



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/MP.EIA/WG.1/2009/4
2 mars 2009

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

RÉUNION DES PARTIES À LA CONVENTION
SUR L'ÉVALUATION DE L'IMPACT SUR
L'ENVIRONNEMENT DANS UN CONTEXTE
TRANSFRONTIÈRE

Groupe de travail de l'évaluation de l'impact
sur l'environnement

Douzième réunion
Genève, 11-13 mai 2009
Point 5 a) de l'ordre du jour provisoire

ÉCHANGE DE DONNÉES SUR LES BONNES PRATIQUES

PROJETS TRANSFRONTIÈRES À GRANDE ÉCHELLE

Application de la Convention aux activités complexes

Note du secrétariat

Résumé

La présente note, établie à la demande de la Commission des Communautés européennes, fait suite au plan de travail adopté par la quatrième réunion des Parties (ECE/MP.EIA/10, décision IV/7, annexe). Étant donné la multiplication des grands projets d'infrastructure dans de nombreuses Parties au cours de la dernière décennie, la présente note a pour objet de souligner les difficultés que pose l'application de la Convention dans le cadre d'activités complexes et de proposer des solutions. Bien que la complexité d'un projet soit normalement proportionnelle à sa taille, ce ne sont pas nécessairement les projets les plus grands qui posent le plus de difficultés pour l'application de la Convention. C'est la raison pour laquelle la présente note examine l'application de la Convention à des activités complexes plutôt qu'à des activités à grande échelle, et précise ce qu'il faut entendre par «activités complexes». Elle décrit les difficultés qui se posent et indique les mécanismes existants capables de les résoudre. Enfin, elle contient des recommandations qui concernent à la fois la procédure à suivre et les méthodes à employer.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
INTRODUCTION	1 – 5	3
I. ACTIVITÉS COMPLEXES	6 – 25	4
A. Dimension stratégique	12 – 17	6
B. Nombre de Parties concernées	18 – 25	7
II. DIFFICULTÉS RENCONTRÉES DANS L'APPLICATION DE LA CONVENTION EN CE QUI CONCERNE LES ACTIVITÉS COMPLEXES	26 – 54	8
A. Premiers stades de la planification.....	30 – 35	10
B. Préparation du dossier d'EIE	36 – 41	11
C. Participation du public	42 – 45	12
D. Le processus décisionnel	46 – 53	13
E. Coûts de la procédure d'EIE transfrontière	54	14
III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	55 – 58	15

INTRODUCTION

1. La Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, signée à Espoo (Finlande) en 1991, est entrée en vigueur en 1997. Depuis cette date, la Convention est de plus en plus souvent appliquée grâce au nombre croissant de Parties contractantes (elles étaient au nombre de 42 à la fin 2008) et parce que celles-ci savent de mieux en mieux l'appliquer. Les renseignements contenus dans les rapports nationaux qui ont servi à établir le deuxième Examen de l'application (ECE/MP.EIA/10, décision IV/1, annexe) donnent à penser que la Convention est désormais appliquée à environ 30 à 50 nouvelles activités programmées chaque année.

2. Dans le deuxième Examen, il est indiqué que la Convention est de plus en plus appliquée et que la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux destinés à soutenir cette application se poursuit. On y trouve aussi des exemples concrets de cas où l'application de la Convention a contribué à empêcher, réduire ou juguler des impacts significatifs sur l'environnement dans un contexte transfrontière. Le deuxième Examen met certes en lumière un certain nombre de faiblesses ou d'insuffisances à cet égard, mais d'une manière générale il semble que la Convention fonctionne comme prévu. Et pourtant, de nouvelles difficultés peuvent se poser lorsque la Convention est appliquée à des activités d'un type particulier, qui, dans le présent document, sont qualifiées de «complexes».

3. Parmi les activités complexes, on peut citer par exemple:

a) Les oléoducs, routes et autres projets d'infrastructure linéaires faisant partie d'un réseau de communication ou de transport d'énergie, qui traversent le territoire de plusieurs Parties contractantes;

b) Les centrales nucléaires et les installations connexes, comme les lieux de stockage des déchets, qui sont une source de préoccupation pour plusieurs Parties contractantes ou qui risquent d'avoir des effets à long terme;

c) Les grosses usines installées sur les rives de cours d'eau communs à plusieurs Parties contractantes;

d) Les grands projets de production d'énergie susceptibles d'affecter les politiques sous-régionales.

4. Comme le montrent les exemples ci-dessus, une activité complexe peut être un projet transfrontière qui traverse le territoire de plusieurs Parties ou un projet sis dans une seule Partie mais qui suscite des inquiétudes ou des critiques dans plusieurs autres Parties. Il peut aussi s'agir d'un projet ayant relativement peu d'incidence sur l'environnement physique mais de lourdes conséquences pour la politique sous-régionale. Dans le cas d'un oléoduc de grande longueur, il se peut que plusieurs Parties soient simultanément des Parties d'origine et des Parties touchées. Dans le cas d'une usine implantée sur les rives d'un cours d'eau commun à plusieurs Parties, il se peut qu'il y ait une seule Partie d'origine et plusieurs Parties touchées. Dans toutes ces situations, les activités complexes posent à la fois des difficultés d'analyse et de procédure. La présente note se concentre sur les difficultés de procédure.

