

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 14.9.2009
COM(2009) 469 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT EUROPÉEN,
AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES
RÉGIONS**

**sur l'application et l'efficacité de la directive relative à l'évaluation stratégique
environnementale (directive 2001/42/CE)**

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

sur l'application et l'efficacité de la directive relative à l'évaluation stratégique environnementale (directive 2001/42/CE)

1. INTRODUCTION

La directive 2001/42/CE¹ relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (directive relative à l'évaluation stratégique environnementale, ci-après «directive ESE») requiert que certains plans et programmes publics fassent l'objet d'une évaluation environnementale avant leur adoption.

L'article 12, paragraphe 3, de la directive prévoit que la Commission transmette au Parlement européen et au Conseil un premier rapport sur l'application de la directive et sur l'efficacité de son dispositif avant le 21 juillet 2006. En vue d'une meilleure intégration des exigences en matière de protection de l'environnement, il convient que le rapport soit accompagné, le cas échéant, de propositions visant à modifier la directive, en particulier afin d'envisager une extension de son champ d'application à d'autres domaines/secteurs et d'autres types de plans et de programmes.

En raison des retards pris dans la transposition de la directive dans un certain nombre d'États membres et de l'expérience limitée quant à son application, les informations disponibles à la date du 21 juillet 2006 n'étaient pas suffisantes pour établir le rapport dans les délais prévus (ce premier rapport devait en outre prendre en compte l'expérience des nouveaux États membres qui avaient rejoint l'Union en 2004 et en 2007).

Les principales sources utilisées aux fins de l'établissement du présent rapport figurent à l'annexe.

2. TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE ESE

Les États membres étaient tenus de transposer la directive ESE en droit national le 21 juillet 2004 au plus tard. À cette date, seuls neuf des 25 États membres l'avaient effectivement transposée.

En décembre 2004, 15 procédures d'infraction pour défaut de communication ont été engagées en raison de la non-adoption de mesures législatives de transposition de la directive ESE. Par la suite, cinq États membres ont été condamnés par la Cour de

¹ JO L 197 du 21.7.2001, p. 30. Le terme «stratégique» n'apparaît pas dans la directive. Il est utilisé ici uniquement par souci de commodité.

justice des Communautés européennes (CJCE) pour non-transposition de la directive. Il n'y a pas eu d'autres arrêts de la CJCE depuis lors.

En 2009, tous les États membres avaient transposé la directive. La Commission a lancé une étude afin de vérifier la conformité de la transposition dans les États membres. Si nécessaire, des procédures d'infraction ont été ou sont engagées afin de remédier aux problèmes liés à une transposition incomplète ou incorrecte.

3. ÉLÉMENTS CLES DE LA PROCEDURE ESE

3.1. Principes fondamentaux

Les plans et programmes couverts par la directive font l'objet d'une évaluation environnementale au cours de leur élaboration et avant leur adoption. Cette évaluation inclut l'établissement d'un rapport sur les incidences environnementales, indiquant les incidences notables probables sur l'environnement et les solutions de substitution raisonnables, ainsi que la réalisation de consultations (du public, des autorités chargées des questions d'environnement et des autres États membres en cas d'incidences transfrontières). Le rapport sur les incidences environnementales et les résultats des consultations sont pris en compte avant l'adoption du plan ou du programme. Une fois que celui-ci est adopté, les autorités chargées des questions d'environnement et le public sont informés, et les renseignements pertinents mis à leur disposition. Afin de déterminer le plus tôt possible les effets négatifs imprévus, il y a lieu d'assurer un suivi des incidences notables sur l'environnement des plans et programmes.

Les plans et programmes suivants, ainsi que leurs modifications, sont couverts lorsqu'ils sont élaborés et/ou adoptés par une autorité² et exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives:

- 1) les plans et programmes qui sont élaborés pour certains secteurs³ et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets relevant de la directive relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement (EIE)⁴ pourra être autorisée;
- 2) les plans et programmes pour lesquels une évaluation est requise en vertu de la directive «Habitats» (92/43/CEE⁵);

² La notion d'«autorité» s'est vu attribuer un champ d'application étendu dans la jurisprudence de la CJCE. Elle couvre les autorités publiques, les organismes semi-publics ou les entreprises publiques privatisées qui ont été chargées de fournir un service public sous le contrôle de l'État et disposent, à cette fin, de pouvoirs particuliers. Pour plus de détails, consulter les points 3.12 et 3.13 des lignes directrices de la Commission pour la mise en œuvre de la directive ESE.

