

CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES MINISTRES DES TRANSPORTS



VOIES NAVIGABLES ET PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT



CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES MINISTRES DES TRANSPORTS



VOIES NAVIGABLES ET PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Transport en Luchtvaart



CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES MINISTRES DES TRANSPORTS (CEMT)

La Conférence Européenne des Ministres des Transports (CEMT) est une organisation intergouvernementale, créée par un Protocole signé à Bruxelles le 17 octobre 1953. Elle rassemble les Ministres des Transports des 43 pays suivants qui sont Membres à part entière de la Conférence : Albanie, Allemagne, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bélarus, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, ERY Macédoine, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldavie, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Russie, Serbie et Monténégro, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, République tchèque, Turquie et Ukraine. Sept pays ont un statut de Membre associé (Australie, Canada, Corée, États-Unis, Japon, Mexique et Nouvelle-Zélande), le Maroc bénéficiant d'un statut de Membre observateur.

La CEMT constitue un forum de coopération politique au service des Ministres responsables du secteur des transports, plus précisément des transports terrestres ; elle leur offre notamment la possibilité de pouvoir discuter, de façon ouverte, de problèmes d'actualité concernant ce secteur et d'arrêter en commun les principales orientations en vue d'une meilleure utilisation et d'un développement rationnel des transports européens d'importance internationale.

Dans la situation actuelle, la CEMT a deux rôles primordiaux. La première tâche qui lui revient consiste principalement à faciliter la mise en place d'un système paneuropéen intégré des transports qui soit économiquement efficace et réponde aux exigences de durabilité en termes d'environnement et de sécurité. À cette fin il incombe notamment à la CEMT d'établir un pont, sur le plan politique, entre l'Union européenne et les autres pays du continent européen.

Par ailleurs, la CEMT a également pour mission de développer des réflexions sur l'évolution à long terme du secteur des transports et de réaliser des études approfondies sur le fonctionnement de ce secteur face notamment à la mondialisation croissante des échanges. Les activités de ce type, appelées à s'exercer dans un cadre géographique de plus en plus large, ont été récemment renforcées par la création d'un Centre conjoint OCDE/CEMT de Recherche sur les Transports.

Publié en anglais sous le titre :

Inland Waterways and Environmental Protection

Des informations plus détaillées sur la CEMT sont disponibles sur Internet à l'adresse suivante :

www.cemt.org

© CEMT 2006 – Les publications de la CEMT sont diffusées par le Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16, France

REMERCIEMENTS

Dans les débats sur les politiques de développement durable concernant leur secteur, les ministres des Transports manifestent parfois leur déception de constater que les projets visant à développer les voies navigables se heurtent à l'opposition du public, bien que le transport par eau soit en principe jugé préférable au transport routier ou ferroviaire de marchandises du point de vue de la protection de l'environnement. L'extension et l'aménagement des voies de navigation intérieure risquent d'avoir des incidences importantes sur l'environnement, même si une bonne conception des projets peut atténuer ou compenser les dommages occasionnés. Mais la résistance à l'investissement dans les voies navigables s'explique peut-être surtout parce qu'il arrive souvent que les ONG et le public ne soient pas efficacement consultés, ni ne soient associés aux décisions de planification et d'aménagement.

Ce rapport fait le point de l'expérience acquise en matière d'atténuation des incidences sur l'environnement et de mise en œuvre de procédures efficaces de consultation et de planification dans toute l'Europe. Plus précisément, il analyse comment la directive cadre de l'UE sur l'eau influe sur le contexte dans lequel s'inscrit la planification des voies navigables internationales, et définit une stratégie nouvelle pour améliorer la qualité de l'eau. Le rapport conclut à la nécessité d'élaborer des stratégies de protection de l'environnement et de développement des voies navigables à l'échelle des bassins parallèlement aux plans de gestion au niveau des districts hydrographiques prévus par la directive. Il formule des recommandations concernant les bonnes pratiques ; par ailleurs, il désigne le bassin du Danube comme étant celui où il est essentiel d'améliorer la situation. C'est là que les organisations gouvernementales internationales et les ONG pourraient unir leurs efforts avec le plus grand profit pour concevoir la première des stratégies envisagées à l'échelle des bassins hydrographiques.

La CEMT tient à exprimer sa reconnaissance à Henry Opdam et à son équipe d'experts-conseils de Royal Haskoning pour avoir préparé le corps du texte du présent rapport, ainsi qu'au ministère des Transports, des Travaux publics et de la Gestion des eaux des Pays-Bas pour son soutien financier. La CEMT souhaite également remercier pour leur coopération et leurs contributions au rapport tous les experts figurant à la section 1.6 et, tout particulièrement, les membres du groupe de pilotage.

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS.....	3
ABBREVIATIONS	7
RESUME	9
CHAPITRE 1. INTRODUCTION	15
1.1 Contexte et objectifs.....	16
1.2 Contexte institutionnel	16
1.3 Démarche et méthodologie.....	18
1.4 Champ couvert	19
1.5 Résultats de l'étude	20
1.6 Remerciements.....	22
CHAPITRE 2. PROCEDURES D'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE.....	27
2.1 Introduction.....	28
2.3 Le transport par voies navigables, les EIE et les directives communautaires concernant la conservation des oiseaux sauvages et les habitats naturels.....	37
2.4 Directive cadre sur l'eau.....	39
2.5 Conventions et instruments connexes de la CEE-ONU	44
CHAPITRE 3. PRATIQUES ET EXPERIENCE ACQUISE DANS CERTAINS PAYS	51
3.1 Réponses au questionnaire	52
3.2 France.....	54
3.3 Allemagne	58
3.4 Autriche.....	66
3.5 Roumanie	71
3.6 Ukraine.....	78
CHAPITRE 4. ENSEIGNEMENTS A TIRER.....	81
4.1 Questions d'environnement.....	82
4.2 Législation et procédures	84
4.3 Consultation et participation du public	87
4.4 Incidences transfrontières.....	89
4.5 Principales questions	91
CHAPITRE 5. QUESTIONS NON RESOLUES.....	97
5.1 Vision d'avenir, politique, stratégie et planification intégrées du transport par voies navigables en Europe.....	98
5.2 Législation et procédures	99
5.3 Consultation et participation du public	99
5.4 Autres questions	100

BIBLIOGRAPHIE.....	103
Publications.....	104
Sites Web.....	107
CARTES.....	109

ABBREVIATIONS

AIPCN	Association internationale de navigation
AVV	Institut consultatif pour les transports (Pays-Bas)
BEE	Bon état écologique
BFG	Bundesanstalt für Gewässerkunde (Institut fédéral d'hydrologie, Allemagne)
BMVIT	Ministère fédéral des Transports, de l'Innovation et de la Technologie (Autriche)
BPE	Bon potentiel écologique
CCNR	Commission centrale pour la navigation du Rhin
CE	Commission européenne
CEDA	Central Dredging Association
CEE	Communauté économique européenne
CEE-ONU	Commission économique des Nations Unies pour l'Europe
CEMT	Conférence européenne des ministres des Transports
CIADT	Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (France)
CIPR	Commission internationale pour la protection du Rhin
CIS	Stratégie commune de mise en oeuvre
cndp	Commission nationale du débat public (France)
DCE	Directive cadre sur l'eau
DGG	Direction générale du transport de marchandises, ministère des Transports (Pays-Bas)
DIE	Déclaration d'incidences sur l'environnement
EES	Évaluation environnementale stratégique
EFIP	Fédération européenne des ports intérieurs
EIE	Étude d'impact sur l'environnement
EPA	Environmental Protection Agency (Etats-Unis)
ESPO	Organisation des ports maritimes européens
HAP	Hydrocarbures aromatiques polycycliques
IADC	Association internationale des compagnies de dragage
ICPDR	Commission internationale pour la protection du Danube
INE	Inland Navigation Europe
IPTANA	Institut d'études techniques pour les transports routiers, navals et aériens (Roumanie)
ISPA	Instrument structurel de pré-adhésion
MEA	Masse d'eau artificielle
MEFM	Masse d'eau fortement modifiée
MMGA	Ministère de l'Environnement et de la Gestion des eaux (Roumanie)
MTCT	Ministère des Transports, de la Construction et du Tourisme (Roumanie)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ÖIR	Österreichisches Institut für Raumplanung (Institut autrichien de planification du territoire)
ONG	Organisation non gouvernementale
PGDH	Plan de gestion du district hydrographique
PIB	Produit intérieur brut
RAMSAR	Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau, signée à Ramsar, Iran, en 1971.
RMD	Rhin-Main-Danube
RTE-T	Réseau transeuropéen de transport
UE	Union européenne
VNF	Voies Navigables de France
WWF	Fonds mondial pour la Nature
ZPS	Zone de protection spéciale
ZSC	Zone spéciale de conservation

RÉSUMÉ

Les incidences sur l'environnement de l'aménagement des voies navigables

Incidences sur l'environnement

La navigation intérieure peut contribuer à rendre les transports plus durables, en particulier lorsqu'elle se substitue au transport routier ; cependant, le transport par voies navigables, et surtout l'aménagement de ces dernières, risquent de s'accompagner d'effets considérables sur l'environnement. Les travaux d'aménagement des voies d'eau pour la navigation intérieure peuvent avoir des incidences importantes sur la valeur écologique et la qualité de l'eau des masses aquatiques. La nature et la portée des effets produits sont fonction du type d'ouvrage concerné et, dans une large mesure, des caractéristiques des masses d'eau proprement dites. Les techniques d'atténuation utilisables sont également très diverses, selon, par exemple, qu'elles s'appliquent à des tronçons de cours d'eau à lit et rives rocheux, ou à des biefs à fond sablonneux ou boueux situés dans des plaines d'inondation. Dans certains cas, des ouvrages nouveaux conçus pour la navigation peuvent l'être de manière à améliorer la qualité de l'eau ou à enrichir la biodiversité et créer des habitats de grande valeur.

Pressions hydromorpho-logiques

Les pressions hydromorphologiques constituent le premier des impacts potentiels. Quand on modifie la forme d'un cours d'eau pour faciliter la navigation¹, les caractéristiques du lit et des berges ainsi que la dynamique du transport des sédiments changent. Ces effets peuvent se répercuter en amont et en aval pendant de nombreuses années. Si l'on n'y prend pas garde, les altérations peuvent perturber la communication entre le chenal principal, les dérivations latérales et les zones d'eaux mortes. Des modifications permanentes du niveau de l'eau et du débit ont des effets sur l'emprise du cours d'eau sur toute sa longueur, et notamment sur l'écologie des plaines d'inondation. Il est certes souvent malaisé de distinguer les ouvrages strictement nécessaires pour la navigation de ceux qui sont conçus pour la protection contre les inondations, mais les ouvrages à des fins de navigation sont généralement étudiés pour stabiliser les chenaux dans l'espace et dans la durée. La dynamique naturelle des cours d'eau, qui crée et renouvelle des habitats transitoires susceptibles d'avoir une valeur écologique intrinsèque, se trouve ainsi contrainte. Par conséquent, les incidences sur la biodiversité peuvent être notables.

L'EIE doit prendre toutes les incidences en considération

Le dragage a parfois de graves répercussions, surtout quand les sédiments sont contaminés par des rejets industriels. La reconstruction des berges peut quant à elle transformer complètement des habitats ou les supprimer. Il est donc essentiel que les études d'impact sur l'environnement (EIE) tiennent compte de toutes ces pressions exercées sur l'environnement.

Éviter les dommages

Les travaux de génie civil peuvent très souvent être conçus de manière à produire un impact aussi faible que possible sur l'environnement, mais les pressions hydromorphologiques sont parfois

inévitables. Ces pressions ont un impact écologique souvent spécifique au site même, qui n'est pas toujours bien appréhendé. Leurs incidences sont dans certains cas négligeables, mais il peut souvent en résulter des dommages écologiques importants. Il est par conséquent nécessaire de recenser les zones à risque au niveau de la planification stratégique, et de se servir des EIE détaillées au niveau des projets lorsque des ouvrages sont prévus dans ces zones. Les pouvoirs publics doivent être prêts à financer des recherches lorsque les informations disponibles sur l'hydromorphologie et les écosystèmes sont rares ou inexistantes.

Concilier la promotion de la navigation et la protection de l'environnement

Consultations à un stade précoce

La rigueur de la conception des ouvrages permet souvent d'atténuer les incidences sur l'environnement et, dans plusieurs des cas étudiés, a contribué à apaiser l'inquiétude quant à l'impact des investissements en infrastructures de navigation intérieure. Une consultation précoce des acteurs environnementaux concernés, et en fait de toutes les parties prenantes, est importante pour s'assurer de trouver les solutions qui s'imposent. Il importe tout autant de parvenir à une même compréhension des problèmes et de stimuler la recherche de solutions en coopération si les méthodes d'atténuation classiques ne sont pas adaptées pour remédier aux effets d'un projet sur l'environnement. Dans les études de cas examinées, toutes les controverses constatées venaient de ce que les acteurs environnementaux concernés n'avaient pas été impliqués assez tôt au cours de la planification du projet. Il a ensuite fallu engager des procédures onéreuses pour trouver des compromis après des retards prolongés et coûteux.

