éviter à tout prix.

Il est toutefois intéressant de noter que, bien que le grand public ait un sain dédain pour les gouvernements, à moins que les gens n'aient effectivement travaillé dans l'Administration à un échelon assez élevé, ils ne se rendent pas vraiment compte du problème posé par cette inertie inhérente.

Cette inertie peut se manifester comme un problème lorsque ceux qui oeuvrent en faveur d'un changement radical parviennent à soumettre leurs propositions au public, au législateur ou même aux personnes aux échelons les plus élevés, en particulier si le titulaire du poste le plus élevé n'est pas un fonctionnaire. Les personnes aux échelons les plus élevés acceptent rarement les excuses avancées à l'appui de l'inaction ou d'un progrès lent. Une fois que leur imagination a été enflammée et que leur attention a été éveillée, elles veulent des mesures immédiates.

Il faut prendre soin de ne pas encourager de trop grandes attentes lorsqu'il n'est pas certain que l'on pourra y répondre, en particulier quand la réponse à ces attentes dépend de la coopération d'autres départements ou bureaux de politique. Il faut être encore plus prudent si le sommet a été atteint par des raccourcis qui ont évité les rouages bureaucratiques normaux. Lorsque des problèmes et une opposition émanant d'autres parties au sein du gouvernement sont prévus, il est préférable d'attirer l'attention sur ceux-ci dès le départ et d'inviter une intervention à partir du sommet. Ce n'est pas nécessaire un moyen de se faire des amis, mais cette démarche est parfois nécessaire pour pouvoir réussir.

Le facteur humain

La sous-estimation du rôle de la nature humaine lorsque l'on propose des changements qui touchent d'autres personnes est une autre source fréquente de problèmes.

A titre d'exemple, si des membres du personnel du Département des transports travaillent depuis 30 ans à la mise au point d'un système efficace de transports publics reposant fortement sur des autobus diesel à impériale, ils auront beaucoup de mal à accepter que leur stratégie peut désormais être non durable. Il en est ainsi à Hong Kong. Nous avons aujourd'hui un trop grand nombre de ces autobus, qui remplissent souvent nos rues étroites sur trois rangées à perte de vue, produisant de vastes quantités de polluants qui sont piégés entre nos hauts bâtiments.

L'enseignement à tirer est qu'il faut prévoir la réaction humaine et le facteur qui y est lié. Chacun a son propre point de vue et la vision du personnel dans la plupart des départements ministériels s'étend rarement au-delà des limites de son propre programme. Si le monde d'une personne doit être bouleversé, il est préférable de prévoir la réaction humaine et d'essayer d'amener cette personne à considérer le problème sous un angle plus large avant que la réponse négative n'apparaisse et qu'une profonde opposition ne s'implante.

Compétences en matière d'argumentation

Les meilleures idées du monde ne seront pas acceptées si elles sont mal présentées. Dans le domaine des actions en faveur d'un changement, de bonnes compétences en matière d'argumentation sont indispensables.

Il en est particulièrement ainsi aux niveaux élevés de pouvoir où l'importance des faits et de la logique est inversement proportionnelle au niveau du forum au sein duquel les arguments sont présentés. Les compétences en matière de rhétorique et d'argumentation sont souvent plus importantes que la rationalité des arguments. Les adversaires au sein de ces enceintes jouent rarement franc jeu et le fait de compter sur le bon sens de ces adversaires est le meilleur moyen d'échouer.

Nous avons tous besoin d'amis

Nous avons tous besoin du plus grand nombre d'amis possible, en particulier aux niveaux de pouvoir élevés et plus «fermés».

Dans la plupart des bureaucraties gouvernementales, les membres du personnel n'appartenant pas aux professions libérales ou les administrateurs ont tendance à occuper différents postes au fil des ans. Une personne avec laquelle on a eu affaire il y a maintes années lorsqu'elle occupait un poste relativement peu important dans, par exemple, un ministère ou un bureau de politique responsable de l'éducation, pourrait demain être un haut fonctionnaire au ministère des Finances. Dans certaines bureaucraties, les personnes travaillant dans les ministères et les bureaux de politique ont tendance à former un «club» informel, distinct de ceux qui travaillent dans les départements. De nombreuses «décisions» sont prises lors des débats de ce club informel.

Dans ces conditions, le fait d'avoir établi au fil des ans de bonnes relations avec le plus grand nombre de personnes possible peut être très utile parce qu'il est certain que les propositions présentées par une personne seront parfois débattues en son absence. La crédibilité et la réputation personnelles sont des facteurs déterminants des chances de succès quant à l'adoption des propositions visant à engendrer un changement.

Un soutien visible des échelons les plus élevés est impératif

Bien qu'il s'agisse là d'une autre vérité d'évidence, il convient de rappeler que chaque chef de département, secrétaire politique ou ministre a son propre programme et ses propres priorités. Sauf dans des circonstances consensuelles très inhabituelles, ils ne céderont pas à leurs collègues. Au contraire, il est fort probable qu'ils protégeront agressivement les intérêts de leur propre département et oeuvreront activement contre ceux de leurs collègues. L'«impératif territorial» est bien en vie dans les bureaucraties gouvernementales.

Un soutien visible des échelons les plus élevés est donc indispensable au succès des propositions visant à introduire d'importants changements. En l'absence d'un tel soutien, le succès est loin d'être assuré. Les administrateurs sont très adeptes à trouver 1001 raisons pour ne pas faire quelque chose plutôt qu'une bonne raison pour agir.

Le fait de pouvoir dire que le Premier ministre ou le CE soutient les propositions n'est pas suffisant. Les administrateurs expérimentés et cyniques savent que cela représente un niveau relativement faible de soutien et peut même être une exagération. Ce qui est nécessaire, c'est

que le responsable à l'échelon le plus élevé frappe du poing sur la table et demande que des mesures soient prises. Ce qui est encore mieux, c'est de faire bien comprendre que des emplois seront menacés si la proposition n'est pas mise en oeuvre promptement !