³ Agriculture, sylviculture, pêche, énergie, industrie, transports, gestion des déchets, gestion de l'eau, télécommunications, tourisme, aménagement du territoire urbain et rural, affectation des sols.

⁴ Directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement telle que modifiée (JO L 175 du 5.7.1985, p. 40).

⁵ Directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206 du 22.7.1992, p. 7).

- 3) les plans et programmes qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir (non limité à ceux énumérés dans la directive EIE; voir le point 1 ci-dessus) et qui sont déterminés par «sélection»⁶ comme étant susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement;
- 4) les modifications mineures des plans et programmes et les plans et programmes pour les petites zones au niveau local, uniquement si l'examen par sélection établit qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement;
- 5) sont exclus du champ d'application de la directive les plans et programmes dans les secteurs suivants: défense nationale, protection civile, questions financières et budget.

3.2. Détermination du champ d'application de la directive

En général, la plupart des États membres n'ont pas rencontré de problèmes pour déterminer le champ d'application de la directive ESE. La majorité d'entre eux ont indiqué que leur modèle reposait sur une approche mixte, dans laquelle la liste des plans et programmes à évaluer est complétée par une approche au cas par cas afin de déterminer si une évaluation est nécessaire.

3.3. Détermination du champ du rapport sur les incidences environnementales (article 5, paragraphe 4)

L'ampleur et le degré de précision des informations contenues dans le rapport sur les incidences environnementales sont déterminés en concertation avec les autorités chargées des questions d'environnement. Cette procédure est appelée «scoping» (détermination du champ du rapport d'évaluation).

Les exigences de la directive ESE quant au champ du rapport sur les incidences environnementales sont limitées. En conséquence, les États membres appliquent des méthodes différentes pour le «scoping», ainsi que pour la consultation des autorités concernées. Les procédures de «scoping» sont le plus souvent élaborées au cas par cas, la plupart des États membres ne prévoyant pas de méthodes spécifiques.

L'autorité qui décide du résultat de la procédure de «scoping» diffère suivant les États membres. Cette responsabilité incombe souvent à l'autorité chargée de la planification, après consultation de l'autorité chargée des questions environnementales; dans d'autres cas, c'est cette dernière qui s'en occupe.

Dans quelques États membres, la procédure de «scoping» requiert la consultation du public, même si celle-ci n'est pas exigée par la directive.

3.4. Rapport sur les incidences environnementales (article 5 et annexe I)

Le rapport sur les incidences environnementales indique, décrit et évalue les incidences notables probables du plan ou du programme sur l'environnement ainsi

⁶ Soit en procédant à un examen au cas par cas, soit en déterminant des types de plans et programmes, ou en combinant ces deux approches.

que les solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ou du programme.

Toutes les législations nationales de transposition exigent formellement une description de la situation de base. La détermination de l'ampleur et du degré de précision de l'évaluation est la principale difficulté signalée par les États membres.

Au nombre des difficultés, les États membres évoquent également le manque d'informations fiables, le temps demandé par la collecte des données, le manque de critères homogènes pour définir la portée et le contenu de l'analyse de base, et l'absence de critères types en matière d'environnement et de durabilité pour évaluer les plans et programmes.

3.5. Définition des solutions de substitution raisonnables (article 5, paragraphe 1)

La prise en compte et la détermination de solutions de substitution dans le rapport sur les incidences environnementales font partie des quelques points qui ont créé des difficultés aux États membres. Des lignes directrices nationales détaillées ont été élaborées par plusieurs États membres afin d'aider à la définition et à la sélection de solutions de substitution raisonnables dans les différentes procédures. Toutefois, la majorité des États membres n'ont pas établi d'orientations à ce sujet.