5. Dans l'application de la Convention, l'EIE transfrontière devient de plus en plus complexe au fur et à mesure que le nombre de Parties augmente en raison, entre autres, de l'accroissement du nombre de décideurs et d'autres parties prenantes. La complexité de l'application est encore accrue par la dimension stratégique des activités complexes, dimension qu'il est difficile, mais pas impossible, d'évaluer du point de vue de l'EIE. Par exemple, les relations quelquefois importantes qui existent entre une activité programmée et des mesures des plans ou des programmes déjà arrêtés, peuvent souvent être évaluées par une évaluation de l'impact sur l'environnement. Les facteurs mentionnés ci-dessus peuvent poser des difficultés dans la prise de décisions ainsi que dans l'évaluation de l'impact sur l'environnement et de la participation du public aux activités d'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière.

I. ACTIVITÉS COMPLEXES

6. Il n'existe pas de définition universelle des activités complexes, principalement parce que tout dépend du contexte. Pour déterminer si l'activité peut être considérée comme complexe au regard de la Convention, il faut définir un certain nombre de critères.

7. Avant d'analyser les aspects des activités complexes qui risqueraient de compliquer l'application de la Convention, il convient de revenir sur la façon dont les activités complexes ont été définies jusqu'à présent. De la sorte, il est plus facile de comprendre la complexité d'un projet en dehors du cadre de la Convention. Par exemple, les projets à grande échelle présentent certaines des caractéristiques suivantes¹:

a) Ils sont proposés par un gouvernement, un consortium de sociétés privées ou par les deux à la fois;

b) En raison de leur forte incidence sur l'économie et l'environnement, un gouvernement est toujours partie prenante même s'il ne fait pas partie des initiateurs;

c) Leur mise en œuvre prend du temps et leur durée de vie est longue. En effet, les travaux de construction peuvent durer plus de quatre ans, après au moins trois ans pour faire des recherches et obtenir les autorisations nécessaires;

d) Ils représentent généralement un intérêt public en raison de leurs incidences considérables sur les plans socioéconomique et environnemental, ce qui leur donne en plus du poids sur le plan politique;

e) Ce sont par nature des entreprises à risque parce qu'il s'agit d'activités à long terme et à cause de leurs interfaces complexes avec d'autres activités;

f) Ils ont une incidence déterminante sur les marchés;

¹ Voir Sykes, A. (1990), "Macro projects: status, prospects, and the need for international cooperation", *Technology in Society*, n° 12, p. 157 à 172; Flyvbjerg, B. (2005), Policy and planning for large Infrastructure projects: problems, causes, cures. World Bank Policy Research Working Paper 3781; et Bruzelius, N., B. Flyvbjerg et W. Rothengatter (2002), "Big decisions, big risks. improving accountability in mega projects", *Transport Policy*, n° 9, p. 143 à 154.

- g) Ils sont soumis à des décisions prises par des protagonistes aux intérêts divergents;
- h) Les avantages, les coûts et les risques éventuels sont souvent mal connus;
- i) Dans le cas des projets internationaux, d'autres complications viennent s'ajouter (gouvernements différents, langues différentes et différences culturelles), et plus les pays sont nombreux plus ces difficultés s'aggravent.

8. Bien que la taille d'un projet puisse être déterminante pour sa complexité, cela ne veut pas nécessairement dire que plus un projet est grand et plus l'application de la Convention sera complexe. Par exemple, un projet à grande échelle, comme un terminal à conteneurs implanté sur les rives d'un fleuve partagé par deux Parties et s'étendant sur plus de 100 hectares, peut être évalué sans difficultés pour autant qu'il existe un consensus entre les Parties en cause. À l'inverse, un petit projet ne s'étendant que sur quelques hectares, mais présentant un certain nombre de risques, peut être contesté par plusieurs pays voisins et ainsi compliquer l'EIE. Le présent document s'intéresse donc plus aux projets portant sur des activités complexes qu'à des projets simplement à grande échelle.

9. S'agissant de l'application de la Convention, sont considérées comme «complexes» les activités appartenant à l'une des deux catégories suivantes:

- a) Activités à forte «dimension stratégique», c'est-à-dire des activités pour lesquelles les protagonistes de l'EIE dans un contexte transfrontière se préoccupent sérieusement du cadre politique dans lequel elles se déroulent ainsi que des décisions plus stratégiques qui ont précédé la proposition de projet;
- b) Les activités pour lesquelles l'évaluation de l'impact sur l'environnement nécessite la participation de plus de deux Parties (Parties d'origine et Parties touchées), notamment les activités ayant des incidences à long terme (voir par exemple la Directive concernant l'application concrète de la Convention d'ESPOO, document ECE/MP.EIA/8, sect. 3.2), qui entraînent un certain nombre de complications comme la multiplicité des langues.

10. Les sections qui suivent décrivent en détail les caractéristiques mentionnées ci-dessus et expliquent les difficultés qu'elles peuvent causer, séparément ou collectivement, pour l'application de la Convention. Quant au chapitre II ci-dessous, il examine la relation entre les caractéristiques des activités complexes et la procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière.

11. Il existe une autre source de difficultés, que nous n'examinerons pas plus avant dans la présente note, à savoir que la Convention n'est pas le seul instrument multilatéral en vigueur dans la région qui porte sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement. Il n'en reste pas moins que, comme le rappelle la Déclaration de Cavtat, la Convention est le plus important instrument international juridiquement contraignant consacré à l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (ECE/MP.EIA/6, annexe XIII, par. 3). Lorsque d'autres accords sont en vigueur, leurs dispositions, à l'instar de celles de la Convention, doivent être respectées. Il peut arriver que les différentes dispositions à respecter compliquent la procédure de l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière. Cette question a été examinée par le Groupe de travail de l'évaluation de l'impact

sur l'environnement à sa neuvième session (ECE/MP.EIA/WG.1/2006/2, par. 52), sur la base de renseignements communiqués par le secrétariat². Peut-être faudrait-il désormais trouver d'éventuelles synergies entre la Convention et les accords qui contiennent des dispositions relatives à l'évaluation de l'impact sur l'environnement, mais uniquement sur un plan très général.