Documents complémentaires

Les documents d'accompagnement fournissent de plus grandes précisions sur l'application du processus d'évaluation environnementale à Hong Kong, en particulier dans le contexte des stratégies de développement les plus importantes.

De plus amples renseignements sont disponibles si le site web exhaustif de l'EPD au <http://www.info.gov.hk/epd>. Ce site web contient également un sous-site consacré au travail du département en matière d'évaluation environnementale ainsi que des rapports d'EIE et d'autres informations sur le processus d'évaluation environnementale à Hong Kong. Nous pouvons également être contactés par courrier électronique par l'intermédiaire de ce site.

EVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES PLANS ET PROGRAMMES : UN OUTIL POUR PROTEGER LA BIODIVERSITE

Ray Clark, Sous-Secrétaire adjoint en chef de l'Armée de Terre pour les installations et l'environnement, Etats-Unis

Introduction

Il est temps de protéger les écosystèmes aux Etats-Unis, non seulement ceux qui sont actuellement menacés, mais aussi ceux qui sont toujours dans un état de conservation raisonnablement favorable. La sensibilisation du public à cette question s'accroît et celui-ci soutient la protection et la restauration d'écosystèmes entiers, et pas uniquement la protection et la reconstitution d'espèces individuelles. Cet intérêt se manifeste dans la protection des zones humides, la restauration des prairies et les campagnes en faveur des vieilles forêts. «La conservation des écosystèmes» est une tendance en plein essor. Deux grands projets scientifiques apportant un soutien dans ce domaine sont en cours de réalisation : 1) un système national de classement des types d'écosystèmes, élaboré en coopération avec le Conservatoire de la nature, et 2) une «analyse des écarts» pour évaluer la mesure dans laquelle les types d'écosystèmes et les espèces sont représentés dans les zones qui sont gérées d'une manière adéquate pour leurs «valeurs naturelles».

Le Conseil du développement durable du Président (PCSD) traite 10 grands objectifs axés sur 1) la santé et l'environnement, 2) la prospérité économique, 3) l'équité, 4) la conservation de la nature, 5) l'intendance, 6) les communautés durables, 7) l'engagement civique, 8) la population, 9) la responsabilité au niveau international et 10), l'éducation. Parmi ceux-ci, l'objectif 2, la prospérité économique, appelle à l'élaboration et à l'utilisation de nouveaux indicateurs économiques reflétant la raréfaction des ressources et les coûts environnementaux. L'objectif 4, la conservation de la nature, appelle à l'amélioration de l'état de santé des écosystèmes (forêts, prairies, zones humides, eaux de surface et terres littorales), à la réalisation de mesures des menaces qui pèsent sur les habitats et provoquent leurs pertes et à la diminution du nombre des espèces menacées et en danger, tandis que l'objectif 5, l'intendance, appelle à l'adoption de l'intendance comme une éthique ou une valeur.

La protection et le renforcement de la biodiversité aux Etats-Unis ne cessent de croître. Bien que l'accent formel ait en grande partie été réorienté vers le «protocole sur la biosécurité» qui traite de la production et du commerce des organismes génétiquement modifiés, d'excellents résultats ont été obtenus dans le domaine de la protection de la biodiversité au travers des initiatives d'agences mettant en oeuvre des processus analogues à celui prévu par la Loi sur la politique nationale de l'environnement (NEPA). Le Conseil sur la qualité de l'environnement (CEQ) du Président a publié des lignes directrices visant à promouvoir la protection de la biodiversité par l'application du processus de la NEPA à toutes les agences fédérales qui gèrent 263 millions d'hectares de terres du pays. Les agences américaines de gestion foncière incorporent de telles dispositions dans les règlements NEPA qui leur sont spécifiques et sont maintenant en train d'intégrer les préoccupations relatives aux écosystèmes régionaux, y compris les impacts sur la biodiversité, comme partie intégrante de leurs plans de gestion des ressources naturelles. Cette analyse NEPA, ou un processus équivalent, facilite l'interaction avec tous les partenaires dans l'écosystème affecté, et des gains considérables ont été enregistrés en conséquence.

Expérience des agences

Deux grandes agences américaines de gestion des ressources foncières, le Service forestier (FS) du ministère de l'Agriculture (DOA) et le Bureau de gestion des terres (BLM) du ministère de l'Intérieur (DOI), représentent ensemble 70 % des terres fédérales. Même avant la Convention sur la diversité biologique, ces deux agences avaient adopté des approches de gestion axées sur les écosystèmes, exigeant la délimitation des écosystèmes, une compréhension de l'écologie des écosystèmes, des choix effectués en connaissance de cause et l'adaptation de la gestion aux informations nouvelles. Deux des tentatives initiales de ces agences, le Plan forestier du Nord-Ouest et le Projet de gestion de l'écosystème du bassin intérieur de la Colombie, ont couvert quelque 36 millions d'hectares répartis sur huit Etats du Nord-Ouest. Ces deux tentatives sont sujettes à controverse ; le plan forestier est couronné d'un plus grand succès que le plan de gestion du bassin qui nécessite un remaniement considérable. L'Office de comptabilité du

gouvernement (GAO) vient de conclure que l'approche écologique adoptée dans les deux cas s'attaque à un grand nombre des déficiences de longue date souvent associées à l'aménagement et à la gestion des terres fédérales, apportant des solutions adaptées à des conditions écologiques spécifiques (par exemple les vieilles forêts ombrophiles de l'ouest de l'Etat de Washington ou encore les systèmes forestiers plus secs du nord de la Californie). Sur les 10 millions d'hectares inclus dans le plan forestier, quelque 78 % étaient réservés à une myriade d'usages, comme les activités récréatives ou des réserves pour la protection des habitats. Bien que la controverse originale ait été provoquée par la protection d'une espèce particulière, le produit final a protégé d'autres espèces et a même stimulé les recherches sur des espèces sur lesquelles les connaissances faisaient défaut et conduit à la restauration et au maintien des bassins hydrographiques et des zones riveraines. Ces deux initiatives abordent des questions écologiques telles que les limites des systèmes naturels, plutôt que les limites administratives, et ont ainsi illustré l'efficacité de l'approche basée sur l'écosystème pour relever les enjeux environnementaux et répondre aux besoins des agences. En utilisant le processus prévu par la Loi NEPA, le FS et le BLM ont travaillé en collaboration avec les agences, offrant au public la possibilité de participer au processus de planification et facilitant l'évaluation scientifique (ce qui a permis d'améliorer sensiblement les données écologiques et socio-économiques).