Planification stratégique au niveau des bassins

Les plans stratégiques d'aménagement des bassins qui intègrent des impératifs économiques, sociaux et écologiques pourraient faciliter la recherche de consensus sur des projets précis en la matière. La directive cadre sur l'eau (DCE) jette les bases de la planification stratégique pour ce qui est des objectifs de qualité de l'eau et c'est un instrument précieux car il met en place des plans de gestion des bassins hydrographiques. Les directives concernant la conservation des oiseaux sauvages et les habitats naturels ainsi que les sites Natura 2000 traduisent en termes opérationnels l'impératif stratégique consistant à préserver les sites d'importance internationale pour la faune et la flore sauvages. En revanche, il n'existe pas d'instruments juridiques équivalents pour orienter le développement de la navigation intérieure. L'élaboration de stratégies de développement de la navigation intérieure parallèlement à l'établissement des plans de gestion au niveau des districts hydrographiques de la DCE pourrait fournir les fondements stratégiques qui font actuellement défaut pour s'attaquer aux contradictions entre les intérêts de la navigation et la protection de l'environnement. Le rapport soumis aux Ministres, CEMT/CM(2006)17, recommande que les autorités chargées de la navigation et de la protection de l'environnement collaborent pour concevoir des stratégies de protection de l'environnement et d'aménagement des voies navigables au niveau des bassins hydrographiques.

Considérations paneuropéennes

Les pressions qui poussent à améliorer la rentabilité et les préoccupations concernant la sécurité incitent la batellerie à plaider pour des canaux de grande largeur et de grande profondeur partout où il

est possible de les aménager. Dans le même temps, les acteurs de ce secteur sont conscients, en règle générale, de la nécessité de protéger l'environnement et des limites que cet impératif peut imposer au développement des voies navigables. Les pouvoirs publics s'efforcent de promouvoir une évolution de la navigation intérieure à une échelle plus paneuropéenne. Ils pourraient œuvrer en ce sens en définissant des spécifications normalisées pour les canaux de grandes dimensions applicables sur toutes les voies navigables internationales, mais il paraît plus vraisemblable de considérer que la réussite passera par une démarche différente, reposant sur des stratégies d'aménagement des bassins plutôt que sur des normes uniformes. Les stratégies tenant compte de l'intégralité d'un bassin hydrographique doivent certes prendre en considération la circulation entre bassins différents lorsque il y a interconnexion entre eux, mais elles offrent par ailleurs la possibilité d'une plus grande transparence des différentes échelles envisageables – locale, régionale et paneuropéenne.

EES et évaluation des corridors multimodaux

Un cadre optimal de planification stratégique comporterait une évaluation environnementale stratégique (EES) couvrant les transports sur la base d'une analyse des corridors multimodaux, de même que les autres demandes visant les voies d'eau, sans rapport avec le transport (production hydroélectrique, protection contre les inondations, irrigation, usages industriels, prélèvement d'eau potable et rejet de déchets). La règle suivie depuis une date relativement récente qui veut que l'on intègre l'analyse des corridors multimodaux dans les EES des transports fait l'objet d'un examen approfondi dans le rapport "Evaluation et prise de décision pour des transports durables" publié par la CEMT en 2004. Les Ministres des Transports ont adopté, en 2003, une résolution et des lignes directrices pour réaliser des évaluations de qualité, qui ont été approuvées par les Ministres de l'Environnement aux termes d'un Acte du Conseil de l'OCDE.³ A court terme, cependant, il conviendra peut-être de cibler l'approche plus précisément sur la navigation et la protection de l'environnement, comme l'explique le paragraphe suivant.

Conclusions

Action prioritaire

Cadre stratégique concernant le Danube

Le rapport soumis aux Ministres conclut à la nécessité impérieuse de concevoir une vision stratégique de la protection et de l'aménagement du Danube. La plupart des projets d'aménagement de voies navigables qui posent des problèmes d'environnement non résolus sont situés dans le bassin de ce fleuve. En outre, les procédures de planification et de consultation ainsi que les moyens d'administration publique et de gouvernance s'affaiblissent progressivement à mesure que l'on approche de son delta. Il serait possible de remédier à certaines de ces carences en nouant un dialogue structuré entre les pouvoirs publics, les acteurs environnementaux et les secteurs d'activité concernés en vue de produire une déclaration de consensus sur le transport par voies navigables dans le bassin du Danube. Cette tâche ciblera les questions plus précisément que le cadre optimal de planification susmentionné en se concentrant exclusivement sur la navigation intérieure (sans envisager les autres utilisations du fleuve ni les autres modes de transport). Il sera ainsi plus facile de l'achever en temps voulu pour agir sur le plan de gestion du district hydrographique du Danube, lequel doit être terminé en 2009 pour respecter les conditions requises par la directive cadre sur l'eau.

Bucarest 2006

La Commission internationale pour la protection du Danube et la Commission du Danube se trouvent bien placées pour diriger conjointement la préparation de la déclaration de consensus, en bénéficiant des conseils d'un groupe de pilotage composé de représentants de haut niveau des parties intéressées. L'objectif visé est d'achever la déclaration de consensus avant la fin 2007. Il sera demandé aux Ministres d'approuver cette proposition à la Conférence paneuropéenne sur le transport par voies navigables qui se tiendra en septembre 2006 à Bucarest.

Autres conclusions

Participation des parties prenantes et du public

La conclusion fondamentale du rapport soumis aux Ministres est que la rapidité et le succès de la prise de décision dépendent de façon cruciale de la manière dont est organisée la participation du public, des acteurs environnementaux et des secteurs d'activité concernés, et surtout de leur implication à un stade précoce. Cela vaut non seulement pour la préparation de projets précis, mais aussi pour le processus de planification stratégique.

"Appropriation" des problèmes, au-delà de la simple consultation

Les procédures existantes d'EES et d'EIE, tant au niveau de l'Union européenne qu'à l'échelon national, imposent la consultation du public, mais pas forcément sa participation. La convention d'Århus de l'ONU et les directives communautaires qui y sont associées traitent du droit d'accès du public à l'information, de la possibilité pour lui d'exprimer ses avis et de l'accès du public à la justice, mais non de sa participation au processus de définition des objectifs, des solutions alternatives, des conditions limites et des priorités. De surcroît, les procédures d'EES et d'EIE exigent généralement que le public soit officiellement consulté, mais seulement après la préparation d'une proposition de projet ou d'un plan d'aménagement. L'expérience montre, dans plusieurs projets examinés, que la participation à un stade précoce des bénéficiaires d'un projet et des acteurs environnementaux concernés est très bénéfique pour la mise en œuvre des procédures d'évaluation elles-mêmes, tout comme elle accroît largement la probabilité de parvenir à une solution réaliste dans un délai raisonnable ; tous ces acteurs, en effet, s'"approprient" de ce fait les problèmes en cause, ce qui suscite un sentiment de responsabilité et d'engagement lorsqu'il s'agit de trouver des solutions intégrées. A cette fin, une démarche très participative et intégrée est indispensable : le processus de planification doit être ouvert afin que toutes les parties prenantes (organismes publics, secteur privé, ONG, population, etc.) puissent, à partir des premiers stades préparatoires, y jouer un rôle actif et nourrir ensemble l'engagement à l'égard du projet.

Dragage de sédiments contaminés

Enfin, le rapport attire particulièrement l'attention sur les opérations de dragage. Les autorités fluviales et portuaires héritent fréquemment de problèmes liés à des sédiments pollués, alors qu'elles ne sont pas responsables de la pollution à l'origine de la contamination. Un cadre juridique et procédural doit être mis sur pied afin de garantir que les opérations de creusement de chenaux pour créer des voies navigables et de dragage d'entretien puissent être planifiées et exécutées (a) dans le

respect de réglementations nationales et européennes strictes relatives aux sédiments pollués et (b) conformément au principe pollueur-payeur. La création de ce cadre prendra un certain temps. Il est essentiel, entre-temps, que la navigation intérieure ne soit pas grevée par le surcoût de la gestion des sédiments pollués, plus onéreuse que le simple dragage de sédiments non contaminés. La Commission internationale pour la protection du Rhin a commencé des travaux en 2005 sur une stratégie de gestion des sédiments pour le Rhin et ses affluents. Les résultats devraient servir à étayer l'élaboration d'une stratégie pour l'ensemble de l'Europe en matière de gestion des sédiments pollués.

NOTES

1. Canaux de dérivation pour l'évitement de méandres, rectification du tracé de chenaux principaux, élévation ou abaissement du niveau de l'eau, etc.
2. Résolution n° 2003/1 sur L'évaluation et la prise de décision en vue d'une politique intégrée des transports et de l'environnement.
3. Recommandation du Conseil concernant l'évaluation et la prise de décision en vue d'une politique intégrée des transports et de l'environnement, 21 avril 2004 - C(2004)80.

Chapitre 1

INTRODUCTION

1.1 Contexte et objectifs

Réunis au Conseil de Prague en 2000, les Ministres des Transports des pays européens sont convenus d'une démarche commune à suivre pour concevoir des politiques de transport durable. Ils ont insisté sur l'importance que revêtent les analyses coûts-avantages de qualité et les évaluations environnementales stratégiques (EES) efficaces, couplées à la mise en place de procédures et d'instruments perfectionnés pour présenter aux décideurs les résultats des évaluations préalables réalisées.¹ Les Ministres se sont montrés d'avis que l'intégration des politiques de transport et d'environnement passe par une amélioration de la prise de décision.

La navigation intérieure peut jouer un rôle dans les stratégies de transport durable parce que, comparée aux autres modes de transport de fret, elle produit relativement peu d'émissions atmosphériques et sonores par tonne de marchandises transportées.² Il n'en reste pas moins que la navigation aussi bien que l'aménagement des voies navigables peuvent avoir des effets préjudiciables sur l'environnement nuisant à la qualité de l'eau, à la biodiversité, aux paysages et au potentiel récréatif des masses d'eau.

Ce rapport passe en revue les pratiques actuelles de protection de l'environnement dans les opérations d'entretien et d'accroissement de capacité des voies de navigation intérieure, dont témoignent plusieurs études de cas pertinentes. Il recense les principales questions qui se posent aujourd'hui aux pouvoirs publics et propose des moyens d'améliorer l'évaluation et la prise de décision en matière de protection de l'environnement, en cherchant à concilier au mieux les demandes d'augmentation de la capacité des voies navigables avec les principes du développement durable.

L'étude a pour but de formuler des orientations pratiques à l'intention des Ministres sur les démarches optimales de protection de l'environnement dans l'aménagement des voies navigables, en s'inspirant de l'expérience acquise dans plusieurs pays membres de la CEMT. Elle entend proposer une base pour :

- Mettre en commun l'expérience acquise sur les bonnes pratiques.
- S'attaquer aux questions à aborder à la Conférence paneuropéenne sur le transport par voies navigables qui se tiendra en septembre 2006 à Bucarest.

1.2 Contexte institutionnel

La Conférence européenne des Ministres des Transports (CEMT) a lancé la présente étude avec le soutien du ministère des Transports, des Travaux publics et de la Gestion des eaux des Pays-Bas afin de mettre en évidence les méthodes actuelles de protection de l'environnement et les défis à relever en la matière quand il s'agit de développer le transport par voies navigables. Les travaux ont été orientés par un comité de pilotage en concertation avec un plus large groupe d'experts, émanant des pays membres et de certaines organisations internationales (dont la liste figure à la section 1.6). Les principales compétences de ces organisations eu égard à la navigation intérieure peuvent se résumer comme suit.

La **Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR)** fut créée en vertu de l'Acte final du Congrès de Vienne qui consacrait, en 1815, le principe de la liberté de navigation sur les cours d'eau internationaux. La Convention de Mannheim de 1868 a mis à jour les dispositions régissant la navigation rhénane et la Commission est encore aujourd'hui responsable de l'élaboration et de l'adaptation des règlements fondamentaux pour l'utilisation du fleuve. Son objectif fondamental est de préserver la liberté de navigation des obstacles physiques, administratifs, fiscaux et réglementaires

susceptibles de l'entraver. Il est donc de son ressort, notamment, de veiller à l'entretien des chenaux de navigation. La Commission s'efforce de promouvoir le développement de la navigation et la compétitivité de la navigation intérieure en mettant de plus en plus l'accent sur la sécurité et la protection de l'environnement.

La **Commission du Danube** supervise l'application de la Convention de 1948 relative au régime de la navigation sur le Danube. La Convention prévoit la libre navigation sur le Danube en conformité avec les intérêts et les droits souverains des parties contractantes à la Convention, qui sont aujourd'hui au nombre de onze, en vue de resserrer ainsi les liens économiques et culturels des pays danubiens entre eux et avec les autres pays. Il entre notamment dans les attributions de cette Commission :

- De dresser, sur la base des propositions et des projets présentés par les Etats membres, le plan général des grands travaux dans l'intérêt de la navigation, ainsi que d'établir l'évaluation des dépenses concernant ces travaux.
- De faire des recommandations aux Etats membres au sujet de l'exécution de ces travaux.
- D'établir sur tout le parcours navigable du Danube un système uniforme de réglementation du trafic et de fixer les dispositions fondamentales relatives à la navigation sur le Danube.
- D'harmoniser la réglementation de la navigation intérieure avec celle de l'Union européenne et de la Commission centrale pour la navigation du Rhin.