A. Dimension stratégique

12. Pour les besoins de la présente analyse, la dimension stratégique sera mise en regard avec les influences politiques, les visées stratégiques et les relations entre l'activité et les politiques, les plans et les programmes (PPP) ou encore d'autres projets. D'une manière générale, toute activité a une certaine dimension stratégique, mais seules les activités pour lesquelles cette dimension stratégique est prédominante seront considérées comme des activités complexes ici.

13. Si nous prenons l'exemple d'un projet de gazoduc traversant plusieurs pays, on peut dire que le choix de son tracé a une dimension stratégique. Cet itinéraire peut être déterminé par des considérations géopolitiques, des intérêts économiques ou encore les relations entre les pays concernés, réduisant ainsi les possibilités offertes dans l'EIE. En outre, ce projet de gazoduc pourrait notablement influencer le marché régional de l'énergie et avoir une incidence sur les stratégies suivies par ces pays en matière d'énergie et de climat. Enfin, un grand projet concernant l'énergie pourrait aussi rendre l'intégration régionale plus difficile en cas de désaccord entre les Parties. Tous ces aspects font partie de ce qu'il est convenu d'appeler la dimension stratégique.

14. La dimension stratégique d'une activité programmée devrait dans l'idéal être examinée dans le cadre de l'évaluation stratégique environnementale (ESE) du PPP, qui définit le cadre de l'activité. Grâce à l'EIE, on pourrait examiner la compatibilité de l'activité programmée, notamment les décisions prises au tout début, avec les PPP et d'autres projets. Cependant, dans la pratique, une activité complexe ne devrait pas être programmée sur la base de mesures, de plans et de programmes ou, si tel est le cas, ceux-ci ne devraient pas faire l'objet d'une évaluation stratégique environnementale. Des projets complexes pourraient voir le jour de façon informelle, voire non réglementaire, c'est-à-dire en ne suivant pas une programmation précise³. Dans ces conditions, il est préférable que la dimension stratégique des projets complexes soit évaluée au stade de l'EIE.

15. Les politiques, les plans et les programmes qui ne sont pas directement liés à l'activité considérée ne doivent pas être pris en compte. Par exemple, certains PPP dans le contexte de l'énergie pourraient servir de cadre à une activité complexe dans le domaine de l'énergie, laquelle pourrait à son tour avoir une incidence sur la politique en matière de changement climatique. C'est la raison pour laquelle les rapports entre l'activité et les PPP doivent être envisagés au sens large.

² Ces renseignements peuvent être consultés sur le site Web de la Convention, à l'adresse suivante: <http://www.unece.org/env/eia/workinggroup.htm>.

³ Voir Cherp, A., A. Watt et V. Vinichenko (2007), «SEA and strategy formation theories: from three Ps to five Ps», *Environmental Impact Assessment Review*, n° 27, p. 624 à 644.

16. La dimension stratégique augmente la complexité de la procédure et de l'analyse parce qu'elle n'est généralement pas prise en considération dans le cadre de l'EIE et, pourtant, la Convention n'empêche nullement les Parties d'évaluer des questions stratégiques dans le cadre de l'EIE.

17. La dimension stratégique d'une activité peut aussi contribuer à déterminer l'ampleur d'un impact. Par exemple, l'influence que des activités peuvent avoir sur une politique régionale ou une stratégie gouvernementale peut être considérée comme un impact important. Cet impact devrait donc être analysé dans le cadre de l'EIE à condition qu'il ne fasse pas déjà l'objet d'une évaluation stratégique environnementale. Inversement, un impact important touchant plusieurs Parties peut indiquer qu'une activité est complexe.

B. Nombre de Parties concernées

18. Dans la plupart des cas, la Convention s'applique entre deux pays, dont un seul est une Partie d'origine (c'est-à-dire qu'il ne s'agit pas d'une activité transfrontière). Lorsque les Parties concernées sont plus de deux, la complexité augmente en raison du plus grand nombre de participants à la procédure d'EIE transfrontière et à la prise des décisions. De la même façon, en cas d'impact à long terme, la situation est beaucoup plus compliquée que dans une simple évaluation transfrontière entre deux Parties.

19. Au fur et à mesure que le nombre de Parties augmente, il faut de plus en plus d'autorités pour prendre les décisions nécessaires, par exemple définir les modalités de la procédure d'EIE, sa portée, etc. Les procédures et les méthodes choisies varient généralement entre les Parties et souvent entre plusieurs autorités à l'intérieur d'une même Partie, de sorte que plus les Parties en cause sont nombreuses plus la procédure d'EIE transfrontière devient complexe. De plus, les autorités compétentes peuvent appartenir à différents secteurs (par exemple eau, environnement ou énergie), ce qui complique encore davantage les consultations.

20. La procédure d'EIE transfrontière peut être encore plus compliquée lorsque l'un ou plusieurs des États concernés n'est pas partie à la Convention, et n'est donc pas tenu de respecter ses dispositions. De la même manière, une Partie n'est pas légalement tenue de notifier un État non partie; la pratique ne semble pas être la même pour toutes les Parties dans ce domaine. De fait, le deuxième Examen de l'application (décision IV/1) confirme que les États non parties participent quelquefois à des procédures en vertu de la Convention. La Déclaration ministérielle d'Oslo (ECE/MP.EIA/2, annexe IX) souligne «qu'il incombe aux États de prendre toutes les mesures voulues permettant effectivement de faire en sorte que les activités relevant de leur juridiction ou entreprises sous leur contrôle n'aient pas un impact transfrontière préjudiciable important sur l'environnement d'autres États ou sur des zones situées en dehors des limites de leur propre juridiction nationale;».