A la suite de ces efforts de grande envergure, ces progrès se sont poursuivis au sein du Service forestier en s'attaquant à des questions à une échelle plus grande, celle de l'écosystème. Le cadre de conservation et de collaboration de la Sierra intègre une planification à long terme sur 3,2 millions d'hectares dans 11 forêts nationales du nord de la Californie. L'écosystème de la Sierra Nevada est une importante ressource naturelle des Etats-Unis et a subi, au cours des 150 dernières années, de profondes transformations imputables aux activités humaines, ce qui amené le Congrès, pour lequel cette question était devenue un sujet de préoccupation, à donner un mandat pour son étude. Le processus de préparation de la déclaration relative aux incidences environnementales (DIE) est axé principalement sur les questions de biodiversité, les vieux arbres, les espèces menacées et en danger et la protection des zones riveraines, entre autres questions environnementales et non environnementales. Ce cadre prévoit un processus de DIE dynamique, incorporant une gestion adaptative de l'environnement et reconnaissant que le processus ne sera jamais mené à terme (étant donné que les connaissances, la base scientifique et les objectifs dans la région évolueront constamment). La DIE est considérée comme un premier pas en faveur de l'avenir de l'écosystème de la Sierra Nevada, créant une approche régionale qui fait intervenir des engagements de la part de tous les acteurs régionaux concernés. Fait important, le Service forestier reconnaît que, bien qu'il soit responsable de vastes surfaces lui permettant de s'attaquer de manière positive aux problèmes qui se manifestent à l'intérieur de l'écosystème, celles-ci ne sont pas suffisantes pour s'attaquer entièrement aux questions à l'échelle de l'écosystème. Il s'ensuit que l'instauration de partenariats est nécessaire pour répondre aux besoins de la Sierra Nevada, afin de pouvoir disposer des ingrédients nécessaires au succès à long terme : coopération, science et ressources. De même, le processus prévu par la NEPA a été utilisé pour traiter la question de la gestion de la Forêt nationale de Tongass, qui couvre 9 millions d'hectares et est la plus vaste du système forestier américain. A travers le processus de participation du public, cet effort est axé sur cinq grandes questions : viabilité des espèces sauvages, habitat des poissons, karst et caves, solutions de rechange à la coupe à blanc et considérations socio-économiques, y compris la valeur des activités récréatives et du tourisme. Des efforts analogues sont entrepris dans l'écosystème sud-appalachien, l'un des écosystèmes dont la diversité biologique est la plus riche du monde (comprenant 80 espèces d'amphibiens et de reptiles, 175 espèces d'oiseaux terrestres, 65 espèces de mammifères, 2 250 espèces de plantes vasculaires et quelque 25 000 espèces d'invertébrés). Cette Zone d'étude des Appalaches du Sud couvre environ 15,4 millions d'hectares de montagnes, contreforts et vallées, dont 70 % sont occupés par des forêts, qui s'étendent dans le nord de la Virginie, l'est de la Virginie-Occidentale et le nord-ouest de la Caroline du Sud. Plus de 75 % des terres boisées et 98 % des autres terres appartiennent à des propriétaires privés. Les grands problèmes dans ce processus comprennent l'introduction de maladies et de plantes exotiques ainsi que d'autres perturbations de l'écosystème attribuables aux activités humaines qui contribuent toutes à créer un paysage différent de tous ceux qui ont vu le jour dans le passé. Le Service forestier est confronté à de grands défis dans cet écosystème varié et important en raison de la petitesse disproportionnée des propriétés foncières, et le processus NEPA facilite habituellement l'élaboration de solutions collaboratives régionales à de tels défis. Tous ces efforts mettent en évidence une acceptation croissante de l'approche, par suite des résultats positifs obtenus.

Le ministère de l'Intérieur (DOI) soutient les efforts internationaux en faveur de la biodiversité, fournissant un soutien technique à l'Agence pour le développement international (AID) en ce qui concerne toute une variété de thèmes, de la création de parcs à la protection des espèces

abritent souvent une riche diversité que l'on ne rencontre que dans les écosystèmes tropicaux. A travers ce processus, l'AID oeuvre à l'intégration des questions environnementales, de la manière décrite dans l'Agenda 21 de la Convention des Nations unies sur l'environnement et le développement (Sommet de la Terre), assurant ainsi que tous ses projets et programmes sont conciliables avec l'environnement et incorporent des mesures permettant d'en atténuer les effets. L'AID promeut ainsi des approches innovatrices de la conservation et de l'utilisation durable de la diversité biologique de la planète aux niveaux des gènes, des espèces et des écosystèmes. Un accent est mis sur la participation internationale dans un décret-loi récent visant la protection accrue des récifs coralliens et dans des initiatives connexes faisant intervenir à la fois le DOI et l'Administration nationale pour les questions océaniques et atmosphériques (NOAA) du ministère du Commerce (DOC). Par ailleurs, la Division des ressources biologiques du Service américain d'études géologiques (USGS) se livre activement à des recherches scientifiques visant l'élaboration d'«indicateurs de durabilité» qui permettront de déterminer les progrès accomplis. Le DOI apporte son soutien au processus de planification de nombreuses agences gouvernementales, ainsi qu'à celui de nombre de ses propres agences. Ce soutien comprend des efforts déployés dans des écosystèmes importants tels que les Everglades où l'achat de terres appartenant à des propriétaires privés facilitera la réalisation de la nouvelle étude des Everglades, en collaboration avec l'Académie nationale des sciences, des agences fédérales et d'Etat et d'autres organismes.