La plupart des législations nationales ne fournissent pas de définition spécifique de «solutions de substitution raisonnables» ou n'indiquent pas le nombre de solutions devant être évaluées; le choix des «solutions de substitution raisonnables» résulte d'une évaluation au cas par cas, suivie d'une décision. Tous les États membres signalent que la solution de l'inaction doit obligatoirement être incluse dans le rapport sur les incidences environnementales.

3.6. Consultations (public et autorités chargées des questions environnementales) (article 6)

La directive ESE ne fournissant pas de précisions quant aux procédures de consultation du public, les méthodes les plus variées sont utilisées: annonces publiques, publications dans les journaux officiels ou la presse, réunions publiques, questionnaires ou sondages par internet. Pour ce qui est de la durée de la consultation publique, seul un petit nombre d'États membres ont défini des délais fixes. Les États membres autorisent pour la plupart des périodes de consultation d'au moins un mois, tandis que d'autres décident au cas par cas.

L'expérience générale montre que la consultation du public, surtout lorsqu'elle est organisée au début de la planification et qu'elle est envisagée comme un processus à part entière, contribue à une meilleure acceptation des plans et programmes et permet, en conséquence, de révéler et de résoudre les conflits plus tôt.

3.7. Consultations transfrontières (article 7)

De nombreux cas de consultations transfrontières sont signalés et le niveau de satisfaction semble élevé, sauf en ce qui concerne la question linguistique.

Le coût engendré par la traduction des documents et le fait que la documentation ne soit pas systématiquement traduite sont les principaux problèmes évoqués. Les ONG

rapportent qu'il arrive que la consultation soit organisée tardivement, alors que le plan ou programme est déjà bien avancé.

3.8. Suivi des incidences notables sur l'environnement

L'article 10 de la directive prévoit un suivi des incidences notables sur l'environnement de la mise en œuvre des plans et programmes afin que les effets négatifs imprévus soient repérés le plus tôt possible et que les actions correctrices puissent être engagées en cas de besoin.

Très peu d'États membres indiquent avoir établi des méthodes de suivi ou défini des lignes directrices au niveau national pour la mise en place d'indicateurs de suivi. L'absence de lignes directrices nationales appropriées peut amener à s'interroger sur la mise en œuvre effective de la disposition relative au suivi dans certains États membres.

4. LIEN AVEC D'AUTRES TEXTES LEGISLATIFS ET DOMAINES D'INTERVENTION DE L'UE

La directive ESE est liée de façon formelle et explicite à la directive «Habitats» et à la directive EIE, mais elle a aussi des liens étroits avec d'autres directives (directives relatives à l'eau, aux nitrates, aux déchets, au bruit et à la qualité de l'air⁷) qui contiennent des dispositions concernant l'établissement et l'évaluation des plans et programmes dans des secteurs couverts par l'ESE, ainsi qu'un lien avec le protocole ESE⁸.

L'article 11 de la directive ESE établit que, dans les situations pour lesquelles l'obligation d'effectuer une évaluation des incidences sur l'environnement découle à la fois de la directive et d'autres dispositions communautaires, les États membres peuvent prévoir des procédures coordonnées ou communes.

Seuls quelques États membres rapportent l'existence de lignes directrices pour la coordination des procédures communes en vue de respecter les exigences en matière d'évaluation établies par d'autres directives.

4.1. Directive EIE

Dans une large mesure, les deux directives sont complémentaires: la directive ESE traite les questions «en amont» et définit les meilleures options dans la phase initiale de planification; la directive EIE quant à elle traite les questions «en aval» et

⁷ Directive 2000/60/CE établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (JO L 327 du 22.12.2000, p. 1). Directive 91/676/CEE concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (JO L 375 du 31.12.1991, p. 1). Directive 2006/12/CE relative aux déchets (JO L 114 du 27.4.2006, p. 9). Directive 2002/49/CE relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement (JO L 189 du 18.7.2002, p. 12). Directive 2008/50/CE concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe (JO L 152 du 11.6.2008, p. 1).

⁸ Le protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale à la convention de la CEE-ONU sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Kiev, 2003) a été approuvé par la décision 2008/871/CE (JO L 308 du 19.11.2008, p. 33).

s'applique aux projets à une phase ultérieure. En théorie, il est peu probable que les deux processus se chevauchent. Néanmoins, plusieurs domaines de chevauchement possible ont été mis en évidence dans la mise en œuvre des deux directives⁹.