21. Les discussions prévues dans la Convention à propos d'une activité ne figurant pas dans l'appendice I mais susceptible d'avoir un impact préjudiciable important dans le contexte transfrontière (art. 2, par. 5) peuvent être particulièrement difficiles à organiser lorsqu'il y a plus de deux Parties concernées. À l'appui de ces discussions, la Convention donne des directives générales permettant de définir les critères d'un impact préjudiciable important (appendice III). Par exemple, une activité dont l'implantation serait prévue dans ou à proximité d'une zone à l'environnement particulièrement sensible ou important, même si elle ne figure pas dans la liste

de l'appendice I, pourrait être considérée comme susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important en raison de son emplacement (appendice III, par. 1 b)). Cependant, il se peut que les Parties concernées n'aient pas la même vision, du point de vue juridique, de l'importance de l'impact.

22. Outre les autorités compétentes de chaque Partie, d'autres autorités gouvernementales, à d'autres niveaux et dans d'autres secteurs, peuvent être appelées à participer à la procédure d'EIE dans un contexte transfrontière. Par exemple, dans le cas d'un grand projet en matière d'énergie, outre le secteur de l'énergie, les secteurs du commerce et de l'industrie peuvent souhaiter participer à la procédure. En outre, les autorités locales des zones proches de celles où doit s'implanter l'activité prévue participent généralement à la procédure d'EIE transfrontière.

23. Enfin, le nombre d'organisations non gouvernementales et de membres du public appelés à participer devrait augmenter proportionnellement au nombre de Parties concernées. Cela devrait notamment être le cas dans les projets les plus controversés, comme les centrales nucléaires ou les activités appelées à modifier le milieu de zones naturelles préservées. Et pourtant, les grands projets concernant plusieurs Parties risquent moins de créer une controverse lorsqu'ils sont implantés loin des zones habitées et n'ont pas d'impacts directs sur la population ou sur des zones sensibles.

24. Une autre caractéristique des activités complexes directement liées au nombre de Parties est le nombre de langues (ECE/MP.EIA/8, sect. 3.2.3). En effet, les Parties à la Convention utilisent un grand nombre de langues officielles et leur population un nombre de langues encore plus grand. On peut donc dire que le nombre de langues augmente souvent parallèlement au nombre de Parties engagées dans la procédure d'EIE transfrontière.

25. Corollaire du nombre de Parties, et facteur aggravant des difficultés de traduction, le nombre de documents à traduire. Comme indiqué dans la publication de 1996 intitulée «Current Policies, Strategies and Aspects of EIA in a Transboundary Context» (ECE/CEP/9, deuxième partie, chap. IV), des traductions peuvent être nécessaires pour trois à neuf types de document, de simples lettres de quelques pages à de volumineux documents. Chaque type de document peut à son tour comprendre plusieurs documents, par exemple les observations et objections du public peuvent comprendre des centaines de lettres. Les problèmes de traduction peuvent non seulement compromettre la communication entre les parties prenantes mais aussi accroître le coût et la durée de la procédure. Cette question fait l'objet d'un complément d'examen dans la section E du chapitre II ci-dessous.

II. DIFFICULTÉS RENCONTRÉES DANS L'APPLICATION DE LA CONVENTION EN CE QUI CONCERNE LES ACTIVITÉS COMPLEXES

26. Le présent chapitre porte sur la manière dont les caractéristiques des activités complexes décrites plus haut peuvent rendre problématique l'application de la Convention. Les étapes clés de la procédure transfrontière sont examinées l'une après l'autre: premiers stades de la planification, préparation du dossier d'EIE, participation du public et processus décisionnel. Enfin, les coûts résultant de ces problèmes sont examinés.

27. Avant d'aborder plus particulièrement les activités complexes, il convient de relever quelques-uns des problèmes bien connus que pose la mise en œuvre de la Convention: a) offre

au public de possibilités égales de participation dans les différentes Parties à la Convention; b) problèmes linguistiques concernant les traductions, notamment les désaccords au sujet de la quantité de documents à traduire et des langues dans lesquelles les documents doivent être traduits, etc.; c) retards dans la mise en œuvre de l'activité dus à la lenteur des consultations transfrontières; et d) incompatibilité des procédures nationales d'EIE. Enfin, dernier problème et non le moindre, les intérêts nationaux font parfois obstacle à la mise en œuvre de la procédure d'EIE transfrontière. Ces problèmes peuvent être plus graves lorsqu'il s'agit d'activités complexes.

28. Outre qu'elles posent des problèmes en ce qui concerne la mise en œuvre de la procédure prévue par la Convention, les activités complexes peuvent mettre en évidence les liens réciproques entre l'EIE et l'ESE. Pour les activités complexes à dimension essentiellement stratégique qui n'ont pas été précédemment évaluées dans le cadre d'une ESE, la difficulté consiste à évaluer cette dimension dans le cadre de la Convention. Généralement, les rapports d'EIE ne traitent pas de questions stratégiques telles que les incidences de l'activité sur les politiques, ce qui pourrait être le cas pour des projets complexes. Ces facteurs stratégiques sont utiles pour évaluer les incidences réelles d'un projet sur l'environnement. Toutefois, comme cela a été indiqué plus haut, la Convention ne permet pas l'évaluation des questions stratégiques; celles-ci peuvent être incluses dans une EIE.