Fait qui surprendra peut-être certains auditeurs, le ministère de la Défense (DoD) soutient des écosystèmes extraordinairement variés du fait qu'il gère 10 millions d'hectares qui contiennent, d'une façon disproportionnée, 220 espèces protégées au niveau fédéral et plus de 75 % des terres fédérales dans un certain nombre de «sections écorégionales» importantes (à l'intérieur des provinces écorégionales reconnues aux Etats-Unis). La politique du DoD («maintenir et améliorer la durabilité et la diversité biologique indigène des écosystèmes terrestres et aquatiques, y compris marins, tout en soutenant les besoins humains, y compris la mission du DoD») promeut la biodiversité. Un tel engagement est important au niveau national parce qu'il concerne des écosystèmes viables et en excellent état de conservation qui contiennent une part disproportionnée d'espèces menacées et en danger dont la présence continue sur ces terres est un signe implicite de la compatibilité entre une utilisation militaire et la biodiversité. Au cours des deux dernières décennies, les départements militaires ont explicitement embrassé la gestion des écosystèmes et le soutien de la biodiversité régionale, et le processus NEPA est un mécanisme permettant une incorporation «sans soudure» dans la planification militaire, étendant la protection des écosystèmes au-delà des limites des installations. Par exemple, Fort Bragg a instauré un partenariat avec des agences fédérales, d'Etat et privées pour partager le fardeau régional lié à la reconstitution d'une espèce, à savoir le pic à cocarde rouge (RCW), fardeau qu'il avait précédemment essayé de supporter à lui seul. A travers cette approche régionale, les terres adjacentes à Fort Bragg sont utilisées pour établir des couloirs entre des cellules de pics RCW plus importantes (principalement sur des terres de l'Armée de Terre), afin de réduire les limitations à la mission de l'Armée de Terre et d'ajouter environ 150 groupes de pics RCW, soit un nombre supérieur à celui qui est nécessaire à la reconstitution de l'espèce. De même, Camp Pendleton a instauré un partenariat pour établir la mission militaire comme une utilisation légitime locale des sols protégeant les habitats contre l'étalement de Los Angeles/San Diego. A proximité, la Station aéronavale de Miramar et plusieurs bases navales plus petites sont impliquées dans une initiative de grande envergure à l'échelle de l'écosystème le long du littoral de San Diego, initiative dont le but est d'assurer la reconstitution de plus de 90 espèces (végétales et animales) sur un ensemble de terres privées, publiques et militaires. La Base de l'Armée de l'Air d'Eglin, la plus grande réserve militaire boisée, collabore maintenant avec des organismes gouvernementaux et non gouvernementaux pour gérer des écosystèmes en tant qu'entités entières, étendant l'approche pour établir des partenariats avec des propriétaires fonciers des environs. Les services faisant partie du DoD, les villes, les comtés, les agences publiques et le grand public sont tous impliqués dans l'Initiative en faveur de l'écosystème du désert Mojave qui a pour but d'améliorer la gestion des ressources naturelles, de développer l'accès aux compétences scientifiques et techniques et de faciliter la diffusion efficace d'informations sur la biodiversité et la mission militaire, cette démarche étant soutenue par le processus NEPA qui est incorporé dans les Plans de gestion intégrée des ressources naturelles (INRMP) de l'armée, étant donné que ces plans incorporent dans une mesure toujours croissante des préoccupations, des valeurs et des objectifs locaux et régionaux. Le DoD a des besoins spécifiques, tels que la mission de formation, qui peuvent également protéger des écosystèmes viables à long terme contre les pressions et les impacts d'un développement consommateur. La biodiversité deviendra de plus en plus la base d'une gestion rationnelle des ressources naturelles militaires, 1) préservant des paysages pour une formation naturelle réaliste, 2) assurant le respect de la Loi sur les espèces menacées et des autres lois environnementales, 3) conservant les ressources que la nation chérit, 4) établissant de

solides relations publiques à travers une saine intendance et 4) améliorant la qualité de vie des familles du personnel militaire.

Le DoD, en partenariat avec le DOI et le DOA , auxquels il «retire» ou «emprunte» des terres, a élaboré une philosophie d'intendance «commune» par laquelle les agences peuvent collaborer et coopérer pour le maintien des ressources naturelles sur leurs terres. Cette approche, qui procède de la nécessité de disposer de terres suffisantes pour la formation, a conduit à un échange accru d'informations sur les espèces menacées et en danger, au partage d'équipement spécialisé et à un comportement coopératif général qui facilite une meilleure intendance de ces terres. Favorisant une meilleure compréhension et une familiarité accrue entre les agences, l'approche a débouché sur des réalisations importantes : plans de gestion des terres et programmes de planification coordonnés, partage des actions de formation en matière d'intendance, partage du personnel et de l'équipement, meilleure définition des responsabilités en matière de gestion, planification et prise de décisions conjointes, implication plus étroite du public, meilleure résolution des différends entre agences. D'une manière générale, cette approche devrait réduire les pressions qui s'exercent sur les écosystèmes affectés tout en soutenant mieux les objectifs de chaque agence.