En particulier, les limites entre ce qui constitue un plan, un programme ou un projet ne sont pas toujours claires, ce qui peut faire naître des doutes, lors de l'évaluation, quant à la satisfaction des critères de l'une des directives ou des deux directives. À cet égard, les définitions de certaines catégories de projets énumérés à l'annexe II de la directive EIE en ce qui concerne les changements d'affectation des sols, manquent de clarté, ce qui pourrait entraîner des confusions avec l'ESE.

Les États membres ont choisi différentes approches afin de remédier aux problèmes éventuels résultant du chevauchement de procédures; ces approches vont des procédures communes dans des cas spécifiques à la coordination informelle entre les autorités compétentes. Nombre d'États membres estiment toutefois qu'ils ne disposent pas de l'expérience nécessaire pour détecter les problèmes de chevauchement et y faire face de manière appropriée.

En raison du manque d'expérience dans la mise en œuvre de la directive ESE, de nombreux États membres ont souligné la nécessité de coordonner les deux procédures; il n'en reste pas moins que les mécanismes et les outils ne sont pas toujours élaborés et testés de façon adéquate. Ce problème pourrait être résolu grâce à l'établissement de documents d'orientation en coopération avec les États membres.

Le *fusionnement des directives ESE et EIE* au moyen d'une procédure globale d'évaluation environnementale pourrait être envisagé, afin de clarifier leurs liens et d'améliorer leur complémentarité et leur efficacité. Bien que cette option semble séduisante, très peu d'États membres la préconisent; ils font valoir que chaque procédure doit être totalement distincte, car les deux directives sont complémentaires et s'appliquent à des étapes et des processus différents.

Compte tenu de ce qui précède et vu le peu d'expérience dont on dispose en ce qui concerne l'application de la directive ESE, il ne semble pas approprié pour le moment de fusionner les deux procédures. À ce stade, la coordination et la cohérence peuvent être améliorées grâce à la correction des contradictions existantes entre les dispositions des deux directives et à la clarification des définitions des catégories de projets problématiques dans la directive EIE, ainsi que grâce à la modification de cette dernière et/ou à l'élaboration de lignes directrices, comme expliqué ci-dessus.

4.2. Directive «Habitats» et plan d'action en faveur de la diversité biologique¹⁰

En ce qui concerne la **directive «Habitats»**, et notamment son article 6, paragraphe 3, prévoyant une évaluation particulière dans certains cas, les États membres ne signalent pas problème majeur quant à son lien avec l'article 11,

⁹ - lorsque des projets importants se composent de plusieurs sous-projets ou lorsque la portée des projets dépasse le niveau local; - lorsque les projets nécessitent de modifier les plans d'affectation des sols (ce qui demande une ESE) avant qu'un concepteur puisse demander l'autorisation de mise en œuvre et entreprendre l'EIE; - lorsque des plans et programmes établissent des critères obligatoires pour l'autorisation ultérieure de projets; - lorsqu'il existe un lien hiérarchique entre ESE et EIE.

¹⁰ COM(2006) 216.

paragraphe 2, de la directive ESE qui préconise des procédures coordonnées ou communes. En effet, les États membres indiquent qu'ils ont fait en sorte d'éviter les duplications ou les chevauchements, principalement en recourant à une approche coordonnée, qui est préférée à l'approche commune¹¹.

Il convient cependant de noter que les ONG ont fait part de leurs préoccupations quant à cette question.

Pour ce qui est du **plan d'action en faveur de la diversité biologique (PADB)**, plusieurs États membres considèrent simplement que les dispositions de la directive ESE sont suffisantes et prennent son contenu en compte.

L'évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre du PADB¹², réalisée en 2008, révèle qu'il est fort improbable que l'UE puisse atteindre son objectif d'enrayement de la diminution de la diversité biologique d'ici 2010. Le rapport d'évaluation souligne qu'il convient de veiller davantage à la réalisation systématique d'évaluations environnementales (EIE/ESE) dans le cadre des interventions écologiquement sensibles financées par les États membres et la Communauté européenne.