29. Les activités complexes à dimension principalement stratégique peuvent faire l'objet d'une procédure qui se situerait quelque part entre une EIE et une ESE, ou qui serait une combinaison de ces deux procédures ou encore qui consisterait à appliquer ces deux procédures en parallèle. Ainsi, si l'activité est un projet, une EIE s'impose, mais s'il existe un lien étroit avec les politiques et la position stratégique de l'État, c'est une ESE qui pourrait s'avérer nécessaire ou appropriée. Le chevauchement de l'EIE et de l'ESE pour les projets à grande échelle a déjà été mis en évidence en ce qui concerne les directives de l'Union européenne correspondantes⁴ ainsi que dans un document sur le Protocole établi par le secrétariat⁵. Il a également été recommandé que des liens plus explicites soient établis entre l'EIE et l'ESE dans la Convention et le Protocole, respectivement⁶.

A. Premiers stades de la planification

30. Aux premiers stades de la planification du projet, de nombreuses décisions importantes sont prises en ce qui concerne, par exemple, la définition des principaux objectifs du projet, les moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs, la décision d'entreprendre un projet et l'emplacement du projet.

⁴ Sheate, W. *et al.* (2005), The relationship between EIA and SEA Directives. Final report to the European Commission.

⁵ CEE-ONU (2003), Note d'information présentant des éléments qui pourraient figurer dans un plan de travail au titre du Protocole ESE (MP.EIA/AC.3/2003/3).

⁶ Sheate, W. (2008), EIA and SEA: their interrelationship and role as instruments for sustainable development. Exposé fait lors de la quatrième réunion des Parties à la Convention, Bucarest, 20 mai 2008.

31. Les projets complexes peuvent faire l'objet d'influences politiques mettant en jeu des gouvernements et des grandes entreprises. Il peut donc arriver qu'au tout début de la planification, notamment lorsque sont déterminés les principaux objectifs et l'emplacement du projet, les principales décisions soient prises non pas en fonction de facteurs environnementaux mais uniquement en fonction de facteurs stratégiques, commerciaux et politiques. C'est ainsi par exemple que pour un projet à grande échelle dont l'objectif est d'accroître la fourniture d'énergie, les premières décisions pourraient porter sur la source d'énergie, le type d'énergie et les moyens de transport. Toutes ces décisions seront très importantes car elles auront une grande influence sur l'impact environnemental du projet.

32. S'agissant du même exemple, un pays qui a besoin d'énergie peut conclure un accord, par l'intermédiaire de ses autorités ou d'un secteur industriel, avec un autre pays qui lui fournira cette énergie. L'accord précisera quel type d'énergie, à savoir celle que le fournisseur pourra livrer. Les entreprises travaillant dans le secteur de l'énergie décideront alors quel moyen de transport utiliser (par exemple des pipelines ou des bateaux) en fonction de leurs intérêts. Enfin, l'emplacement, par exemple le tracé d'un pipeline traversant plusieurs États, dépendra dans une très large mesure des intérêts politiques et économiques du pays fournisseur et des pays destinataires. Avant de prendre ces décisions importantes, le pays qui a besoin d'énergie devra analyser les différents moyens qu'il pourrait mettre en œuvre pour répondre à ses besoins énergétiques. Il pourrait notamment réduire sa consommation, améliorer les rendements énergétiques, mettre en œuvre de nouvelles technologies ou importer de l'énergie. S'il décide d'importer de l'énergie, il devra alors choisir laquelle importer et comment la transporter. Par exemple s'il importe du gaz, il devra choisir entre l'acheminement du gaz par gazoduc et/ou l'acheminement du gaz sous forme de gaz naturel liquéfié. S'il opte pour le gazoduc, il devra choisir le meilleur tracé possible pour celui-ci. Toutes ces décisions devront être prises à la lumière d'une analyse des avantages et des coûts économiques de l'opération.

33. Toutes les décisions mentionnées dans le paragraphe précédent peuvent aussi s'avérer très importantes du point de vue environnemental. Or elles seront normalement prises avant que ne débute la procédure d'EIE transfrontière. Comme cela a été indiqué à la section A du chapitre I, tel est le cas lorsque les décisions trouvent leur origine dans des processus informels sans protocole ESE permettant d'examiner les facteurs stratégiques. Dans ces cas-là, rien ne garantit que les facteurs environnementaux seront pris en considération et il n'y aura pas de participation du public. En conséquence, les autorités et le public risquent d'être profondément déçus que d'importantes décisions aient été prises et ne puissent être modifiées et que seules quelques rares options puissent encore faire l'objet d'un débat. Ce sentiment risque d'être renforcé lorsqu'il s'agit d'activités complexes en raison de leur importante dimension stratégique.

34. Or, dans son préambule, la Convention dispose qu'il faut «prendre expressément en considération les facteurs environnementaux au début du processus décisionnel».

35. Outre certaines décisions concernant le projet, des décisions relatives à la procédure d'EIE transfrontière sont également prises très tôt. Ces décisions détermineront la manière dont le projet sera évalué tant au niveau national qu'au niveau transfrontière. Pour revenir à l'exemple précédent, les États et les entreprises peuvent influencer sur la procédure d'évaluation directement ou indirectement. Pour les activités complexes concernant plus de deux Parties, ils peuvent décider de la manière de coordonner le dossier d'EIE et de la manière d'établir un lien entre le

processus décisionnel et la procédure d'EIE. Ils peuvent par exemple décider de préparer un seul dossier d'EIE transfrontière pour l'ensemble du projet ou un dossier pour chaque Partie.