Les agences américaines ont souvent promu la biodiversité lors de la cession de terres excédentaires. L'Armée de Terre américaine a promu la protection et l'amélioration des écosystèmes dans le cadre de son système de regroupement et de clôture de bases (BRAC). Un grand nombre des terres cédées étaient «grevées» de conditions limitant leur utilisation juridique future par actes translatifs de propriété afin de protéger les ressources environnementales, d'assurer le respect des prescriptions de la législation fédérale, d'influencer les résultats des négociations de l'Armée de Terre ou encore de répondre à des besoins spécifiques de celle-ci. Le processus NEPA a été utilisé, ce qui a facilité la compréhension parmi les diverses autorités concernées par la réutilisation au niveau local et assuré un réaménagement et une réutilisation durables des propriétés BRAC ainsi que le maintien d'une intendance environnementale après la cession de celles-ci par l'Armée de Terre. Outre ces cessions grevées de conditions, de très grandes propriétés foncières (comme celle de 4 050 millions d'hectares au Dépôt militaire de Savannah) ont été cédées au Service pour la protection des poissons et des espèces sauvages (FWS) comme refuges de la vie sauvage. Le ministère de l'Energie (DOE) a réagi d'une manière similaire, établissant des refuges à Hanford, Washington et Rocky Flats, Colorado. L'installation de Hanford contenait un tampon de sécurité, qui n'avait pratiquement pas été perturbé depuis des décennies et était devenu un habitat pour plus de 200 espèces d'oiseaux ainsi qu'une flore indigène unique en son genre, et sera maintenant protégée le long de la Columbia. Comme proposé dans la DIE, ce site, qui est la seule section de la Columbia non endiguée restante au-dessus des eaux de marée et la dernière frayère du saumon de Chinook dans le fleuve tout entier, sera géré par le FWS. Un arrangement analogue est envisagé le long de la chaîne montagneuse du Colorado à Rocky Flats, pour des terres non perturbées depuis 25 ans. Le Président a signé récemment un décret-loi traitant de la maîtrise des espèces exotiques ou envahissantes. De nombreux écologistes estiment que ce problème est l'une des menaces les plus graves, mais les moins appréciées, pour la biodiversité. Il semble probable que cette protection renforcée des systèmes naturels deviendra une autre question à prendre en considération dans le processus d'évaluation environnementale, ou le cadre de la NEPA, et une telle incorporation soutiendra le maintien de la biodiversité dans les écosystèmes, comme l'écosystème appalachien, où les espèces envahissantes constituent d'ores et déjà un grand problème.

Conclusions

Le processus d'évaluation environnementale a son origine dans des préoccupations datant du XIX^e siècle quant à la capacité croissante de l'homme, souvent inconsciemment, de modifier de façon irréversible les écosystèmes. Une telle fragmentation des écosystèmes, menace reconnue pour la biodiversité, a conduit à l'article 14 de la Convention sur la diversité biologique qui exige que chaque Partie contractante «adopte des procédures permettant d'exiger l'évaluation des impacts sur l'environnement des projets qu'elle a proposés et qui sont susceptibles de nuire sensiblement à la diversité biologique en vue d'éviter et de réduire au minimum de tels effets, et, s'il y a lieu, permet au public de participer à ces procédures» et prenne «les dispositions voulues pour qu'il soit dûment tenu compte des effets sur l'environnement de ses programmes et politiques susceptibles de nuire sensiblement à la diversité biologique». Reconnaisant que ces préoccupations sont une composante intégrale et majeure d'un processus décisionnel stratégique solide, le processus d'évaluation environnementale offre des possibilités en matière

d'analyse et de gestion ainsi qu'au niveau du partage des responsabilités, opportunités et défis avec la communauté régionale. Les agences américaines de gestion foncière ont constaté que l'incorporation de leurs missions et objectifs dans les plans et buts des communautés régionales peut déboucher sur des écosystèmes durables qui soutiennent les besoins des agences et que cette interaction et cette participation de tous les partenaires dans le cadre de l'écosystème peuvent être réalisées à travers le processus d'évaluation environnementale.

Evaluation environnementale stratégique de la Stratégie nationale de mise en oeuvre en matière de changement climatique au Canada

Sid Gershberg, Président, Agence canadienne pour l'évaluation environnementale

Introduction

Lors du Forum politique international de l'année dernière qui s'est tenu en Nouvelle-Zélande, j'ai parlé des défis posés par l'intégration de l'évaluation environnementale stratégique (EES) dans le processus d'élaboration des politiques. A l'époque, mes remarques étaient assez pessimistes. Bien qu'une directive du Cabinet de 1990 eût rendu obligatoire pour les ministères le recours à l'EES lors de l'analyse de leurs propositions de politiques, les études avaient constaté que l'application de l'EES était toujours limitée et incomplète. Malgré les efforts faits pour encourager le recours à l'EES dans le processus d'élaboration des politiques, il n'existait toujours pas, au sein de la communauté des décideurs politiques, une prise de conscience générale de la valeur de la réalisation des EES.

Dans le discours que j'ai prononcé l'année dernière, j'ai avancé que la question du changement climatique offrait l'occasion de mettre en évidence l'EES, de démontrer son utilité et d'encourager son utilisation plus large et plus cohérente au sein de la communauté des décideurs politiques. Etant donné que le changement climatique est une question très complexe qui présente une très grande visibilité, il semblait fournir l'occasion idéale de tester les mérites de l'EES comme outil d'analyse des politiques. On s'attendait à ce qu'une EES efficace d'une stratégie nationale sur le changement climatique non seulement permette une analyse plus fine et plus approfondie des considérations environnementales pertinentes, mais aussi serve de levier favorisant le développement des travaux d'EES sur d'autres initiatives. Si une EES relative au changement climatique pouvait être réalisée d'une manière opportune et efficace, elle pourrait l'être eu égard à pratiquement toute autre question politique.