4.3. Le protocole ESE

La convention d'Espoo sur l'EIE dans un contexte transfrontière, à laquelle la CE a adhéré, a été complétée par le protocole ESE. Le protocole ESE a été adopté à Kiev le 21 mai 2003 et signé par la suite par 36 États et la Communauté européenne. Pour que le protocole puisse entrer en vigueur, 16 signataires doivent le ratifier (jusqu'à maintenant, il n'a été ratifié que par 10 signataires).

Le protocole ESE ne se limite pas aux incidences *transfrontières* des plans et programmes: il concerne également les incidences des plans et programmes dans les États parties au protocole. Une fois en vigueur, le protocole requerra que les parties évaluent les incidences environnementales de certains plans et programmes. Il aborde aussi la question des politiques et de la législation, ce qui n'est pas le cas de la directive ESE.

4.4. Changement climatique

L'absence d'une méthodologie bien établie pour déterminer les incidences a été mentionnée comme étant un problème majeur par de nombreux États membres. Les questions touchant au changement climatique sont traitées au cas par cas dans la directive ESE, et généralement en relation avec des plans et programmes susceptibles d'avoir une incidence notable sur le climat, tels que des plans et programmes dans les secteurs de l'énergie ou du transport. Toutefois, il est à noter que les considérations ayant trait au changement climatique sont de plus en plus prises en compte dans les autres plans et programmes.

Certains États membres sont en train d'élaborer des méthodes spécifiques afin de mesurer les émissions de gaz à effet de serre potentielles de plans et programmes

¹¹ Coordination de l'évaluation ESE avec les autres évaluations et procédure commune avec une seule évaluation qui respecte les exigences des deux directives.

¹² COM(2008) 864.

particuliers; d'autres fixent un objectif de «neutralité carbone» (ce qui signifie que la mise en œuvre de plans et de programmes ne doit pas être à l'origine d'une augmentation des émissions de gaz à effet de serre) ou définissent les effets sur le changement climatique sous l'angle de la réduction attendue des émissions de gaz à effet de serre.

Étant donné l'absence d'orientations spécifiques quant à la prise en compte des questions liées au changement climatique dans l'ESE, il convient d'envisager l'élaboration de lignes directrices particulières.

5. PROGRAMMES CO-FINANCES PAR LA CE EN 2007-2013¹³

En vertu de son article 3, paragraphe 9, la directive ESE ne s'appliquait pas aux plans et programmes de la période de programmation 2000-2006. Pour la période 2007-2013, la directive ESE s'appliquait à part entière, conformément à son article 2, point a), et aux règlements relatifs à la cohésion, au développement rural et à la pêche qui mentionnent expressément la nécessité de mener une ESE.

En pratique, pour la plupart des programmes opérationnels adoptés pour la période 2007-2013, une ESE devait être effectuée dans les conditions prévues par la directive. Cela signifie que les ESE n'ont pas été réalisées pour les programmes opérationnels ne définissant pas le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourrait être autorisée à l'avenir, à savoir principalement les programmes du Fonds social européen. Le respect des exigences de la directive ESE conditionnait l'approbation des programmes par la Commission.

Plus précisément, en ce qui concerne les *programmes opérationnels relatifs à la politique de cohésion*, l'expérience en matière d'ESE a permis d'aboutir aux constats suivants:

- Le contenu des programmes a été clairement influencé par la procédure ESE, étant donné que les exigences environnementales devaient être prises en considération dès la phase de planification, mais il est difficile d'évaluer dans quelle mesure cela a été le cas.
- Le niveau de participation du public dans un certain nombre d'États membres n'a pas été aussi élevé qu'il aurait pu l'être. En réalité, le calendrier serré d'adoption des programmes a obligé plusieurs autorités chargées de la planification à réaliser la mise en œuvre de l'ESE dans un délai très court. Par ailleurs, il convient de noter que l'article 11 (Partenariat) du règlement (CE) n° 1083/2006 prévoit la participation des organismes représentant la société civile durant les phases d'élaboration du programme.