B. Préparation du dossier d'EIE

36. Lorsque plus de deux Parties participent à une même procédure d'EIE transfrontière, l'établissement du dossier d'EIE peut soulever différentes difficultés en fonction de la démarche choisie, à savoir:

a) Insérer un seul dossier d'EIE dans différentes procédures d'EIE et faire en sorte que différentes autorités compétentes s'entendent sur son contenu (s'il est décidé d'établir un seul dossier d'EIE);

b) Faire la synthèse de plusieurs dossiers d'EIE nationaux (s'il est décidé d'établir un dossier pour chaque Partie concernée);

c) Combiner les deux options ci-dessus, par exemple établir un dossier national détaillé accompagné d'un résumé global non technique mettant l'accent sur les incidences transfrontières.

37. Les pays ayant des procédures d'EIE différentes, même si elles présentent parfois des similitudes, l'établissement d'un seul dossier d'EIE conforme à plusieurs procédures d'EIE risque de soulever de sérieuses difficultés. En effet, différentes procédures d'EIE peuvent comporter des prescriptions qui sont contradictoires. En outre, il n'est pas toujours facile, pour les autorités compétentes, de s'entendre sur la portée de l'EIE transfrontière, ce qui peut amener chacune des autorités à formuler des recommandations et par conséquent à prendre en considération les observations des protagonistes de leur propre pays et d'autres Parties. Enfin, le dossier d'EIE une fois soumis, chaque autorité peut exiger différentes révisions, ce qui rend très compliqué l'établissement d'un seul dossier d'EIE final.

38. Pour éviter les difficultés susmentionnées, chaque Partie peut exiger d'avoir son propre dossier d'EIE pour un même projet. Dans ce cas, la coordination des différents dossiers d'EIE nationaux est essentielle si l'on veut, d'une part, éviter des contradictions dans la prise de décisions et, d'autre part, évaluer correctement le projet. Cette coordination peut comprendre les éléments suivants: a) homogénéité des méthodes utilisées pour déterminer les incidences et leur importance; b) coordination concernant l'emplacement du projet et les solutions de remplacement; c) reconnaissance des différentes prescriptions en matière d'EIE et des normes et règles environnementales; et d) reconnaissance des différences dans les mesures compensatoires et atténuantes.

39. S'agissant de cette coordination, il convient d'indiquer que la Convention encourage les Parties à conclure des accords et autres arrangements bilatéraux et multilatéraux afin, notamment, d'harmoniser les normes et méthodes relatives à la mise en œuvre de l'EIE (appendice VI, par. c)). Les directives concernant l'application concrète de la Convention recommandent un dialogue ouvert à un stade précoce afin d'aplanir le plus possible les difficultés pouvant découler des différences au niveau de la législation en matière d'EIE (ECE/MP.EIA/8, sect. 2.2, par. 16). Les directives reconnaissent aussi que les procédures d'EIE peuvent être différentes dans le cas de projets complexes (sect. 3.2.3).

40. L'exemple d'un projet routier transfrontière permet d'illustrer simplement la nécessité d'une telle coordination. Dans un tel projet, il faudra nécessairement effectuer l'EIE de façon à permettre la mise en évidence du meilleur tracé dans chaque Partie tout en veillant à ce que les deux tronçons se rejoignent à la frontière.

41. Plus le nombre de Parties concernées augmente plus cette coordination est difficile. Par exemple, si un projet concerne quatre Parties, le concepteur peut soumettre quatre dossiers d'EIE pour ce même projet en se conformant à des prescriptions différentes et en adoptant des modes de présentation différents. Après cette soumission, les Parties concernées se communiqueront leurs dossiers d'EIE respectifs, enverront des observations aux autres Parties et en recevront de ces Parties. Cela n'est pas compliqué en soi mais les autorités demanderont probablement des informations différentes si bien que l'évaluation qui en résultera risque de créer une certaine confusion.

C. Participation du public

42. Si plusieurs dossiers d'EIE nationaux sont établis pour la même activité, cela risque de compliquer la tâche du public car il devra lire davantage de documents. De même, l'existence de dossiers nationaux suppose davantage de traductions, avec les risques de divergences entre les documents que cela comporte. Par exemple, s'il y a 4 rapports d'EIE (pour 4 Parties ayant des langues différentes) il peut être nécessaire de faire 12 traductions. Si l'on ajoute à cela toutes les observations des différentes parties prenantes ainsi que les lettres et communications émanant des gouvernements pendant la procédure d'EIE transfrontière, le nombre de traductions et de documents peut devenir très important. Même si tous les documents sont traduits correctement, le public risque d'être rebuté par leur nombre.

43. La Convention envisage la possibilité de réaliser en commun, s'il y a lieu, l'évaluation de l'impact sur l'environnement (appendice VI, point g)). S'il y a plusieurs Parties d'origine, une évaluation commune peut aider à réduire la taille du dossier d'EIE et faciliter ainsi la participation du public.

44. On trouvera dans la directive concernant l'application concrète de la Convention des orientations concernant les traductions (ECE/MP.EIA/8, sect. 2.6.4). Toutefois, ni cette directive ni la directive relative à la participation du public ne traitent des entraves susmentionnées à la participation du public qui résultent de la nécessité de produire un grand nombre de dossiers d'EIE et de les traduire dans plusieurs langues (ECE/MP.EIA/7).

45. Comme indiqué plus haut, lorsqu'il s'agit d'activités complexes dotées d'une dimension stratégique importante, qui n'ont pas fait l'objet d'une ESE, le public et les autres parties prenantes risquent d'être exclus des premières étapes du processus décisionnel et d'être par conséquent privés de la possibilité de participer lorsque les décisions les plus importantes seront prises. La dimension stratégique des activités pose d'autant plus de problèmes dans un contexte transfrontière qu'il est peu probable que les décisions concernant les précédents PPP aient été prises en tenant compte des opinions du public et des autorités des Parties touchées. Par contre, le public et les autorités de la Partie d'origine ont peut-être déjà eu l'occasion de formuler des observations sur l'élaboration de certains PPP ou de contribuer d'une autre manière à cette élaboration.