La **Commission européenne (CE)** coordonne la politique en matière de navigation intérieure dans ses Etats membres par l'entremise de la Direction Transport maritime et fluvial-Intermodalité de la DG TREN, encore que les administrations nationales détiennent la plupart des pouvoirs décisionnels en ce domaine. La DG Environnement est habilitée à œuvrer pour améliorer la qualité de toutes les eaux de surface dans l'Union, en application de la directive cadre sur l'eau.

La **Conférence européenne des Ministres des Transports (CEMT)** est un forum de débat et de recherche de consensus pour les Ministres de ses 43 pays membres européens et des sept pays de l'OCDE qui en sont membres associés. Elle a pour mission de concevoir et de coordonner les politiques des transports et s'intéresse, en ce qui concerne le secteur des voies navigables, aux questions de réglementation économique et de protection de l'environnement.

La **Commission internationale pour la protection du Danube (ICPDR)** œuvre pour assurer une utilisation durable et équitable des eaux et des ressources en eau douce du bassin du Danube. Elle a été créée en 1998 en vertu de la Convention pour la protection du Danube, ratifiée par les Ministres de l'Environnement des 13 parties contractantes et de quatre autres pays dont le territoire occupe une faible superficie de son bassin. La Convention est le principal instrument juridique applicable à la gestion des eaux transfrontières dans le bassin du Danube, et la Commission s'attache essentiellement à préserver :

- Les ressources en eau du Danube pour les générations futures.
- L'équilibre naturel des eaux, sans éléments nutritifs excessifs.
- Le Danube de nouveaux risques liés à des substances chimiques toxiques.
- Des systèmes fluviaux salubres et durables.
- Le bassin des dommages causés par les inondations.

La **Commission internationale pour la protection du Rhin** (CIPR) fut créée en 1963 aux termes de l'Accord concernant la Commission internationale pour la protection du Rhin contre la pollution (Convention de Berne), signé par la Suisse, la France, le Luxembourg, l'Allemagne et les Pays-Bas, l'Union européenne en étant devenue partie contractante ultérieurement. Par la suite, des conventions sont entrées en vigueur sur la pollution chimique et la lutte contre les inondations, renforcées par la nouvelle Convention pour la protection du Rhin qui a pris effet en 2003. En 2001, le Comité de coordination Rhin et DCE a été mis en place par la Commission en collaboration avec l'Autriche, la Belgique et l'Italie afin de coordonner la mise en œuvre dans le bassin rhénan de la directive cadre communautaire sur l'eau.

La **Commission économique des Nations Unies pour l'Europe** (CEE-ONU) comporte un Comité des transports intérieurs qui s'occupe de la navigation intérieure et un Comité des politiques de l'environnement responsable d'un certain nombre de conventions relatives à la protection des eaux, aux études d'impact sur l'environnement et aux procédures décisionnelles. Ces conventions sont décrites en détail plus loin, à la section 2.5. Le plus important de ces instruments est la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, signée à Espoo (Finlande) et ratifiée par 41 pays.

1.3 Démarche et méthodologie

La description de l'objet de l'étude, approuvée par le comité de pilotage de la CEMT, mentionnait une étude de synthèse visant à recenser les bonnes pratiques mises en œuvre pour s'attaquer aux problèmes d'environnement ainsi que pour préparer, concevoir, exécuter et gérer les projets de transport par voies navigables, en faisant fond sur (a) un rassemblement et un dépouillement des travaux publiés, (b) une analyse des informations obtenues auprès d'un spécialiste désigné par le comité de pilotage dans chacun des pays examinés, (c) les résultats d'un questionnaire distribué par l'entremise de ces spécialistes désignés et (d) les renseignements recueillis en mission sur le site de quelques projets.

Le questionnaire, distribué en janvier 2005, était conçu pour dresser l'inventaire des projets intéressants, qui feraient ensuite l'objet de recherches plus poussées. Cette distribution a été suivie, dans un premier temps, d'entretiens téléphoniques avec les auteurs des réponses. Après l'analyse des résultats du questionnaire, il a été décidé néanmoins de renoncer aux entretiens téléphoniques. En revanche, il a été décidé de visiter quelques sites de projets et de rencontrer des interlocuteurs clés et les autorités afin de discuter de questions précises liées à l'analyse des incidences sur l'environnement, en faisant également participer à ces discussions les principaux acteurs concernés et les bénéficiaires des projets, afin de se renseigner sur la façon dont les législations et les réglementations nationales et internationales étaient appliquées.

Après avoir communiqué le rapport intérimaire en avril 2005 et consulté le comité de pilotage, les projets suivants ont été choisis pour une étude approfondie :

- Projet Seine-Nord Europe en France.
- Projet Danube Straubing-Vilshofen en Allemagne.
- Projet Danube-Est de Vienne en Autriche.
- Divers projets sur le Danube en Roumanie.
- Projet du canal de Bystroe en Ukraine.

Encadré 1.1 **Risques inhérents à la démarche et à la méthodologie**

Il a été admis que la démarche et la méthodologie retenues exposaient à certains risques, notamment :

1. La dépendance à l'égard des personnes interrogées pour se procurer les données, la documentation et les publications pertinentes ainsi que pour évaluer les caractéristiques particulières des projets.
2. Le caractère fragmentaire des informations tirées d'exemples concrets quand il s'agit d'aborder des questions d'ordre général.
3. La documentation insuffisante en la matière.
4. Le manque de spécialistes dans le domaine.

Une source d'information très utile, qui n'a été prise en considération qu'après avoir présenté le projet de rapport final le 18 août 2005, est le document de la Commission internationale pour la protection du Danube, ICPDR (2005).

Certains acteurs importants, tels l'ICPDR et le WWF, n'ont pas été consultés avant la phase d'établissement du projet de rapport final.

Néanmoins, la démarche et la méthodologie se sont révélées appropriées pour atteindre les objectifs visés : échanger des informations sur les bonnes et les meilleures pratiques, ainsi que faire l'inventaire et le point des questions non résolues.

A cet égard, il importe de signaler que le rapport AIPCN (2003) avance des conclusions et des recommandations analogues à celles de la présente étude de synthèse, surtout en ce qui concerne l'importance de la planification stratégique intégrée pour l'utilisation des voies d'eau naturelles.

Les critères appliqués pour ce choix répondaient aux objectifs suivants :

- Examiner les voies navigables « nouvelles » aussi bien que les travaux de remise en état des « anciennes ».
- S'assurer que la couverture géographique internationale était suffisamment large.
- S'assurer de la possibilité d'évaluer tous les stades du cycle du transport par voies navigables.
- Prendre en compte au moins quelques exemples mettant en jeu des questions internationales ou transfrontières.

1.4 **Champ couvert**

L'analyse a essentiellement porté sur les informations reçues des spécialistes ou trouvées sur Internet, les réponses au questionnaire et les enseignements à tirer des ateliers et des entretiens avec des interlocuteurs clés lors des missions sur place.

Quant aux projets susmentionnés, l'évaluation a privilégié : (a) la législation et les procédures nationales relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement, (b) la consultation et la participation du public, et (c) les problèmes d'environnement.

Le présent document en est le rapport final. Il résume les résultats des analyses, les enseignements à en tirer ainsi que les questions non résolues, et se compose des chapitres suivants :

- Introduction.
- Evaluations environnementales stratégiques (EES) et études d'impact sur l'environnement (EIE) dans la politique, la planification, la préparation et l'exécution en Europe des projets d'aménagement de voies navigables, y compris les rapports entre l'évaluation et des instruments tels que les directives communautaires concernant la conservation des oiseaux sauvages et les habitats naturels, la directive cadre sur l'eau (DCE) et les conventions de la CEE-ONU.
- Expérience acquise et pratiques mises en œuvre en Allemagne, en Autriche, en France, en Roumanie et en Ukraine concernant l'application des législations et procédures nationales et communautaires en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement.
- Enseignements à tirer de certains projets de développement du transport par voies navigables en Allemagne, en Autriche, en France, en Roumanie et en Ukraine.
- Questions non résolues à examiner à la réunion de la CEMT qui se tiendra en 2006 à Bucarest.

1.5 Résultats de l'étude

Les principaux résultats de l'étude de synthèse, des consultations et des entretiens avec les experts, ainsi que des ateliers avec les acteurs concernés, sont résumés ci-après.

Problèmes d'environnement

Le principal problème qui se pose est la canalisation des rivières à courant libre. Dans les phases de planification stratégique et d'évaluation, en particulier, beaucoup d'aspects doivent encore être améliorés (voir la section sur la participation du public ci-après).

Dans le processus décisionnel, c'est le règlement des exigences incompatibles relevant de l'aménagement du territoire qui occupe une place prédominante. La pollution de l'eau ou les dommages causés par les bateaux de navigation intérieure, bien qu'importants en puissance, ne sont généralement pas considérés comme un problème. En revanche, le dragage constitue effectivement une menace pour le milieu aquatique, non seulement en raison de l'évacuation des déblais de dragage, mais aussi de la dispersion de polluants dans les eaux de surface au cours des opérations de dragage mêmes. Une autre menace sérieuse pour l'environnement tient aux déversements de gazole et d'huiles lubrifiantes ainsi qu'aux émissions de substances chimiques telles que les hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) pendant la navigation. La Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR) et la Commission internationale pour la protection du Rhin (CIPR) s'attaquent actuellement aux problèmes que posent le dragage et la pollution.

Politique et stratégie

Les politiques des transports et celles de l'environnement ne sont pas intégrées. Pour ce qui est de la qualité de l'eau, la DCE offre une vision stratégique de l'avenir au niveau de l'Union européenne, ce qui fait défaut au niveau international dans le transport par voies navigables et empêche de prendre des décisions équilibrées et efficaces. La vision de l'avenir, la politique et la stratégie doivent être cohérentes et construire un cadre pour le développement à long terme, fondé sur un consensus politique à l'échelon national et international.

Règles et réglementations

Dans tous les pays dotés de voies navigables, des procédures et des réglementations bien établies concernant les EIE sont en vigueur. Dans la plupart des cas, ces règles sont strictement respectées. Ce projet de recherche a toutefois révélé que leur simple application n'est pas un gage de réussite des projets. Il est en effet essentiel d'adopter d'emblée, dès le lancement d'une opération, une démarche intégrée prévoyant de manière équilibrée la consultation de toutes les parties intéressées, et des réponses impartiales à leurs besoins, pour que la préparation et l'exécution des projets se déroulent sans retards inutiles.

Viabilité des solutions alternatives

Pour parvenir à un accord sur l'aménagement de voies navigables, il importe, comme dans tous les grands projets d'infrastructures de transport, de trouver et de définir précisément les autres solutions envisageables qui répondent aux besoins essentiels de toutes les parties concernées.

S'il s'avère impossible de trouver ces solutions, il est improbable qu'un accord se dégage entre des parties aux intérêts divergents. Lorsque les acteurs concernés ne sont pas en mesure de se mettre d'accord sur une variante qui satisfasse aux besoins essentiels de toutes les parties, l'expérience montre que, plutôt que d'approuver une opération donnée au risque de voir la décision contestée ensuite devant les tribunaux, il est plus efficace et moins onéreux de mettre en place une procédure définie d'un commun accord qui permette de prendre une décision.

Différences internationales

Le projet de recherche a fait ressortir des différences de perception, d'appréciation et de traitement des problèmes d'environnement entre les pays passés en revue, en dépit de la similitude de leurs législations et de leurs procédures de planification. D'un pays à l'autre, un ensemble de règles et réglementations identique ou comparable peut être perçu et appliqué différemment, ce qui donne lieu à des appréciations et des manières de procéder différentes dans le processus décisionnel. Ces disparités peuvent être attribuées ou associées à :

- Des différences d'ordre culturel : certains pays jugent suffisante la stricte application des règles et réglementations, tandis que d'autres considèrent le même arsenal réglementaire comme un point de départ pour concevoir le projet optimal.
- Des niveaux de développement socio-économique différents, qui sont source de divergences de compréhension et d'évaluation des intérêts, des valeurs et des priorités d'ordre social, économique et environnemental.

- Des traditions démocratiques différentes, qui entraînent diverses formes d'organisation des groupes sociaux et de participation de ces groupes aux processus décisionnels, ce qui leur confère plus ou moins de poids dans la prise de décision.
- Des différences sur le plan de l'organisation, qui déterminent l'importance du rôle moteur des acteurs concernés et des bénéficiaires des projets dans la prise de décision. Le niveau de développement socio-économique d'un pays ainsi que son contexte constitutionnel et politique influent beaucoup sur les possibilités de s'organiser des acteurs concernés et des bénéficiaires, ainsi que sur la latitude qu'ils auront d'exercer leurs droits démocratiques.