Au cours de l'année écoulée, le Canada a entrepris une EES de sa Stratégie nationale de mise en oeuvre en matière de changement climatique (ci-après dénommée «la Stratégie»). Bien que l'EES ne soit pas encore achevée, le type d'avantages qu'un exemple présentant une telle visibilité peut apporter est d'ores et déjà manifeste. Premièrement, l'analyse de la Stratégie a été étendue au-delà des problèmes habituels de changement climatique liés aux polluants atmosphériques afin d'inclure un large éventail de résultats environnementaux possibles. Deuxièmement, l'analyse des problèmes environnementaux a été effectuée à un stade suffisamment précoce du processus d'élaboration des politiques pour permettre l'identification et l'incorporation des besoins futurs en matière de recherche et des possibilités d'atténuation dans la planification des politiques. Un autre avantage est toutefois l'acceptation croissante de l'EES au sein de la communauté des décideurs politiques. Cette acceptation accrue a, en partie, permis la mise en oeuvre d'une directive nouvelle et renforcée du Cabinet relative à l'EES et explique dans une certaine mesure le recours croissant à l'EES dans les stratégies de développement durable des ministères.

La présente communication donne un aperçu de l'expérience du Canada dans le développement d'une EES de la Stratégie nationale de mise en oeuvre en matière de changement climatique. En conclusion, je décrirai quelques-uns des progrès accomplis dans la promotion de l'utilisation de l'EES au Canada par suite de l'impulsion donnée par le changement climatique.

EES de la Stratégie nationale de mise en oeuvre en matière de changement climatique

Les engagements pris par le Canada en faveur de la réduction de ses émissions de gaz à effet de serre au titre du Protocole de Kyoto posent un défi intéressant au niveau de l'élaboration des politiques en général et de l'application de l'évaluation environnementale stratégique en particulier. Le défi du changement climatique réside dans le fait que c'est une question qui concerne tous les secteurs de l'économie, tous les niveaux de pouvoir et un vaste éventail de

facteurs environnementaux. Tout système d'élaboration des politiques doit pouvoir travailler avec tous ces secteurs de l'économie, de la société et de l'environnement tout en établissant un consensus au sein du secteur privé et d'autres gouvernements.

Ce qui a été créé, c'est un cadre impressionnant pour l'élaboration des politiques. Seize tables de concertation ont été mises en place pour se pencher sur des questions sectorielles telles que l'électricité ou les transports et des questions horizontales comme les administrations municipales et la sensibilisation du public. Ces tables de concertation regroupaient non seulement des experts fédéraux, mais aussi des spécialistes et des représentants des associations industrielles, des organisations environnementales et des milieux universitaires. Elles ont été chargées d'élaborer des mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre puis de les évaluer en termes de coûts, d'avantages et d'impacts. Ces mesures devaient ensuite être «renvoyées» dans les documents sur les options pour une Stratégie nationale de mise en oeuvre en matière de changement climatique qui seraient présentés aux ministres.

L'agence canadienne pour l'évaluation environnementale ((ci-après dénommée «l'Agence») s'est rendu compte que la question du changement climatique était une politique importante pour une EES. Bien que les tables de concertation eussent été chargées de se pencher sur les incidences environnementales des mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre, il était apparent qu'une grande partie des travaux en cours se concentraient sur l'analyse économique des coûts relatifs de la mise en oeuvre de ces mesures ou des avantages que celles-ci auraient en termes de gains de coûts en matière d'environnement et de santé. Ce qui n'était pas fait, c'était une comparaison systématique entre les résultats et options environnementaux. Lorsqu'un pays fait un choix à long terme entre les combustibles fossiles, l'hydroélectricité, le nucléaire ou d'autres formes de production d'énergie, ce sont souvent ces «autres» incidences environnementales qui sont les problèmes critiques. L'Agence a donc suggéré que l'EES était l'une des méthodes d'évaluation des politiques les plus efficaces et les plus fiables pour déterminer l'importance de ces compromis.

L'objectif principal de l'EES a été d'aider les analystes à élargir l'éventail des problèmes environnementaux à prendre en considération à un stade suffisamment précoce du processus d'élaboration des politiques afin que les domaines nécessitant d'autres recherches de même que les possibilités d'atténuation puissent être identifiés. L'autre objectif était de démontrer que l'EES d'un problème extrêmement complexe pouvait être réalisée d'une manière simple, efficace et efficace. On espérait qu'un tel exemple démontrerait la valeur de l'EES et encouragerait son utilisation au sein de la communauté des décideurs politiques.

Le processus d'EES proposé reposait sur quelques principes de base :

1. Auto-évaluation : pour que l'EES puisse influencer le processus d'élaboration des politiques, il était impératif qu'elle fasse partie intégrante de ce processus et elle ne pouvait donc pas être réalisée par des experts en EES de l'extérieur. Bien que l'Agence ait coordonné une grande partie de ce processus, l'évaluation effective sera menée à terme par les tables de concertation et le Secrétariat national du changement climatique.

2. Simplicité : en dépit de la recherche d'une précision et d'une rigueur aussi grandes que possible, il fallait reconnaître les contraintes en matière de temps, d'argent et d'expertise. L'avantage de l'EES par rapport aux autres outils d'analyse résidait dans le fait qu'elle pouvait être effectuée par des généralistes en matière d'élaboration des politiques, permettant de donner un aperçu rapide et qualitatif d'un large éventail de considérations en temps utile pour la prise de décisions par les ministres.

Intégration : l'EES ne pouvait pas être un document indépendant, mais devait être intégrée d'un bout à l'autre dans le processus global d'élaboration des politiques. A cette fin, les informations issues du processus d'EES feront partie intégrante de l'ensemble d'informations présentées aux ministres et contribueront à formuler les considérations présentées au Cabinet pour l'aider à prendre une décision sur une stratégie nationale.

Pour élaborer une évaluation environnementale stratégique de la Stratégie, l'Agence a lancé un processus à deux étapes. La première étape a consisté à élaborer un guide simple pouvant être utilisé par les tables de concertation pour identifier, évaluer et faire rapport sur les considérations environnementales de leurs mesures proposées (ce guide est annexé). La deuxième étape a eu pour but d'assurer l'incorporation des informations issues des travaux des tables de concertation dans une EES de la Stratégie.