D. Le processus décisionnel

46. Les activités complexes peuvent poser des problèmes particuliers au stade du processus décisionnel (ou de l'autorisation de mise en œuvre). Le premier problème qui risque de se poser se rapporte à la préparation du dossier d'EIE. Pour une activité qui met en jeu plusieurs Parties d'origine et pour laquelle les différents dossiers d'EIE nationaux ne forment pas un ensemble cohérent (voir par. 36 b)), c'est-à-dire si ces dossiers utilisent des méthodologies hétérogènes ou ne reconnaissent pas différentes règles et normes nationales, les décisions (pour un même projet) dans chaque Partie pourront être inspirées par des motifs différents.

47. Le deuxième problème qui risque de se poser a trait à l'existence de différents dossiers d'EIE nationaux pour un même projet ainsi qu'au résumé global mettant l'accent sur les incidences transfrontières. Les dossiers d'EIE de chacune des Parties et le résumé global peuvent mettre en évidence des incidences ayant leur origine dans les autres Parties. Les décideurs vont donc sans doute examiner non seulement les incidences ayant leur origine sur leur propre territoire mais aussi celles qui ont leur origine sur le territoire des autres Parties. Cette situation peut conduire à une décision dans laquelle une Partie n'approuve pas un projet (une partie de ce projet) sur son territoire en raison des incidences ayant leur origine hors de son territoire, qui pourraient découler de ce projet. La Partie en question pourrait aussi refuser l'autorisation de mise en œuvre au motif que la manière dont l'EIE a été menée dans une autre Partie ne la satisfait pas. Un tel cas de figure n'est envisagé ni dans la Convention ni dans le document d'orientation qui s'y rapporte.

48. L'exemple d'un pipeline sous-marin traversant les eaux territoriales (ou les zones économiques exclusives) de plusieurs Parties permet d'illustrer cette situation. Dans ce cas, le tronçon de pipeline de chacune des Parties peut avoir une incidence sur les autres Parties puisque toutes les Parties partagent le même milieu aquatique. Il s'ensuit que les Parties seraient simultanément à la fois Parties touchées et Parties d'origine. Au moment de prendre la décision, chaque Partie pourrait alors prendre en considération non seulement l'évaluation de l'impact environnemental du tronçon de pipeline se trouvant dans ses propres eaux mais aussi les EIE portant sur les eaux des autres Parties.

49. Il convient en outre de relever que même si le pipeline a été, sur la totalité de son tracé, construit avec la même technologie et les mêmes matériaux, les caractéristiques du milieu aquatique peuvent être très hétérogènes. Les conditions dans lesquelles le pipeline a été posé et les incidences qui peuvent en résulter peuvent donc varier d'un tronçon à l'autre. Une Partie peut donc être satisfaite du projet dans ses propres eaux mais être préoccupée par la réalisation du même projet dans les eaux d'une autre Partie. Cela pourrait être le cas si une partie du milieu aquatique contient des sédiments pollués et que ces sédiments sont remués et dispersés pendant la construction du pipeline (notamment pendant les travaux de dragage, de creusement, de remplissage et de minage). Dans ce cas, la Partie concernée hésitera à approuver la construction du tronçon situé dans ses propres eaux par crainte des incidences transfrontières que pourrait avoir sur ses propres eaux la construction d'un autre tronçon. Cet exemple n'est pas sans rapport avec la construction – achevée ou prévue – de pipelines, notamment dans les mers Baltique, Noire, du Nord et Méditerranée.

50. Dans l'exemple susmentionné, si les dossiers d'EIE ne forment pas un tout cohérent, la procédure d'EIE transfrontière peut s'avérer encore plus difficile à mettre en œuvre. L'existence

de plusieurs dossiers d'EIE peut entraver l'évaluation de l'impact environnemental et le processus décisionnel. Il peut en particulier arriver que le décideur doive faire face à une série de documents complexes et difficiles à interpréter. Comme indiqué plus haut, la Convention prévoit la possibilité d'établir un dossier d'EIE conjoint de nature à faciliter la prise de décisions et la participation du public.

51. Un troisième problème se rapporte au moment choisi pour prendre la décision, laquelle met en jeu de nombreuses Parties. Les procédures nationales peuvent être plus ou moins longues et suivre leur cours plus ou moins rapidement selon les Parties, si bien que les autorisations nationales de mise en œuvre peuvent être données à des moments différents selon les Parties, ce qui risque de créer un climat d'incertitude pour tous les protagonistes.

52. Autre obstacle à surmonter: comment prendre en considération, dans le processus décisionnel, la question de la dimension stratégique quand cette question n'est pas abordée dans le dossier d'EIE (ce qui est généralement le cas).

53. Enfin, le dernier problème qui se pose au stade du processus décisionnel se rapporte au jeu des influences politiques. D'après la Convention, la décision finale devrait être prise compte dûment tenu des conclusions du dossier d'EIE et des observations des protagonistes. Or les informations scientifiques et les observations du public risquent, pour des raisons politiques, de recevoir une attention moindre, en particulier lorsqu'il s'agit d'activités complexes. C'est là un problème important et reconnu qui se pose dans le cadre de la réalisation pratique de l'EIE⁷: plus il y a d'intérêts politiques et autres enjeux, plus la probabilité de voir ces intérêts influencer sur le processus décisionnel est élevée.