Participation du public

Lorsque des projets d'aménagement de voies navigables n'aboutissent pas, l'échec s'explique souvent par une participation trop tardive du public au processus. Dans l'idéal, les parties prenantes et la population devraient participer à toutes les phases d'élaboration et de mise en œuvre du projet. Cette participation revêt une importance particulière dans la phase de définition du projet et dans le processus destiné à trouver des solutions alternatives réalistes aux projets qui soulèvent des difficultés. Les dispositions prévues pour la consultation et la participation du public dans la législation et les procédures européennes ne sont pas très précises. La législation communautaire envisage des étapes officielles de consultation du public qui n'interviennent qu'après l'achèvement des études d'impact sur l'environnement et la soumission des projets pour approbation. Cependant, les États membres sont libres de prendre leurs propres dispositions pour organiser le processus de consultation du public. L'expérience acquise et les pratiques mises en œuvre dans le cadre de plusieurs projets montrent que l'implication à un stade précoce des bénéficiaires d'un projet et des acteurs environnementaux concernés est très bénéfique pour l'avancement des travaux d'EIE, et qu'elle augmente largement la probabilité de dégager un accord sur une solution réaliste dans un délai raisonnable. Lorsque les procédures de participation sont efficaces, les parties prenantes "s'approprient" les problèmes et se sentent responsables et engagées dans la recherche de solutions intégrées.

Le projet de recherche a également permis de constater que la diffusion d'informations sur l'environnement assurée par les pouvoirs publics laissait à désirer, en dépit de la convention d'Århus qui stipule que les autorités doivent partager avec le public les informations sur l'environnement et la sécurité.

1.6 Remerciements

L'étude de synthèse n'aurait pas pu être menée à bien sans la coopération des membres du comité de pilotage ou les renseignements obtenus auprès des spécialistes et des interlocuteurs clés dans les pays examinés. La CEMT et l'équipe de consultants leur sont très reconnaissantes de la diligence et de la coopération dont ils ont fait preuve dans cette tâche.

Nom	Organisation	Pays, lieu
Comité de pilotage		
Roelof F.E. Weekhout	Ministère des Transports, des Travaux publics et de la Gestion des eaux	Pays-Bas
Volker Hüesing	Bundesanstalt für Gewässerkunde	Allemagne
Philippe Rochette	Centre d'études techniques maritimes et fluviales	France
Gernot Pauli	Commission centrale pour la navigation du Rhin	France
Stephen Perkins	OCDE-CEMT	Paris
Spécialistes		
Leo Grill	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie	Autriche
Radek Sus	Ministère de l'Environnement	République tchèque
Helmut Blöch	European Commission, DG Environment	EC
Philippe Rochette	Centre d'Etudes Techniques Maritimes et Fluviales	France
Volker Hüesing	Bundesanstalt für Gewässerkunde Koblenz	Allemagne
Michael Schleuter	Bundesanstalt für Gewässerkunde Koblenz	Allemagne
Hubert Liebenstein	Bundesanstalt für Gewässerkunde Koblenz	Allemagne
Hans Sommer	Wasser- und Schifffahrtsamt Koblenz	Allemagne
Detlev Wahl	Bundesanstalt für Gewässerkunde Koblenz	Allemagne
Volker Steege	Wasser- und Schifffahrtsamt Bremerhaven	Allemagne
Rienk J. Dijkstra	Ministère des Transports, des Travaux publics et de la Gestion des eaux	Pays-Bas
Alexandru S. Cucu	Ministère des Transports, de la Construction et du Tourisme	Roumanie
Konstantin I. Sizov	Delta-Pilot	Ukraine
Interlocuteurs clés		
Allemagne		
Wolfgang Hofmann	Wasser- und Schifffahrtsamt Regensburg	Regensburg
Gerhard Haimerl	RMD Wasserstrassen GmbH	Munich
Jürgen Weber	Regierung von Niederbayern	Landshut
Rudolf Sonnleitner	RMD Wasserstrassen GmbH	Munich
Klaus Volker Rachl	Planungsbüro Prof. Dr. Jörg Schaller	Kranzberg
Georg Rast	WWF Rastatt (eu égard au projet du canal de Bystroe)	Rastatt
Autriche		
Christian Baumgartner	National Park Donau-Auen	Orth an der Donau
Georg Grabherr	Universität Wien	Vienne
Helmut Habersack	Universität für Bodenkultur	Vienne

Nom	Organisation	Pays, lieu
Michael Hengl	Bundesamt für Wasserwirtschaft	Vienne
Gerhard Klasz	DonauConsult Zottl & Erber	Vienne
Victoria Koller-Kreimel	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	Vienne
Hans Kordina	Forschung planung beratung	Vienne
Ingo Korner	AVL Technisches Büro Reckendorfer	Vienne
Norbert Krouzecky	Universität Wien	Vienne
Gerhard Kusebauch	DonauConsult Zottl & Erber	Vienne
Carl Manzano	National Park Donau-Auen	Orth an der Donau
Walter Reckendorfer	AVL Technisches Büro Reckendorfer	Vienne
Fritz Schiemer	Univeristät Wien	Vienne
Reinhard Schlögl	Via Donau	Bad Deutsch-Altenburg
Christian Schramm	Via Donau	Vienne
Roland Schmalfluss	DonauConsult Zottl & Erber	Vienne
Hermann Zottl	DonauConsult Zottl & Erber	Vienne

Roumanie

Melania Boscaneanu	Administration du Danube inférieur	Galați
Diana Mihaela Cocai	Ministère de l'Environnement et de la Gestion des eaux	Bucarest
Marius Decuseară	Administration du Danube inférieur	Galați
Gheorghe Dimache	Institut national de recherche-développement pour la protection de l'environnement(ICIM)	Bucarest
Catalina Dumbrava	Administration du Danube inférieur	Galați
Angela Filipas	Ministère de l'Environnement et de la Gestion des eaux	Bucarest
Doina Gherasim	Administration du Danube inférieur	Galați
Valerica Grigoras	Ministère de l'Environnement et de la Gestion des eaux	Bucarest
Orieta Hulea	WWF International Danube-Carpathian Programme	Bucarest
Gabriela Isac	Ministère de l'Environnement et de la Gestion des eaux	Bucarest
Razvan Manolescu	Ministère des Transports, de la Construction et du Tourisme	Bucarest
Liliana Mara	SC IPTANA SA	Bucarest
Dumitru Marin	Ministère des Transports, de la Construction et du Tourisme	Bucarest
Ion Munteanu	Administration de la réserve de biosphère du Danube	Tulcea

Nom	Organisation	Pays, lieu
Anisoara Niculescu	Ministère des Transports, de la Construction et du Tourisme	Bucarest
Gabriela Osiceanu	Ministère de l'Environnement et de la Gestion des eaux	Bucarest
Monica Patrichi	Ministère des Transports, de la Construction et du Tourisme	Bucarest
Paul Popescu	Ministère de l'Environnement et de la Gestion des eaux	Bucarest
George Stoian	Trapeç SA	Bucarest
Anisoara Tomescu	Administration des canaux navigables	Constanța

Ukraine

Konstantin I. Sizov	Delta-Pilot	Odessa/Vilkovo
---------------------	-------------	----------------

CEE-ONU

Viatcheslav Novikov	Commission économique pour l'Europe des Nations Unies	Genève
---------------------	---	--------

Commission du Danube

Danail Nedialkov	Commission du Danube – Directeur général	Budapest
------------------	--	----------

ICPDR

Philip Weller	Commission internationale pour la protection du Danube – Secrétaire exécutif	Vienne
Jasmine Bachmann	Public Participation and Public Relations Expert	Vienne

CIPR

Anne Schulte-Wülwer-Leidig	Commission internationale pour la protection du Rhin – Secrétaire exécutif	Coblence
Dieter Saha	Project Manager	Koblenz

ONG

Georg Rast	WWF	Rastatt
Ulrich Eichelmann	WWF	Vienne
Edith Wenger	WWF	Frankfurt am Main

Expert en questions maritimes

Paul Tomlinson	TRL Ltd	Royaume-Uni
----------------	---------	-------------

Equipe de consultants de Royal Haskoning

Henry J. Opdam	Chef de l'équipe, spécialiste en transport par voies navigables	Nijmegen
----------------	---	----------

Nom	Organisation	Pays, lieu
Roel A.E. Knoben	Spécialiste de la directive cadre sur l'eau	Den Bosch
Marion van Maren	Spécialiste de l'environnement	Nijmegen
Adriana Pienaru	Spécialiste de l'environnement	Bucarest
Johan van Voorthuizen	Chef d'équipe adjoint, spécialiste en gestion des bassins	Nijmegen
Cees A.M. Vulto	Expert institutionnel	Nijmegen

NOTES

1. Cf. CEMT (2004) pour de plus amples renseignements à ce sujet.
2. Il n'entre pas dans le cadre de cette étude d'analyser les incidences sur l'environnement des transferts modaux.

Chapitre 2

PROCEDURES D'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE

2.1 Introduction

Les réseaux de canaux, fleuves et rivières ne sont pas seulement utilisés pour la navigation intérieure : ils ont généralement d'autres fonctions importantes en tant que partie intégrante des écosystèmes des cours d'eau et des zones humides, comme sources d'approvisionnement en eau ou pour le drainage des terres. L'impact de l'aménagement des voies navigables et de la navigation sur les fleuves, les rivières et les zones humides constitue un sujet de préoccupation primordial là où les voies d'eau ont d'importantes fonctions naturelles et sont déjà soumises à des pressions en raison de la pollution de l'eau.

Un équilibre doit être trouvé, à moyen et à long terme, entre les objectifs des divers utilisateurs de l'eau et la capacité limite de l'écosystème pour assurer un aménagement et une gestion durables des voies d'eau.

Le développement des voies navigables passe par l'amélioration ou l'extension de l'infrastructure de navigation intérieure et des infrastructures connexes. Pour supporter la navigation, les voies d'eau doivent être sûres et fiables, et présenter certaines caractéristiques matérielles liées à la profondeur, la hauteur libre, la largeur, le tracé et la vitesse du courant. Quant à la durabilité de leur caractère écologique et de la qualité de l'environnement, elle exige en outre que les fonctions de l'écosystème (c'est-à-dire ses processus physiques, chimiques et biologiques naturels) soient préservées.

Les aspects environnementaux et sociaux de l'aménagement des voies navigables doivent entrer en ligne de compte dès le début de la préparation des projets afin de s'assurer que ces derniers respectent les critères du transport durable¹ et les objectifs de protection de l'environnement. Certes, les principales incidences sur l'environnement d'un projet seront recensées pendant la phase de planification, mais il faut également définir et gérer leur importance pendant les phases de construction et d'exploitation.

Les aspects écologiques à prendre en considération pendant les grandes étapes du cycle de mise en œuvre des projets de transport par voies navigables – planification et conception, construction et exploitation – sont abordés succinctement dans les sections ci-après. Au niveau de la planification, une EES sera éventuellement nécessaire. Au niveau des projets, c'est la procédure d'EIE² qui peut s'imposer.

Évaluation environnementale stratégique

A l'échelon de l'Union européenne, la directive 2001/42/CE, appelée directive EES, fait obligation de procéder à une EES pour certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Cette directive a pour objet de faire en sorte que les conséquences pour l'environnement soient recensées et évaluées au cours de la préparation de ces plans et programmes, c'est-à-dire avant leur adoption. Les pouvoirs publics et les autorités chargées des questions d'environnement peuvent donner leur avis, et tous les résultats obtenus doivent être intégrés et pris en compte dans le processus de planification. Après l'adoption d'un plan ou d'un programme, le public doit être informé de la décision prise et des modalités suivies à cet effet. S'agissant d'effets transfrontières probables importants, le pays touché et sa population doivent en être informés et peuvent formuler des observations qui seront, elles aussi, prises en compte dans le processus national de décision.

L'EES doit fournir des informations sur les problèmes d'environnement qui se posent déjà et sont en rapport avec le plan ou le programme, surtout ceux qui concernent des zones qui revêtent une importance particulière du point de vue de l'environnement, comme celles qui sont définies en

application des directives 79/409/CEE et 92/43/CEE, concernant la conservation des oiseaux et les habitats naturels. Les incidences sur l'environnement à prendre en considération sont notamment celles qui touchent à la biodiversité, la population, la santé humaine, la faune, la flore, le sol, l'eau, l'air, les facteurs climatiques, le patrimoine culturel (y compris le patrimoine architectural et archéologique) et le paysage, ainsi que leurs liens d'interdépendance.

La directive EES retient une définition relativement étroite de son objet. En revanche, la publication CEMT (2000) élargit la portée et la fonction de l'EES afin qu'elle recouvre l'évaluation d'incidences qui dépassent le champ des projets pris isolément et fasse office de système d'alerte précoce en répertoriant les problèmes potentiels et les parties prenantes, ainsi qu'en prévoyant la participation de ces dernières dès le début du processus de planification. De ce point de vue, l'EES atteint son efficacité optimale lorsqu'elle est pleinement intégrée à un processus de planification stratégique débouchant sur des décisions qui emportent une large adhésion, même si ces évaluations sont de nature à fournir également des résultats précieux dans d'autres situations (encadré 2.1).