Le guide demandait aux tables de concertation d'établir un *Rapport de synthèse sur les incidences environnementales* pour chaque option considérée pour la stratégie nationale. Le rapport résume les incidences environnementales positives et néfastes des mesures ainsi que les préoccupations du public et des acteurs et les lacunes en matière d'information.

Pour l'établissement du *Rapport de synthèse*, le guide recommandait vivement aux tables de concertation d'utiliser une liste de contrôle type pour identifier les principales incidences environnementales des mesures qu'elles proposaient. Cette liste de contrôle a obligé les tables de concertation à réfléchir à l'ensemble de résultats liés à une mesure proposée puis à identifier si ces résultats auraient une incidence néfaste, positive, inconnue ou aucune incidence sur l'environnement. Pour faciliter la tâche aux tables de concertation, la liste de contrôle contenait une liste de types fondamentaux de facteurs environnementaux atmosphériques, aquatiques et terrestres, y compris les effets connexes de ces changements sur le plan social et de la santé humaine. En utilisant la liste de contrôle, les tables pouvaient rapidement identifier les principaux facteurs environnementaux et effets connexes sociaux et liés à la santé humaine de leurs propositions.

Après avoir identifié les principaux problèmes environnementaux, les tables pouvaient utiliser une feuille de programmation optionnelle destinée à les aider à évaluer ces incidences environnementales potentielles. Cette feuille de programmation demandait aux tables de résumer les principales incidences environnementales identifiées dans la liste de contrôle et de les évaluer en termes de portée et de nature, de possibilités d'atténuation, de préoccupations des acteurs et de lacunes en matière d'information. Après avoir utilisé la liste de contrôle et la feuille de programmation, les tables de concertation devraient être en mesure de résumer les informations sous la forme du *Rapport de synthèse des incidences environnementales*.

Les tables de concertation se servent actuellement de ce guide pour identifier, évaluer et faire rapport sur les considérations environnementales relatives aux options qu'elles proposent pour la Stratégie nationale de mise en oeuvre. Lors que les tables auront achevé leurs analyses et soumis les mesures qu'elles proposent, avec les *Rapports de synthèse sur les incidences environnementales*, le Secrétariat national du changement climatique procédera à l'incorporation de ces informations dans une EES de la Stratégie. L'EES ne sera pas une évaluation du caractère satisfaisant ou insatisfaisant de la Stratégie, mais étendra le débat sur la meilleure façon de lutter contre le changement climatique au-delà des considérations économiques liées aux coûts et aux avantages afin qu'il revête la forme d'une discussion qualitative plus globale sur les résultats de la Stratégie.

Exemple : Table de l'électricité

Bien que l'EES ne soit pas encore achevée, un grand nombre des tables de concertation ont déjà terminé leurs travaux sur la base du guide. Certains avantages résultant de l'utilisation de ce processus d'EES sont d'ores et déjà apparents.

En dépit de la simplicité du processus proposé par le guide aux tables, plusieurs résultats positifs peuvent être identifiés. La Table de l'électricité a produit une analyse de ses options qui :

- couvre l'ensemble des résultats associés à la mise en oeuvre d'une politique ;
- identifie une large gamme d'incidences potentielles de ces résultats sur l'environnement ;
- reconnaît ce qui n'est pas connu au sujet des considérations environnementales potentielles et cerne les domaines où d'autres travaux de recherche sont nécessaires ;
- propose des conditions concernant la mise en oeuvre des mesures politiques pour contribuer à l'atténuation des effets néfastes sur l'environnement ou pour éclairer les évaluations environnementales au niveau des projets.

Dans un rapport sur les impacts des mesures de la Table de l'électricité sur l'environnement et la santé, les options politiques ont été analysées sous l'angle de leurs incidences globales notables sur la production de l'électricité (par exemple capacité hydroélectrique et accroissement de la production, ou encore capacité des centrales thermiques à cycle combiné alimentées au gaz naturel et accroissement de la production). Pour chaque scénario, les mécanismes de mise en oeuvre nécessaires pour atteindre cet objectifs ont été décrits puis les résultats environnementaux associés à la mise en oeuvre de ces mécanismes ont été identifiés. Dans le

cas de l'accroissement de la capacité hydroélectrique, l'analyse a tenu compte d'un large éventail d'effets environnementaux associés non seulement à l'aspect lié à la propreté de l'air de l'abandon des sources d'énergie représentées par les combustibles fossiles, mais aussi aux autres aspects environnementaux associés aux inondations des cours d'eau, aux coupes pratiquées dans les forêts pour l'installation des lignes de distribution ainsi qu'à la construction des barrages et infrastructures de soutien.

Cela a constitué un progrès important pour l'analyse des politiques. L'objectif central de la réalisation du guide était d'étendre le débat politique au-delà du problème du changement climatique afin qu'il aborde les autres résultats environnementaux possibles de ces options. Bien qu'il ait été difficile de générer des informations détaillées sur les résultats compte tenu des contraintes de temps et du simple fait que des choix politiques spécifiques n'avaient pas encore été faits, les travaux ont néanmoins débouché sur une description raisonnablement détaillée des résultats environnementaux qui devaient être pris en considération et ont permis d'avoir une idée générale de leur gravité potentielle.

Par ailleurs, les travaux ont permis d'identifier les domaines où d'autres travaux de recherche devraient être menés ainsi que les types de problèmes environnementaux dont il faudrait tenir compte à des stades de planification ultérieurs, tels que les impacts du développement de l'hydroélectricité sur la biodiversité ou les méthodes traditionnelles de pêche et de chasse une fois que des sites spécifiques pour les projets auraient été choisis.