E. Coûts de la procédure d'EIE transfrontière

54. Les problèmes décrits plus haut peuvent entraîner une augmentation du coût de la procédure d'EIE transfrontière, notamment en raison des dépenses engagées dans les domaines suivants: a) traduction des dossiers ainsi que des observations et opinions des Parties touchées; b) frais d'impression supplémentaires; c) distribution des documents; d) organisation d'auditions publiques; e) frais d'interprétation; et f) frais de déplacement et de logement. Les projets complexes risquent de faire augmenter les coûts si les problèmes ne sont pas résolus. Inversement, éviter les problèmes devrait permettre de réaliser des économies substantielles, dont devrait bénéficier en particulier l'initiateur du projet puisque les coûts de la procédure d'EIE sont généralement à sa charge.

III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

55. Les activités complexes telles que celles qui ont été évoquées sont de plus en plus fréquentes et rendent très difficile l'application de la Convention. Il faut tenter de venir à bout des problèmes posés par ces activités si l'on veut atteindre les objectifs fixés par la Convention. Parallèlement, les Parties peuvent saisir les occasions que leur offrent les activités complexes pour renforcer la coopération sous-régionale.

⁷ Jay, S. *et al.* (2007), «Environmental impact assessment: Retrospect and prospect», *Environmental Impact Assessment Review*, n° 27, p. 287 à 300.

56. Pour mieux appliquer la Convention lorsqu'il s'agit d'activités complexes, il faut prévoir les nouvelles situations qui seront générées par ces activités, reconnaître les problèmes et, peut-être, donner des orientations. Dans la Directive concernant l'application concrète de la Convention (ECE/MP.EIA/8), certains problèmes sont mentionnés en ce qui concerne les impacts à longue distance; la Directive mentionne expressément la «complexité» née de l'existence de plus de deux Parties concernées (sect. 3.2.3). Elle mentionne également les problèmes posés par l'existence de plusieurs langues et de prescriptions différentes concernant les procédures d'EIE.

57. Trouver des solutions dans les situations susmentionnées constituera un soutien aux autorités, aux concepteurs et aux autres protagonistes qui appliquent la Convention. Si l'on ne s'emploie pas à lever les obstacles liés aux activités complexes qui ont été mis en évidence, des problèmes risquent à l'avenir de se poser dans le cadre des procédures d'EIE transfrontières appliquées à des activités complexes.

58. Pour surmonter les obstacles mis en évidence ci-dessus, il est recommandé d'examiner les questions suivantes, notamment en ce qui concerne les futures orientations:

- a) En ce qui concerne la procédure⁸:
 - i) Réviser la Directive concernant l'application concrète de la Convention (ECE/MP.EIA/8) à la lumière de l'expérience acquise en appliquant la Convention à des activités complexes;
 - ii) Établir des liens plus clairs entre les procédures d'EIE et d'ESE, éventuellement à l'occasion de la révision de la Directive concernant l'application concrète de la Convention (ECE/MP.EIA/8, chap. II);
 - iii) Donner des orientations sur la manière dont la participation du public pourrait être mise en œuvre dans le cadre d'activités complexes, en révisant la Directive concernant la participation du public à l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (ECE/MP.EIA/7);
 - iv) Donner des orientations concernant, d'une part, le processus décisionnel et ses liens avec les différents rapports d'EIE et, d'autre part, la manière de prendre une décision conjointe lorsqu'il s'agit d'activités mettant en jeu le territoire de plusieurs Parties;
 - v) Donner des orientations sur la manière de mener des EIE conjointes et d'établir des dossiers d'EIE conjoints lorsque plusieurs Parties sont concernées. L'EIE conjointe est mentionnée dans la Convention (appendice VI, par. 2 b)); on trouve également dans la Directive concernant l'application concrète de la Convention (ECE/MP.EIA/8, sect. 3.3) des orientations concernant les activités mettant en jeu deux Parties d'origine;

⁸ Voir aussi ECE/CEP/9, quatrième partie.

- vi) Accroître la transparence des réunions préparatoires entre les centres de liaison nationaux et les Parties concernées, par exemple en rendant les rapports des réunions accessibles au public. Cela permettrait à tous les protagonistes de savoir comment la procédure d'EIE serait coordonnée dans le cas d'activités complexes et, éventuellement, comment formuler des observations.
- b) En ce qui concerne la méthodologie:
- i) Définir la marche à suivre lorsque la dimension stratégique d'une activité complexe n'a pas été évaluée dans le cadre d'une précédente ESE, et donner des orientations sur la manière d'incorporer une analyse formelle des questions stratégiques au stade de l'EIE. Cela permettrait d'avoir un débat structuré et transparent sur toutes les décisions importantes prises à un stade précoce, notamment le but final du projet et les moyens à mettre en œuvre pour l'atteindre, ainsi qu'une participation du public aux premières étapes du processus décisionnel;
 - ii) Donner des orientations sur la manière de renforcer la préparation de dossiers d'EIE cohérents, notamment en élaborant des mandats conjoints, lorsqu'il est décidé d'établir des dossiers d'EIE séparés. On trouvera quelques conseils sur l'harmonisation dans le document intitulé «Current Policies, Strategies and Aspects of EIA in a Transboundary Context» («L'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière: politiques, stratégies et aspects actuels») (ECE/CEP/9, troisième partie, chap. III);
 - iii) Établir de nouvelles orientations sur des questions spécifiques concernant l'importance de l'impact et les activités complexes (voir par. 17 et 21), sur la base des orientations concernant l'importance de l'impact figurant dans le document intitulé «Current Policies, Strategies and Aspects of EIA in a Transboundary Context» (ECE/CEP/9, troisième partie, chap. II). Donner en particulier des orientations sur l'importance des impacts à longue distance.