Encadré 2.1 **Évaluation environnementale stratégique**

L'EES atteint la plus grande efficacité quand elle est pleinement intégrée au processus de planification stratégique. Par conséquent, elle doit être incorporée à chaque stade du processus de planification qui débouche sur une décision. Il convient de donner l'importance appropriée aux résultats des EES dans la prise de décisions d'investissement ou de planification régionale, et ce en toute transparence. Il sera plus facile de relier l'évaluation à la décision en la cantonnant au strict minimum. A l'inverse, si aucune décision de planification ne doit être prise, l'EES n'est généralement pas nécessaire.

Néanmoins, l'EES peut aussi porter ses fruits lorsqu'elle n'est pas directement articulée avec une décision. C'est un outil très utile pour promouvoir la coopération internationale et régionale dans la réflexion stratégique. Les EES conjointes sont efficaces pour résoudre des divergences de méthodes d'évaluation d'un pays à l'autre et pour dépasser un ciblage national trop précis qui empêche de bien équilibrer les coûts environnementaux pour un pays par rapport aux coûts et avantages pour un autre. Par le passé, des divergences de cette nature ont parfois dressé un obstacle considérable à la planification commune rationnelle en Europe et entre des juridictions de nombre de pays de l'OCDE. En outre, des EES pilotes menées à titre expérimental peuvent procurer une base de vérification féconde à partir de laquelle enrichir les méthodologies et les connaissances dans des pays dont l'administration ne possède guère d'expérience des EES ou de procédures d'évaluation comparables.

Adapté à partir de CEMT (2000).

C'est pour suivre l'une des recommandations fondamentales du présent rapport et pour l'étayer que l'on retient ce plus vaste champ couvert par l'EES : il s'agit de celle qui préconise de lancer une étude d'aménagement stratégique du bassin du Danube.

Étude d'impact sur l'environnement

La directive communautaire 85/337/CEE du 27 juin 1985, modifiée par la directive 97/11/CE du 3 mars 1997, concerne l'évaluation des incidences de certains projets sur l'environnement. La directive EIE définit une procédure pour recenser, décrire et évaluer les effets directs et indirects d'un projet sur l'homme, la faune et la flore, le sol, l'eau, l'air, le climat, le paysage, les biens matériels et le patrimoine culturel, ainsi que leur interaction.

Dans la plupart des régimes d'EIE, le maître d'ouvrage d'un projet envisagé présente à l'autorité compétente l'information requise sur l'environnement sous la forme d'une déclaration d'incidences sur l'environnement (DIE : on entend par ce sigle dans le présent rapport celle-ci et d'autres formes de communication d'informations sur l'environnement).

2.2 *La directive EIE et les projets de transport par voies navigables*

La figure 2.1 schématise la procédure d'évaluation décrite dans la directive EIE. Les étapes mises en exergue sont obligatoires, tandis que les autres représentent de bonnes pratiques. Les documents d'orientation aident à réaliser la vérification préliminaire, la délimitation du champ de l'évaluation et l'examen des déclarations d'incidences sur l'environnement (DIE) (Commission européenne, 2001b-d).

En ce qui concerne les projets de transport par voies navigables, pendant les phases de la planification et de la conception, il faut répertorier d'autres possibilités d'aménagement envisageables qui réduiraient au minimum les atteintes aux fonctions fondamentales de l'hydrosystème, pour augmenter ainsi la probabilité de durabilité à long terme du projet. Il est possible de maîtriser l'ampleur des incidences sur l'environnement en opérant des choix parmi diverses options, eu égard notamment au bassin hydrographique concerné, aux types de bateaux qui pourront y naviguer et aux lieux où implanter les infrastructures connexes.

Encadré 2.2 **Projets de transport par voies navigables nécessitant une EIE en application de la directive 85/337/CEE, modifiée par la directive 97/11/CE**

ANNEXE I

8. a) Voies navigables et ports de navigation intérieure permettant l'accès de bateaux de plus de 1 350 tonnes ;
- b) Ports de commerce, quais de chargement et de déchargement reliés à la terre et avant-ports (à l'exclusion des quais pour transbordeurs) accessibles aux bateaux de plus de 1 350 tonnes.

ANNEXE II

10. Projets d'infrastructure

- (c) Construction de plates-formes ferroviaires et intermodales et de terminaux intermodaux (projets non visés à l'annexe I) ;
- (e) Construction de routes, de ports et d'installations portuaires, y compris de ports de pêche (projets non visés à l'annexe I) ;
- (f) Construction de voies navigables non visées à l'annexe I, ouvrages de canalisation et de régularisation des cours d'eau.

Vérification préliminaire

La première étape de l'évaluation environnementale intervient pendant la préparation du projet : il s'agit de la vérification préliminaire visant à déterminer si une EIE s'impose. Les annexes I et II de la directive 97/11/CE et les listes équivalentes établies dans les différents pays définissent les types de projets qui doivent faire l'objet d'une EIE. L'encadré 2.2 présente les projets de transport par voies navigables mentionnés dans l'annexe I, article 4(1) et dans l'annexe II, article 4(2). Les projets énumérés dans le dernier article sont assujettis à une EIE si l'on découvre, soit par un examen au cas par cas, soit sur la base de seuils et de critères fixés par le pays concerné, qu'ils risquent de produire des effets négatifs notables sur l'environnement.

Figure 2.1 La procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement de l'UE

PRINCIPALES ÉTAPES	NOTES
Préparation du projet	Le maître d'ouvrage prépare les propositions concernant le projet.
Notification à l'autorité compétente	Dans certains Etats membres, le maître d'ouvrage est tenu d'adresser une notification à l'autorité compétente avant la demande d'autorisation d'un aménagement. Le maître d'ouvrage peut aussi le faire de son plein gré et à titre non officiel.
Vérification préliminaire	L'autorité compétente décide s'il faut procéder ou non à une EIE. Elle peut prendre cette décision quand elle reçoit la notification de l'intention de présenter une demande d'autorisation d'aménagement, ou bien le maître d'ouvrage peut présenter une demande d'avis sur les informations à fournir à cet effet. La décision correspondante doit être enregistrée et rendue publique (cf. document d'orientation, « Screening in EIA ») (article 4).
Délimitation du champ de l'évaluation	La directive prévoit que le maître d'ouvrage peut demander à l'autorité compétente un avis sur les informations à fournir. L'avis sur la portée de l'évaluation définira les aspects à couvrir dans les informations sur l'environnement, mais peut concerner aussi d'autres éléments de l'EIE (cf. document d'orientation, « Scoping in EIA »). L'autorité compétente, pour préparer cet avis, doit consulter les autorités chargées de l'environnement [article 5(2)]. dans certains Etats membres, la délimitation du champ de l'évaluation est obligatoire.
Études environnementales	Le maître d'ouvrage effectue les études nécessaires pour rassembler et préparer les informations sur l'environnement exigées à l'article 5 de la directive (cf. « Appendix A »).
Communication d'informations sur l'environnement à l'autorité compétente	Le maître d'ouvrage communique les informations sur l'environnement à l'autorité compétente en même temps que la demande d'autorisation d'aménagement. Si une demande est présentée pour un projet visé à l'annexe I ou à l'annexe II sans y joindre les informations sur l'environnement, l'autorité compétente doit délimiter le champ du projet pour décider si l'EIE s'impose (voir ci-dessus) [articles 5(1) et 5(3)]. Dans la plupart des Etats membres, les informations sur l'environnement sont présentées sous la forme d'une déclaration d'incidences sur l'environnement (DEI).
Examen de l'exhaustivité des informations sur l'environnement	Certains Etats membres imposent l'obligation réglementaire de soumettre les informations sur l'environnement à un examen indépendant avant d'en saisir l'autorité compétente. Dans d'autres Etats membres, il incombe à l'autorité compétente de décider si l'information est suffisante ou non. Le document d'orientation « EIS Review » est conçu pour aider à accomplir cette étape. Il peut être demandé au maître d'ouvrage de fournir un complément d'information si celles qu'il a communiquées sont jugées insuffisantes.
Consultation avec les autorités réglementaires chargées de l'environnement, les autres parties intéressées et le public	Les informations sur l'environnement doivent être mises à la disposition des autorités compétentes en matière d'environnement, d'autres organisations intéressées et de la population, pour examen. Tous ces acteurs doivent pouvoir commenter le projet et ses effets sur l'environnement avant qu'une décision ne soit prise autorisant l'aménagement. Si des effets transfrontières risquent d'être importants, les autres Etats membres touchés doivent être consultés (articles 6 et 7).
Examen des informations sur l'environnement par l'autorité compétente avant la prise de décision d'autorisation de l'aménagement	Les informations recueillies sur l'environnement et les résultats des consultations doivent être pris en considération par l'autorité compétente pour prendre sa décision sur la demande d'autorisation (article 8).
Annonce de la décision	Le public doit être informé de la décision prise, des raisons qui l'ont motivée et des mesures qui s'imposeront pour atténuer les effets préjudiciables à l'environnement
Suivi post-décisionnel si le projet est autorisé	Il peut être exigé de procéder à un suivi des effets d'un projet après son exécution.
<p>Les étapes mises en exergue doivent être suivies dans tous les Etats membres aux termes des directives 85/337/CEE et 97/11/CE. Il n'est pas obligatoire de délimiter le champ de l'évaluation selon la directive, mais les Etats membres doivent mettre en place une procédure volontaire par laquelle les maîtres d'ouvrage peuvent demander à l'autorité compétente, s'ils le souhaitent, un avis sur les informations à fournir. Les étapes qui ne sont pas mises en exergue font partie des bonnes pratiques à mettre en œuvre dans le cadre d'une EIE et certains Etats membres, mais non tous, leur ont conféré un caractère réglementaire. Les consultations avec les autorités chargées de l'environnement et les autres parties intéressées peuvent être exigées pendant quelques-unes de ces étapes supplémentaires dans certains Etats membres.</p>	

Source : Commission européenne (2001c).

Délimitation du champ de l'évaluation

Cette étape consiste à définir la teneur et l'étendue des informations sur l'environnement à soumettre à l'autorité compétente. Il s'agit donc de délimiter le champ que devront couvrir les études d'impact sur l'environnement à entreprendre pour rassembler les informations nécessaires et préparer la DIE.

Déclaration d'incidences sur l'environnement

La DIE contient les informations sur l'environnement relatives au projet qui doivent être fournies à l'autorité compétente. La déclaration décrit les caractéristiques et présente des évaluations chiffrées des incidences sur l'environnement que pourraient entraîner la construction et la mise en œuvre du projet.

Les incidences potentielles d'un projet de transport par voies navigables dépendent de la nature de l'ouvrage, selon qu'il s'agit de la construction d'un nouveau canal, de la remise en état d'un canal artificiel ou de la transformation en voies navigables de cours d'eau naturels ou de zones humides. L'encadré 2.3 résume les principales incidences sociales, économiques et écologiques que la Commission européenne a recensées comme étant des effets possibles de l'aménagement de divers types de voies navigables et de leur exploitation. Il est à noter, en outre, que :

- Les barrages, les écluses et les retenues modifient les processus de sédimentation, morcellent les écosystèmes fluviaux et dressent des obstacles à la migration des poissons.
- Les vagues d'étrave pendant la navigation peuvent causer des dommages notables aux écosystèmes des berges et des eaux peu profondes.

Plan de gestion de l'environnement

Un plan de gestion de l'environnement est préparé avant la construction et l'exploitation. Il comporte des dispositions en vue d'appliquer des mesures d'atténuation et de surveillance en réponse aux incidences recensées et évaluées dans la DIE. Le plan est établi dans le cadre de l'EIE afin de garantir la mise en œuvre appropriée des mesures d'atténuation et la vérification des incidences prévues sur l'environnement au moyen d'un suivi de la situation.

Consultation et participation du public

La directive EIE - et surtout les articles 5, 6 et 9 ainsi que l'annexe IV (encadrés 2.4 et 2.5) - prévoit les dispositions générales concernant la consultation et la participation du public. Les informations précisées à l'article 5 et à l'annexe IV devraient être rendues publiques en temps voulu, la population devrait avoir la possibilité de faire connaître son avis et la décision finale devrait lui être communiquée et explicitée. Les modalités d'organisation de ce processus sont laissées au soin des administrations nationales.