¹³

Règlement (CE) n° 1083/2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion (JO L 210 du 31.7.2006, p. 25); règlement (CE) n° 1698/2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO L 277 du 21.10.2005, p. 1); règlement (CE) n° 2371/2002 du Conseil relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche (JO L 358 du 31.12.2002, p. 59).

- Les autorités chargées des questions environnementales ont été consultées et ont pris part au processus de décision, même s'il a parfois été difficile de prendre toutes leurs recommandations en compte.
- La qualité des rapports sur les incidences environnementales était inégale et, dans certains cas, relativement médiocre.

L'évaluation des programmes relatifs au développement rural a conduit aux observations suivantes en ce qui concerne l'ESE:

- La qualité des ESE était extrêmement variable selon les États membres.
- Dans la plupart des cas, un grand nombre de parties intéressées ont pris part à la consultation publique, même si parfois le public ne s'est pas vu offrir suffisamment d'occasions de s'impliquer en raison de méthodes de consultation inadéquates.

Des observations similaires ont été formulées en ce qui concerne les programmes opérationnels financés par le Fonds européen pour la pêche.

Dans l'ensemble, malgré les incertitudes quant à l'étendue de l'influence de l'ESE sur le contenu des programmes, il est essentiel de souligner l'effet positif général de la première application de la directive ESE aux programmes co-financés par la Communauté. Bien que des améliorations soient encore souhaitables, la mise en œuvre de la directive ESE a conduit à une meilleure intégration des considérations environnementales dans le contenu des programmes. Les autorités chargées des questions d'environnement interviennent davantage dans toutes les phases du processus de décision.

6. EFFICACITE DE LA DIRECTIVE

Afin d'évaluer l'efficacité de la directive ESE, il a fallu examiner comment l'intégration de considérations environnementales avait influencé les procédures de planification et de programmation et dans quelle mesure les plans et programmes avaient été modifiés à la suite de l'application de la procédure ESE.

6.1. Incidence de l'ESE sur le processus de planification

Une majorité d'États membres ont spécifiquement indiqué que l'ESE avait contribué à l'amélioration de l'organisation et de la structure de la procédure de planification dans son ensemble. En particulier, les exigences formelles de consultation des autorités chargées des questions d'environnement et du public ont conduit à une plus grande transparence dans les procédures de planification.

6.2. Incidence de l'ESE sur le contenu des plans et programmes

La majorité des États membres rapportent que, dans de nombreux cas, l'ESE a eu pour effet de modifier le contenu des plans et programmes. Les expériences à cet égard sont différentes selon les États membres. En général, les États membres font savoir que l'ESE n'a pas changé les buts principaux ou l'allocation financière parmi les objectifs de financement; en revanche, certains objectifs, régimes ou critères de financement ont changé. D'autres expériences montrent cependant que, au niveau de

plans nationaux plus importants, un nombre significatif de constatations liées à l'ESE ont fortement influencé le contenu des plans, y compris au niveau du choix des solutions de substitution ou de l'intégration de suggestions essentielles de l'ESE.

Une majorité d'États membres ont également indiqué que les contenus des plans et programmes font progressivement l'objet de modifications, du fait du caractère itératif du processus d'ESE, dont la réalisation est simultanée à l'élaboration des plans et programmes. Ils mentionnent notamment que les coûteuses mesures d'atténuation adoptées précédemment seront peut-être désormais superflues puisque les questions d'environnement sont prises en considération dès la phase d'élaboration des plans et programmes.

6.3. Perception des avantages de l'ESE

Les États membres font état d'un certain nombre d'avantages liés à l'ESE, tels que:

- L'intégration de considérations environnementales dans la prise de décision et l'«écologisation» des plans et programmes.
- L'introduction de la participation et de la consultation des autorités publiques concernées; la coopération entre les différentes autorités (planification, environnement et santé) se trouve ainsi facilitée et renforcée.
- La transparence accrue dans la prise de décision, grâce à l'implication de plusieurs niveaux de la société.
- La contribution de l'ESE au respect des exigences environnementales en vigueur dans le domaine concerné.