Développements actuels : la directive du Cabinet de 1999 relative à l'évaluation environnementale des propositions de politiques, plans et programmes

Le succès et la visibilité des travaux d'EES sur le changement climatique ont sensiblement accru la capacité de l'Agence à promouvoir le recours à l'EES au sein du gouvernement. S'appuyant sur l'impulsion donnée par l'EES relative au changement climatique, le Cabinet a approuvé récemment la *Directive du Cabinet de 1999 relative à l'évaluation environnementale des propositions de politiques, plans et programmes*.

Cette directive a apporté quelques améliorations clés par rapport à la directive du Cabinet de 1990, à savoir :

1. Des critères plus clairs ont été établis quant à la question de savoir quand une EES devrait, et ne devrait pas, être effectuée.
2. De meilleures orientations ont été fournies sur la manière dont une EES devrait être effectuée et sur le type d'informations qu'elle devrait comprendre ;
3. De nouveaux rôles et responsabilités ont été définis pour formaliser les relations avec le Commissaire de l'environnement et du développement durable et les stratégies de développement durable.

En outre, la directive du Cabinet de 1999 a accru encore la prise de conscience et augmenté la visibilité de l'EES au sein du gouvernement. Nous avons un nouveau gouvernement publiant la directive et tous les ministères ont participé son élaboration. Maintenant, avec une nouvelle directive et des documents d'orientation plus clairs, l'Agence peut commencer à promouvoir une utilisation cohérente de l'EES au sein du gouvernement.

En 1995, des modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général des comptes* ont imposé aux ministères l'obligation d'élaborer des stratégies de développement durable décrivant en détail la manière dont les principes du développement durable sont incorporés dans leurs activités. Ces modifications ont également créé le poste de Commissaire de l'environnement et du développement durable chargé de suivre et de faire rapport sur les progrès les ministères sur la voie de l'élaboration de stratégies de développement durable. Etant donné que chaque ministère doit préparer une stratégie de développement durable et en raison des vastes pouvoirs du Commissaire en matière de suivi et de rapport sur les performances environnementales, on a reconnu qu'il serait bénéfique de créer d'étroits liens entre l'EES et les stratégies de développement durable. Le Commissaire a noté que ces stratégies devraient passer des questions opérationnelles à l'élaboration des politiques et l'EES a été identifiée comme un outil utile pour aider les ministères à parvenir à ce résultat.

La directive du Cabinet de 1999 a été une tentative formelle d'établir ces liens entre l'EES et les stratégies de développement durable. Ce faisant, elle a également clairement démontré un avantage concret du recours à l'EES : celle-ci aiderait les ministères à renforcer leurs engagements en faveur du développement durable. Qui plus est, avec les critères relatifs à l'EES proposés par le document d'orientation et l'utilisation formalisée de l'EES dans les stratégies de développement durable, on s'attend à ce que le Commissaire de l'environnement et du développement durable soit mieux à même de suivre et faire rapport sur l'utilisation de l'EES au sein des ministères.

La grande visibilité conférée par l'EES relative au changement climatique a donné impulsion et crédibilité à d'autres travaux sur l'EES dans ces domaines. La démonstration des avantages procurés par le recours à l'EES dans l'élaboration de la stratégie nationale sur le changement climatique a facilité l'élaboration d'une nouvelle directive du Cabinet et le renforcement des liens établis avec le Commissaire de l'environnement et du développement durable.

Conclusion

Cette communication avait pour vocation de démontrer non seulement la manière dont l'EES a facilité l'examen d'une question complexe comme le changement climatique, mais aussi la manière dont une question difficile et à grande visibilité comme le changement climatique peut aider au développement de l'EES. Bien que la réalisation d'une EES d'une question aussi difficile ne soit pas aisée, le fait de relever un tel défi est porteur d'avantages considérables. L'élaboration de l'EES de la Stratégie nationale de mise en oeuvre en matière de changement climatique a sensibilisé de manière notable la communauté des décideurs politiques à l'EES et démontré que l'EES est un outil utile et flexible pour l'élaboration de politiques. L'impulsion fournie par cet exercice nous a permis de présenter une nouvelle directive du Cabinet et de renforcer nos documents d'orientation et nos liens avec d'autres initiatives.

Toutefois, bien que les avantages de la réalisation de l'EES soient déjà apparents, ce qui demeure un défi pour l'EES en matière de changement climatique est de cerner les moyens de s'attaquer aux incidences environnementales de mesures mises en oeuvre dans un contexte international. Il est possible qu'une stratégie nationale incorpore un instrument international tel que l'échange de droits d'émission. Les différents modèles à l'examen auraient différents résultats environnementaux, au Canada et dans d'autres pays. Ce n'est pas facile, c'est d'évaluer les avantages ou les inconvénients environnementaux de ces modèles sans pouvoir tenir compte des informations produites dans d'autres pays. Par exemple, bien que le fait, pour le Canada, de concentrer sa production d'énergie sur les combustibles fossiles puisse être perçu comme une perte environnementale pour le pays, un bénéfice international net peut être engendré si ces combustibles remplacent dans d'autres pays des sources d'énergie produisant davantage de gaz à effet de serre.

Ce qui sera important pour la question du changement climatique, et probablement aussi pour de nombreux autres problèmes environnementaux, est d'établir un processus par lequel nous pouvons coordonner les résultats des EES effectuées dans divers pays et mettre au point une méthode permettant d'incorporer ce type d'évaluation dans notre processus national d'élaboration des politiques.

Le Canada a déjà fait une proposition relative à l'EES des négociations dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce. Selon cette proposition, le Canada procéderait à une évaluation des considérations environnementales internationales de ces négociations en coopération avec d'autres pays. Un modèle analogue de coopération internationale pourrait être utilisé pour le développement futur de l'EES en matière de changement climatique.

Ce type de coopération internationale revêtira une importance croissante au fur et à mesure du développement du recours à l'EES. Les problèmes environnementaux sont rarement à caractère uniquement national et à mesure que la nécessité d'une telle coopération s'accroît, il deviendra de plus en plus important pour les gouvernements de procéder à un échange d'informations et d'expériences en matière d'EES.