Encadré 2.3 Incidences potentielles sur l'environnement de l'aménagement de voies navigables³

- *Nouveaux canaux* : Leurs incidences possibles sont notamment une réduction de la superficie des terres et un effet de coupure, pouvant toucher des terres productives, des habitats naturels ou des collectivités locales. Les nouveaux canaux peuvent également modifier le drainage, ce qui risque de nuire aux terres humides, mais ils créent aussi parfois de nouveaux habitats pour la faune et la flore sauvages et peuvent servir à d'autres activités sans rapport avec le transport.
- *Modification des voies navigables existantes* : Les incidences de ces aménagements dépendent beaucoup de l'ampleur de la modification, laquelle peut aller d'un simple dragage pour entretien à des travaux complets de canalisation. Les effets préoccupants qui en découlent sont notamment la dégradation de la biodiversité ; la diminution des moyens de subsistance tributaires de produits des cours d'eau et des zones humides ; des incompatibilités avec d'autres activités (par exemple drainage, protection contre les inondations, distribution d'eau et tourisme) ; ainsi que des modifications hydrologiques telles que l'altération des débits des eaux de surface et du drainage, la destruction des plaines d'inondation, une augmentation de l'érosion, le risque d'inondation et le drainage des terres humides.
- *Construction de voies navigables* : Elle peut avoir comme incidences directes le bruit, la production de poussière, l'érosion des sols ou l'envasement ; en outre, l'évacuation des déblais de dragage porte souvent atteinte aux habitats côtiers ou riverains. Les risques liés à cette activité sont notamment la pollution de l'eau, des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs et de la population, ainsi que des risques sanitaires et culturels pour les collectivités locales liés à la présence de main-d'œuvre étrangère (mais il existe aussi, par ailleurs, des possibilités de création d'emplois).
- *Utilisation des voies navigables* : Ses incidences sont fonction de la densité et de la vitesse du trafic, du type de bateaux dont celui-ci se compose, de la nature des cargaisons transportées et des travaux d'entretien nécessaires pour que les chenaux restent navigables. Les problèmes liés à la navigation concernent notamment les risques de pollution de l'eau par déversements de carburants et d'hydrocarbures, les risques d'accidents et les risques liés à l'évacuation de déchets et d'eaux usées par les bateaux ; ainsi que les risques de pollution due aux activités menées sur les côtes ou sur les berges telles que l'entretien des bateaux, le stockage de carburants et de marchandises, ou les activités des zones commerciales et des ports intérieurs. D'autres effets préoccupants sont notamment le développement secondaire d'activités le long des itinéraires de transport et l'accroissement des pressions qui s'exercent sur des zones auparavant reculées et fragiles ou sur la population locale du fait du tourisme et de l'exploitation des ressources, y compris forestières et minières.

Source : Commission européenne (2000b).

Encadré 2.4 Informations à communiquer aux termes de la directive EIE

Annexe IV – Informations mentionnées à l'article 5

1. Description du projet, en particulier :
 1. Une description des caractéristiques physiques de l'ensemble du projet et des exigences en matière d'utilisation du sol lors des phases de construction et de fonctionnement.
 2. Une description des principales caractéristiques des procédés de fabrication, par exemple la nature et les quantités des matériaux utilisés.
 3. Une estimation des types et des quantités de résidus et d'émissions attendus (pollution de l'eau, de l'air et du sol, bruit, vibrations, lumière, chaleur, radiation, etc.) résultant du fonctionnement du projet proposé.
2. Une esquisse des principales solutions de substitution qui ont été examinées par le maître d'ouvrage et une indication des principales raisons de son choix, eu égard aux effets sur l'environnement.
3. Une description des éléments de l'environnement susceptibles d'être affectés de manière notable par le projet proposé, y compris notamment la population, la faune, la flore, le sol, l'eau, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, y compris le patrimoine architectural et archéologique, le paysage ainsi que l'interrelation entre les facteurs précités.
4. Une description des effets importants que le projet proposé est susceptible d'avoir sur l'environnement résultant :
 - Du fait de l'existence de l'ensemble du projet.
 - De l'utilisation des ressources naturelles.
 - De l'émission des polluants, de la création de nuisances ou de l'élimination des déchets.
 - La mention par le maître d'ouvrage des méthodes de prévision utilisées pour évaluer les effets sur l'environnement.
5. Une description des mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser les effets négatifs importants du projet sur l'environnement.
6. Un résumé non technique des informations transmises sur la base des rubriques mentionnées. Un aperçu des difficultés éventuelles (lacunes techniques ou manques dans les connaissances) rencontrées par le maître d'ouvrage dans la compilation des informations requises.

Encadré 2.5 Dispositions relatives à la consultation du public de la directive EIE

Article 6

1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les autorités susceptibles d'être concernées par le projet, en raison de leurs responsabilités spécifiques en matière d'environnement, aient la possibilité de donner leur avis sur les informations fournies par le maître d'ouvrage et sur la demande d'autorisation. À cet effet, les États membres désignent les autorités à consulter, d'une manière générale ou cas par cas. Celles-ci reçoivent les informations recueillies en vertu de l'article 5. Les modalités de cette consultation sont fixées par les États membres.

2. Les États membres veillent à ce que toute demande d'autorisation ainsi que les informations recueillies aux termes de l'article 5 soient mises à la disposition du public dans un délai raisonnable afin de donner au public concerné la possibilité d'exprimer son avis avant que l'autorisation ne soit délivrée.

3. Les modalités de cette information et de cette consultation sont définies par les États membres, qui peuvent notamment, en fonction des caractéristiques particulières des projets ou des sites concernés :

- Déterminer quel est le public concerné.
- Préciser les endroits où les informations peuvent être consultées.
- Détailler la façon dont le public peut être informé, par exemple par affichage dans un certain rayon, publications dans les journaux locaux et organisation d'expositions avec plans, dessins, tableaux, graphiques et maquettes.
- Déterminer la manière selon laquelle le public doit être consulté, par exemple par soumission écrite et enquête publique.
- Fixer des délais appropriés pour les diverses étapes de la procédure afin d'assurer une prise de décision dans des délais raisonnables.

Article 9

1. Lorsqu'une décision d'octroi ou de refus d'autorisation a été prise, la ou les autorités compétentes en informent le public selon les modalités appropriées et mettent à sa disposition les informations suivantes :

- La teneur de la décision et les conditions dont celle-ci est éventuellement assortie.
- Les motifs et considérations principaux qui ont fondé la décision.
- Une description, le cas échéant, des principales mesures destinées à éviter, réduire et, si possible, compenser les effets négatifs importants.

Incidences transfrontières

Lorsqu'il est prévu qu'un projet aura des incidences notables sur les pays voisins, ceux-ci doivent en être informés, qu'ils en formulent la demande ou non. Dans le même temps, la population du pays où le projet est envisagé doit également être informée de ses répercussions transfrontières. Il est impératif de donner aux pays voisins la possibilité de participer aux procédures d'EIE et de consultation du public. Il est du ressort du pays où le projet est envisagé de prendre les dispositions

nécessaires pour faciliter ce processus et obligation lui est faite d'informer les pays touchés sur les résultats de la consultation et les mesures à prendre. L'encadré 2.6 cite les dispositions de la directive EIE à cet égard.

Encadré 2.6 Dispositions de la directive EIE concernant les incidences transfrontières

Article 7

1. Lorsqu'un État membre sait qu'un projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'un autre État membre ou lorsqu'un État membre susceptible d'être affecté notablement le demande, l'État membre sur le territoire duquel il est envisagé de réaliser le projet transmet à l'État membre affecté, le plus rapidement possible, et au plus tard au moment où il informe son propre public, notamment :

(a) une description du projet, accompagnée de toute information disponible quant à ses incidences transfrontières éventuelles ;

(b) des informations quant à la nature de la décision susceptible d'être prise, et il donne à l'autre État membre un délai raisonnable pour indiquer s'il souhaite participer à la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement (EIE) et il peut inclure les informations visées au paragraphe 2 ;

2. Si un État membre qui reçoit des informations conformément au paragraphe 1 indique qu'il a l'intention de participer à la procédure EIE, l'État membre sur le territoire duquel il est envisagé de réaliser le projet transmet à l'État membre affecté, s'il ne l'a pas encore fait, les informations recueillies conformément à l'article 5 et toute information pertinente concernant la procédure EIE, y compris la demande d'autorisation.

3. En outre, les États membres concernés, chacun en ce qui le concerne :

(a) font en sorte que les informations visées aux paragraphes 1 et 2 soient mises à la disposition, dans un délai raisonnable, des autorités visées à l'article 6 paragraphe 1 et du public concerné sur le territoire de l'État membre susceptible d'être affecté notablement et (b) veillent à ce que lesdites autorités et le public concerné aient la possibilité, avant que le projet ne soit autorisé, de communiquer leur avis, dans un délai raisonnable, sur les informations transmises à l'autorité compétente de l'État membre sur le territoire duquel il est envisagé de réaliser le projet.

4. Les États membres concernés entament des consultations portant, entre autres, sur les incidences transfrontières potentielles du projet et sur les mesures envisagées pour réduire ou éliminer ces incidences et fixent un délai raisonnable pour la durée de la période de consultation.

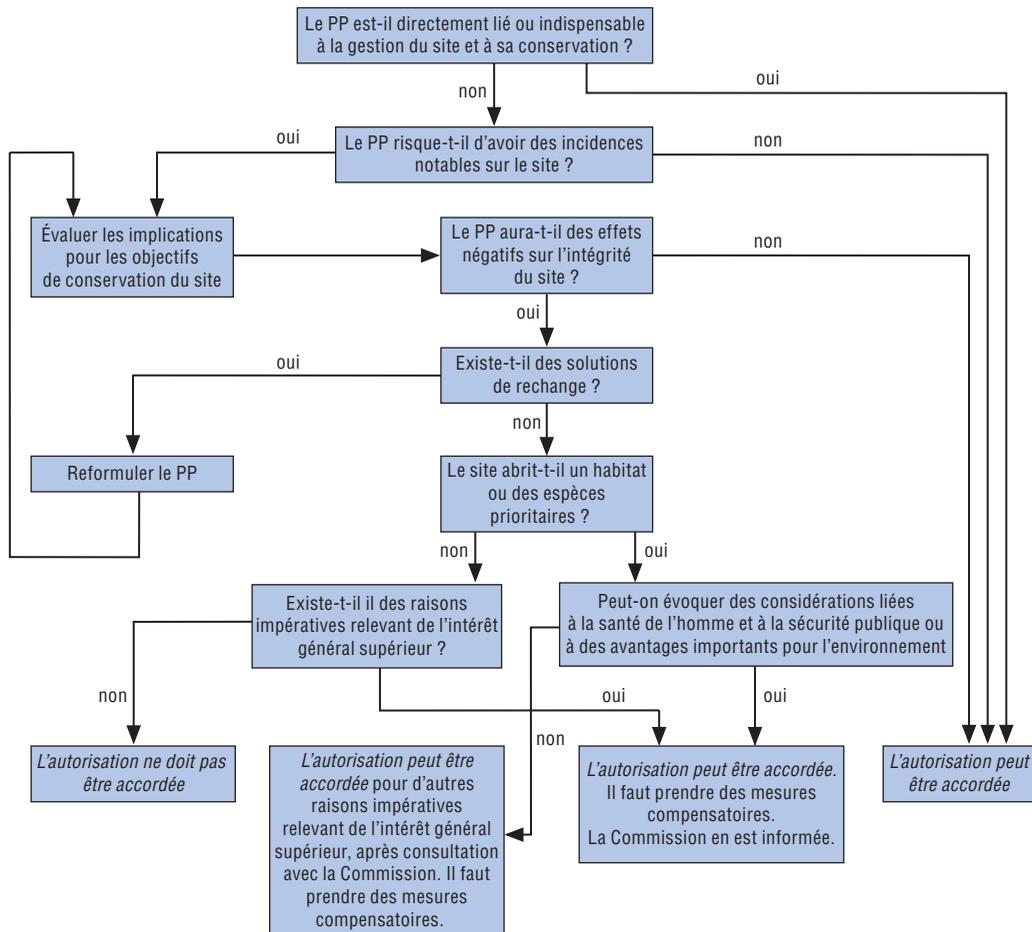
5. Les modalités d'application des dispositions du présent article peuvent être déterminées par les États membres concernés.

Article 9

2. La ou les autorités compétentes informent tout État membre qui a été consulté conformément à l'article 7, en lui adressant les informations visées au paragraphe 1.

Figure 2.2 **Evaluation de projets et sites Natura 2000**

Examen des plans ou projets (PP) ayant un impact sur des sites Natura 2000



Source : Commission européenne (2001a).

2.3 Le transport par voies navigables, les EIE et les directives communautaires concernant la conservation des oiseaux sauvages et les habitats naturels

En mai 1992, les gouvernements des Etats membres de l'UE ont promulgué la législation destinée à protéger dans toute l'Europe les habitats et les espèces les plus gravement menacés, laquelle comprend la directive concernant les habitats naturels (92/43/CE) et complète la directive concernant les oiseaux sauvages (79/409/CEE) adoptée 13 ans plus tôt. La création d'un réseau de sites connu sous le nom de Natura 2000 est au cœur des deux directives. La directive "oiseaux" impose la création de zones de protection spéciale (ZPS) pour les oiseaux. De même, la directive "habitats" stipule qu'il soit désigné des zones spéciales de conservation (ZSC) pour d'autres espèces et des types d'habitats. Ces zones protégées rassemblées constituent le réseau Natura 2000, qui a pour objectif de préserver la biodiversité grâce à la conservation et la remise en état des habitats naturels. La figure 2.2 présente les phases guidées d'évaluation des incidences potentielles d'un projet sur un site Natura 2000.