7. POSSIBILITES D'AMELIORATION DE LA DIRECTIVE

À plus long terme, certaines modifications pourraient être apportées afin de prendre en compte l'entrée en vigueur du protocole ESE, d'étendre le champ d'application de la directive ESE (pour mieux traiter certaines questions telles que le changement climatique, la diversité biologique et les risques), et de renforcer les synergies avec d'autres textes législatifs relatifs à l'environnement. À cet égard, les recommandations suivantes pourraient être prises en considération:

- L'entrée en vigueur du *protocole ESE* pourrait entraîner des changements dans la directive ESE. Des modifications supplémentaires de la directive ESE pourraient être envisagées. Certaines de ces modifications pourraient être intégrées dans le cadre du réexamen de la directive EIE, notamment par des modifications de ses annexes.
- Le protocole ESE va plus loin que la directive ESE, car il encourage également l'application de l'ESE à certaines *politiques et propositions législatives*. La directive ESE ne s'appliquant pas aux politiques qui fixent le cadre des plans et programmes, il se révèle nécessaire d'envisager pour l'avenir une éventuelle inclusion des politiques et de la législation dans le champ d'application de la directive.

- Il convient de *développer les capacités* dans les États membres afin de garantir une mise en œuvre efficace de la directive ESE. Pour ce faire, le renforcement des capacités doit être fortement encouragé, notamment par des campagnes ciblées pour le recrutement et la formation d'experts ESE et par l'élaboration de documents d'orientation.
- Enfin, certains États membres ont souligné la nécessité de disposer de *lignes directrices supplémentaires*, en particulier pour l'interprétation de certains concepts clés de la directive (critères de sélection, détermination des solutions de substitution, mécanismes de coordination et/ou procédures communes aux fins du respect des exigences d'autres directives en matière d'évaluation, orientations spécifiques en ce qui concerne le lien entre ESE et EIE). La Commission, en coopération avec les États membres, pourrait élaborer des lignes directrices communautaires en vue de mieux intégrer les questions liées au changement climatique et à la diversité biologique dans l'ESE.

8. CONCLUSIONS

L'application et l'efficacité de la directive ESE dans l'UE varient d'un État membre à l'autre en fonction des dispositions institutionnelles et juridiques de la procédure ESE et de la façon dont les États membres perçoivent son rôle. Ces situations contrastées déterminent également la façon dont les États membres envisagent les avantages et les inconvénients de la directive, et les mesures susceptibles d'améliorer sa mise en œuvre et son efficacité.

D'après les constats dressés par ce premier rapport, l'application de l'ESE dans les États membres en est encore à ses balbutiements et il est nécessaire d'avoir davantage de recul pour décider s'il convient de modifier la directive et, si tel est le cas, pour arrêter les modalités de cette modification. Les États membres semblent privilégier la stabilité des dispositions législatives afin de laisser les systèmes et les procédures ESE se mettre en place et permettre l'instauration de modalités bien rodées de recours à l'ESE en vue d'améliorer le processus de planification. Le prochain rapport d'évaluation devrait être élaboré en 2013.

De façon générale, il ressort de ce qui précède que la directive ESE contribue à la prise en compte systématique et structurée des questions environnementales dans les processus de planification, ainsi qu'à une meilleure intégration des considérations environnementales en amont. En outre, la directive, par ses exigences (rapport sur les incidences environnementales, consultation et information des autorités et du public, etc.), contribue à l'amélioration et à l'harmonisation des procédures de planification et permet la mise en place de processus décisionnels transparents et participatifs.

Annexe

Principales sources d'information

- Étude commandée par la Commission concernant le rapport sur l'application et l'efficacité de la directive ESE
<http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/study0309.pdf>
- Réponses des États membres au questionnaire de la Commission sur l'application et l'efficacité de la directive ESE.
- Étude commandée par la Commission «*The Relationship between the EIA and the SEA Directives*» (2005)
http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/final_report_0508.pdf
- *Handbook on SEA for Cohesion Policy 2007-2013* (2007, GRDP).
- Lignes directrices de la Commission pour la mise en œuvre de la directive 2001/42/CE, (2003) <http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-support.htm>
- Expérience de la Commission concernant la mise en œuvre et l'exécution de la directive ESE et son application aux programmes co-financés par l'UE pour la période 2007-2013.