Des intérêts divergents pourraient se manifester eu égard à des sites Natura 2000 existants ou potentiels par suite du développement des voies navigables dans le cadre du Réseau transeuropéen de

transport (RTE-T), par exemple s'agissant de la poursuite de l'aménagement de la liaison Oder-Elbe et de certains tronçons sur le Danube, auxquels cas les procédures communautaires d'EIE et d'EES sont applicables.

L'article 4(4) de la directive "oiseaux" et l'article 6(3) de la directive "habitats" concernent les exigences précises des évaluations environnementales (encadrés 2.7 et 2.8). Les Etats membres doivent appliquer la législation qui prescrit l'évaluation de tout projet susceptible d'avoir des effets notables sur un site Natura 2000.

Encadré 2.7 Article 4 de la directive "oiseaux"

1. Les espèces mentionnées à l'annexe I font l'objet de mesures de conservation spéciale concernant leur habitat, afin d'assurer leur survie et leur reproduction dans leur aire de distribution.

A cet égard, il est tenu compte :

- a) Des espèces menacées de disparition.
- b) Des espèces vulnérables à certaines modifications de leurs habitats.
- c) Des espèces considérées comme rares parce que leurs populations sont faibles ou que leur répartition locale est restreinte.
- d) D'autres espèces nécessitant une attention particulière en raison de la spécification de leur habitat.

Il sera tenu compte, pour procéder aux évaluations, des tendances et des variations des niveaux de population.

Les Etats membres classent notamment en zones de protection spéciale les territoires les plus appropriés en nombre et en superficie à la conservation de ces dernières dans la zone géographique maritime et terrestre d'application de la présente directive.

2. Les Etats membres prennent des mesures similaires à l'égard des espèces migratrices non visées à l'annexe I dont la venue est régulière, compte tenu des besoins de protection dans la zone géographique maritime et terrestre d'application de la présente directive en ce qui concerne leurs aires de reproduction, de mue et d'hivernage et les zones de relais dans leurs aires de migration. A cette fin, les Etats membres attachent une importance particulière à la protection des zones humides et tout particulièrement de celles d'importance internationale.

3. Les Etats membres adressent à la Commission toutes les informations utiles de manière à ce qu'elle puisse prendre les initiatives appropriées en vue de la coordination nécessaire pour que les zones visées au paragraphe 1 d'une part, et au paragraphe 2, d'autre part, constituent un réseau cohérent répondant aux besoins de protection des espèces dans la zone géographique maritime et terrestre d'application de la présente directive.

4. Les Etats membres prennent les mesures appropriées pour éviter dans les zones de protection visées aux paragraphes 1 et 2 la pollution ou la détérioration des habitats ainsi que les perturbations touchant les oiseaux, pour autant qu'elles aient un effet significatif eu égard aux objectifs du présent article. En dehors de ces zones de protection, les Etats membres s'efforcent également d'éviter la pollution ou la détérioration des habitats.

Encadré 2.8 Article 6 de la directive “habitats”

1. Pour les zones spéciales de conservation, les Etats membres établissent des mesures de conservation nécessaires impliquant, le cas échéant, des plans de gestion appropriés spécifiques aux sites ou intégrés dans d'autres plans d'aménagement et les mesures réglementaires, administratives ou contractuelles appropriées, qui répondent aux exigences écologiques des types d'habitats naturels de l'annexe I et des espèces de l'annexe II présents sur les sites.

2. Les Etats membres prennent les mesures appropriées pour éviter, dans les zones spéciales de conservation (ZSC), la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées, pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de la présente directive.

3. Tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site. Compte tenu des conclusions de l'évaluation des incidences sur le site et sous réserve des dispositions du paragraphe 4, les autorités nationales compétentes ne marquent leur accord sur ce plan ou projet qu'après s'être assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné et après avoir pris, le cas échéant, l'avis du public.

4. Si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site et en l'absence de solutions alternatives, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, l'Etat membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 est protégée. L'Etat membre informe la Commission des mesures compensatoires adoptées.

5. Lorsque le site concerné est un site abritant un type d'habitat naturel et/ou une espèce prioritaires, seules peuvent être évoquées des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences primordiales bénéfiques pour l'environnement ou, après avis de la Commission, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur.

2.4 Directive cadre sur l'eau

Introduction

La DCE (directive 2000/60/CE) est entrée en vigueur le 22 décembre 2000. Elle a pour objectif de mettre en place un cadre commun pour protéger les eaux intérieures de surface (par exemple fleuves, rivières, canaux, lacs, réservoirs), de transition, côtières et souterraines, ainsi que pour définir des objectifs d'environnement les concernant.

L'application de la DCE pose des problèmes techniques que ne partagent pas exclusivement les Etats membres de l'UE : de nombreux bassins hydrographiques européens sont internationaux et s'étendent au-delà des frontières administratives et territoriales, c'est pourquoi une compréhension identique et un cadre commun sont essentiels pour que la mise en œuvre soit efficace et couronnée de succès. Afin de s'attaquer en coopération et de façon coordonnée à ces problèmes, les Etats membres

de l'UE, la Norvège et la Commission européenne sont convenus d'une Stratégie commune de mise en œuvre (CIS) cinq mois après l'entrée en vigueur de la DCE.

Des documents d'orientation et des rapports techniques ont été élaborés pour aider les acteurs concernés à mettre en œuvre la DCE. Les documents d'orientation entendent donner une démarche méthodologique générale, qui devra toutefois être adaptée en fonction de la situation de chaque pays.

De l'avis général, la DCE, qui vise à assurer une utilisation durable des ressources en eau, représente un apport majeur à la législation communautaire en matière de protection de l'environnement.

En ce qui concerne les eaux de surface, l'objectif général de la directive est le respect, à l'horizon 2015, des critères correspondant à un "bon état écologique" et à un "bon état chimique" dans toutes les masses d'eau des pays concernés. Les masses d'eau qualifiées d'artificielles ou de fortement modifiées peuvent ouvrir droit à des dérogations à ces égards et devoir faire état d'un "bon potentiel écologique" assorti d'un bon état chimique. Certaines caractéristiques physiques sont prises en compte pour établir le bon potentiel écologique, notamment les ouvrages de protection des berges, de construction de déversoirs et de rectification de chenaux réalisés pour permettre la navigation et d'autres utilisations par l'homme ; en outre, des mesures d'atténuation doivent être appliquées.

Des objectifs de qualité écologique et chimique doivent être fixés pour toutes les masses d'eau, qu'elles soient naturelles, modifiées ou artificielles. Les objectifs écologiques sont définis, pour l'essentiel, par comparaison avec la meilleure qualité écologique qu'il est possible d'atteindre dans une masse d'eau donnée.

Encadré 2.9 Quelques définitions de la DCE

- *Bon état écologique (BEE)* : état d'une masse d'eau de surface qui respecte les exigences correspondantes énoncées à l'annexe V de la DCE.
- *Bon potentiel écologique (BPE)* : état d'une masse d'eau fortement modifiée ou artificielle qui respecte les dispositions pertinentes de l'annexe V.
- *Masse d'eau artificielle (MEA)* : masse d'eau de surface créée par l'activité humaine (étant entendu que sont exclues dans cette définition les masses d'eau créées par altération physique directe, déplacement ou réaligement d'une masse d'eau existante).
- *Masse d'eau fortement modifiée (MEFM)* : masse d'eau qui, par suite d'altérations physiques dues à l'activité humaine, est fondamentalement modifiée quant à son caractère (de sorte qu'elle ne répond pas aux critères de BEE).

Masses d'eau fortement modifiées et masses d'eau artificielles

La DCE permet aux pays de délimiter et de désigner les MEFM et les MEA en fonction de certains critères décrits dans l'article 4(3), reproduit dans l'encadré 2.10.

Encadré 2.10 Désignation des masses d'eau fortement modifiées ou artificielles

Article 4

3. Les Etats membres peuvent désigner une masse d'eau de surface comme étant artificielle ou fortement modifiée lorsque :

a) Les modifications à apporter aux caractéristiques hydromorphologiques de cette masse d'eau pour obtenir un bon état écologique auraient des incidences négatives importantes sur :

- L'environnement au sens large.
- La navigation, y compris les installations portuaires, ou les loisirs.
- Les activités aux fins desquelles l'eau est stockée, telles que l'approvisionnement en eau potable, la production d'électricité ou l'irrigation.
- La régularisation des débits, la protection contre les inondations et le drainage des sols.
- D'autres activités de développement humain durable tout aussi importantes.

b) Les objectifs bénéfiques poursuivis par les caractéristiques artificielles ou modifiées de la masse d'eau ne peuvent, pour des raisons de faisabilité technique ou de coûts disproportionnés, être atteints raisonnablement par d'autres moyens qui constituent une option environnementale sensiblement meilleure.

La figure 2.3 présente les étapes intervenant dans la délimitation et la désignation des MEFM et des MEA. Une désignation provisoire a été soumise à la Commission en mars 2005 et la classification finale sera effectuée parallèlement à l'élaboration des plans de gestion des districts hydrographiques (PGDH) qui devront être achevés d'ici à 2009.

L'étape 1, applicable à toutes les masses d'eau, suppose l'application du Document d'orientation de base de 2003 relatif à l'application du terme de "masse d'eau" dans le cadre de la DCE. Les étapes 3-5 découlent de la section 1.4 sur l'identification des pressions et de la section 1.5 sur l'évaluation des incidences de l'annexe II de la DCE.

L'emplacement et les limites des MEFM et les MEA doivent être, du moins provisoirement, déterminés pendant la caractérisation des eaux de surface. Après avoir achevé la délimitation et la désignation de ces masses d'eau pour le premier cycle de planification des districts hydrographiques se terminant par la publication des PGDH, les désignations devront être revues tous les six ans.

Les informations rassemblées durant les 11 étapes résumées à la figure 2.3 serviront à étayer les PGDH. Ces plans énonceront des programmes de mesures (décrits à l'article 11 de la DCE) visant à assurer le respect des objectifs d'environnement pour les masses d'eau, les MEFM et les MEA.

Dans certains cas, il ne sera pas avantageux pour l'environnement ou la collectivité de ramener à son état naturel une masse d'eau modifiée parce que la remise en état aurait des incidences négatives notables sur l'environnement au sens large. Par exemple, des travaux d'amélioration touchant au lit d'une masse d'eau pourraient libérer des polluants qui étaient piégés dans les sédiments. Le document d'orientation de l'UE concernant les MEA et les MEFM entend par environnement au sens large, non seulement l'environnement naturel, mais aussi l'environnement humain, y compris l'archéologie, le patrimoine, le paysage et la géomorphologie.

L'option environnementale sensiblement meilleure" mentionnée dans l'encadré 2.10 ne correspond pas nécessairement au BEE. Ainsi qu'il a été signalé plus haut, en ce qui concerne les voies navigables désignées comme étant des MEFM ou des MEA, l'objectif de la DCE (à atteindre à l'horizon 2015) est moins strict et vise le BPE au lieu du BEE, c'est-à-dire qu'il faut rapprocher le plus possible leur qualité biologique du BEE d'une masse d'eau naturelle comparable, par exemple un lac d'eau douce ou un cours d'eau à débit lent, sans cesser de poursuivre l'objectif bénéfique de la modification.

L'annexe V de la DCE précise que "les éléments de qualité applicables aux masses d'eau de surface artificielles et fortement modifiées sont ceux qui sont applicables à celle des quatre catégories d'eau de surface naturelle qui ressemble le plus à la masse d'eau de surface artificielle ou fortement modifiée concernée". Le tableau 1.2.5. de l'annexe V définit les degrés de potentiel écologique des MEFM ou des MEA, sur la base de divers éléments de qualité.

Si une masse d'eau artificielle peut atteindre le BEE, le pays concerné peut choisir de la désigner comme étant une MEA ; avec cette désignation, son objectif de BPE sera équivalent à l'objectif de BEE. En revanche, une masse d'eau fortement modifiée qui peut atteindre le BEE ne saurait être désignée comme étant une MEFM parce qu'elle ne satisfera pas au premier critère de désignation (indiqué à la figure 2.3).

La DCE et les directives "oiseaux" et "habitats"

Les dispositions relatives aux zones protégées de la DCE au titre de l'article 4 sur les objectifs environnementaux et de l'article 6 sur les registres des zones protégées stipulent clairement que, pour un site Natura 2000, les objectifs prévus par les directives "oiseaux" ou "habitats" deviennent les objectifs *de facto* de la DCE et le site est désigné comme étant une zone protégée en application de la DCE. La désignation des MEA ou des MEFM n'a aucune influence sur cette obligation, et il est impératif d'agir dans le cadre du programme de mesures de la DCE (article 11) pour faire en sorte que les objectifs de conservation soient respectés.

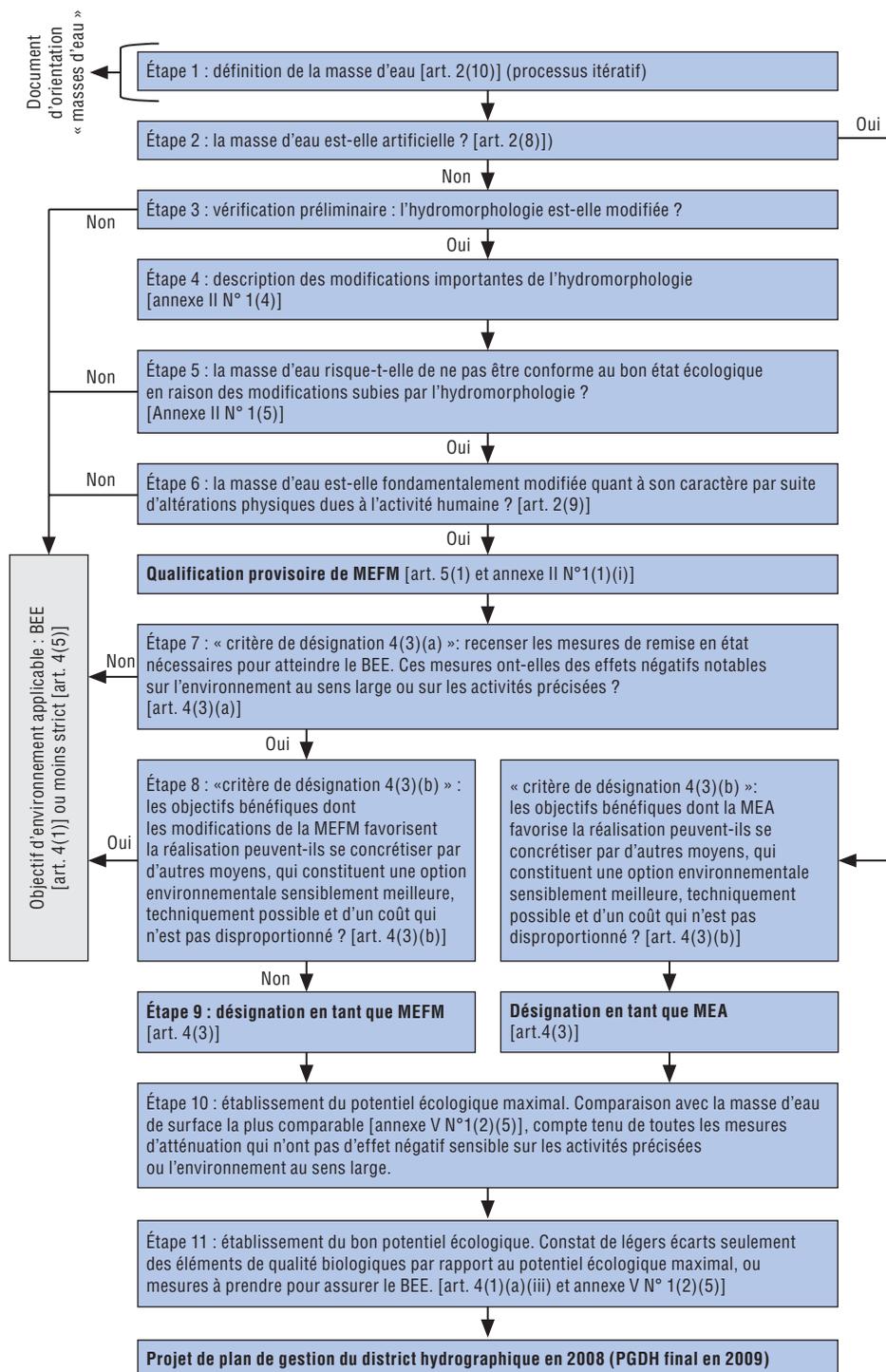
Etats membres : principales mesures à prendre

L'article 1 de la DCE engage à prévenir toute dégradation supplémentaire des écosystèmes aquatiques et il est précisé à l'article 4(1)(a)(i) que "les États membres mettent en oeuvre les mesures nécessaires pour prévenir la détérioration de l'état de toutes les masses d'eau de surface". La prévention de la détérioration est une étape logique si l'on veut obtenir un BEE ou un BPE.

Les Etats membres et les pays candidats à l'adhésion s'étaient engagés à transposer la DCE dans leurs législations nationales avant mai 2004. Par voie de conséquence, ils devraient d'ores et déjà avoir mis au point des mesures pour atteindre le BEE à l'horizon 2015. Qui plus est, - et cela revêt plus d'importance encore - ils ne peuvent pas concevoir des plans qui affaibliraient ou compromettraient la réalisation de l'objectif premier de la DCE en détériorant l'état des masses d'eau.

Aux termes de la DCE, des plans stratégiques réglementaires de gestion doivent être établis pour chaque district hydrographique en 2009 au plus tard. Ces plans, désignés par le sigle PGDH, définiront comment atteindre les objectifs visés pour toutes les masses d'eau dans chaque district hydrographique. Dans l'encadré 2.11 figure la description de ces mesures essentielles, parmi d'autres.

Figure 2.3 Étapes de définition et de désignation des MEFM et des MEA



Source : CIS, Groupe de travail 2.2 (2003a).

Encadré 2.11 Mesures essentielles pour la mise en œuvre de la DCE

- Recenser les bassins hydrographiques qui se trouvent sur le territoire national des Etats membres, les rattacher à des districts hydrographiques et désigner les autorités compétentes au plus tard fin 2003 (art. 3, art. 24) ;
- Analyser les caractéristiques des districts hydrographiques, les pressions, les incidences et les aspects économiques de l'utilisation de l'eau, ainsi qu'établir un registre des zones protégées dans chaque district, au plus tard en 2004 (art. 5, art. 6, annexe II, annexe III).
- Fournir une désignation provisoire des masses d'eau avant mars 2005.
- Effectuer, en collaboration avec la Commission européenne, l'interétalonnage des systèmes de classification des états écologiques en 2006 au plus tard (art. 2(22), annexe V).
- Veiller à ce que des réseaux de surveillance soient opérationnels en 2006 au plus tard (art. 8).
- Élaborer en 2009 au plus tard un programme de mesures, reposant sur une surveillance et une analyse rationnelles des caractéristiques des districts hydrographiques, afin de respecter les objectifs d'environnement de la DCE de manière efficace par rapport aux coûts (art. 11, annexe III).
- Établir et publier les PGDH pour chaque district, y compris la désignation des MEFM, en 2009 au plus tard [art. 13, art. 4(3)].
- Mettre en œuvre des politiques de tarification de l'eau qui favorisent la durabilité des ressources en eau, en 2010 au plus tard (art. 9).
- Rendre opérationnelles les mesures du programme à l'horizon 2012 (art. 11).
- Mettre en œuvre le programme de mesures et atteindre les objectifs environnementaux à l'horizon 2015 (art. 4).

Consultation et participation du public

L'information et la participation sont des principes fondamentaux de la DCE, et les autorités compétentes sont tenues par la loi d'impliquer dans le processus toutes les parties prenantes importantes et non uniquement les acteurs concernés par la qualité de l'eau ou la défense de l'environnement. Cette nouvelle exigence de participation active de toutes les parties intéressées à la planification de la gestion des ressources en eau (encadré 2.12) représente un grand progrès.

2.5 Conventions et instruments connexes de la CEE-ONU

Convention d'Espoo sur l'EIE

La Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, adoptée en 1991 à Espoo, Finlande, prévoit les règles et réglementations applicables aux parties contractantes eu égard aux grands projets susceptibles d'avoir des incidences transfrontières notables sur l'environnement. L'appendice I présente la liste des activités concernées, dont notamment les ports de commerce, les voies d'eau intérieures et les ports fluviaux permettant le passage de bateaux de plus de 1 350 tonnes.

Encadré 2.12 **Information et consultation du public aux termes de la DCE**

Article 14

1. Les États membres encouragent la participation active de toutes les parties concernées à la mise en oeuvre de la présente directive, notamment à la production, à la révision et à la mise à jour des plans de gestion de district hydrographique. Les États membres veillent à ce que, pour chaque district hydrographique, soient publiés et soumis aux observations du public, y compris des utilisateurs :

(a) Un calendrier et un programme de travail pour l'élaboration du plan, y compris un relevé des mesures qui seront prises en matière de consultation, trois ans au moins avant le début de la période de référence du plan.

(b) Une synthèse provisoire des questions importantes qui se posent dans le bassin hydrographique en matière de gestion de l'eau, deux ans au moins avant le début de la période de référence du plan.

(c) Un projet de plan de gestion de district hydrographique, un an au moins avant le début de la période de référence du plan. Sur demande, les documents de référence et les informations utilisées pour l'élaboration du projet de plan de gestion sont mis à disposition.

2. Les États membres prévoient au moins six mois pour la formulation par écrit des observations sur ces documents, afin de permettre une consultation et une participation actives.

3. Les paragraphes 1 et 2 s'appliquent également à la version mise à jour du plan.

Entre autres dispositions, cette convention de la CEE-ONU stipule que les parties :

- a) Prennent les mesures appropriées et efficaces pour prévenir, réduire et combattre les incidences transfrontières préjudiciables importantes que les activités énumérées à l'appendice I pourraient avoir sur l'environnement.
- (b) Etablissent des procédures d'EIE permettant la participation du public.
- (c) Constituent le dossier d'EIE décrit dans l'appendice II (encadré 2.13).

L'appendice III énonce les critères généraux visant à aider à déterminer l'importance de l'impact sur l'environnement d'activités qui ne sont pas inscrites sur la liste figurant à l'appendice I (encadré 2.14).

La convention prescrit également que le pays qui lance une activité en donne notification aux autres pays concernés et entame un processus de consultation, le public des pays touchés devant participer à la prise de décision selon des modalités équivalentes à celles qui s'appliquent pour la participation du public du pays qui lance l'activité.

Encadré 2.13 Convention d'Espoo : contenu du dossier d'EIE

Appendice II

Renseignements minimums devant figurer dans le dossier d'évaluation de l'impact sur l'environnement en vertu de l'article 4 :

- a) Description de l'activité proposée et de son objet.
- b) Description, s'il y a lieu, de solutions de remplacement (par exemple en ce qui concerne le lieu d'implantation ou la technologie) qui peuvent être raisonnablement envisagées, sans omettre l'option "zéro".
- c) Description de l'environnement sur lequel l'activité proposée et les solutions de remplacement sont susceptibles d'avoir un impact important.
- d) Description de l'impact que l'activité proposée et les solutions de remplacement peuvent avoir sur l'environnement et estimation de son importance.
- e) Description des mesures correctives visant à réduire autant que possible l'impact préjudiciable sur l'environnement.
- f) Indication précise des méthodes de prévision et des hypothèses de base retenues ainsi que des données environnementales pertinentes utilisées.
- g) Inventaire des lacunes dans les connaissances et des incertitudes constatées en rassemblant les données requises.
- h) S'il y a lieu, aperçu des programmes de surveillance et de gestion et des plans éventuels pour l'analyse a posteriori.
- i) Résumé non technique avec, au besoin, une présentation visuelle (cartes, graphiques, etc.).

Convention d'Helsinki : cours d'eau transfrontières et lacs internationaux

La Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention de la CEE-ONU sur l'eau), adoptée à Helsinki en 1992, entend renforcer les mesures prises au plan national pour préserver et gérer de façon écologiquement viable les eaux de surface et les eaux souterraines transfrontières.

Elle oblige les parties à prévenir, maîtriser et réduire la pollution de l'eau due à des sources ponctuelles et diffuses. Elle comporte des dispositions visant le suivi, les activités de recherche-développement, la consultation, les procédures d'alerte et d'alarme, les systèmes d'entraide, les arrangements institutionnels, l'échange et la protection des données, ainsi que l'accès du public à l'information. La navigation intérieure ne fait l'objet d'aucune clause particulière.

Convention d'Århus et directives communautaires 2003/4/CE et 2003/35/CE

La Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, adoptée à Århus (Danemark) en 1998, est un instrument de la CEE-ONU qui accorde des droits à la population et impose des obligations aux autorités publiques.

L'Union européenne a mis en conformité sa législation avec les dispositions de cette convention, principalement en vertu de deux directives : la directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et la directive 2003/35/CE prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, ainsi que l'accès à la justice.

Encadré 2.14 Convention d'Espoo : importance de l'impact sur l'environnement d'activités ne figurant pas à l'appendice I

Appendice III

1. Lorsqu'elles envisagent des activités proposées auxquelles s'applique le paragraphe 5 de l'article 2, les Parties concernées peuvent chercher à déterminer si l'activité envisagée est susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important, en particulier au regard d'un ou de plusieurs des critères suivants :

- a) Ampleur : activités qui, vu leur nature, sont de grande ampleur.
- b) Site : activités qu'il est proposé d'entreprendre dans une zone ou à proximité d'une zone particulièrement sensible ou importante du point de vue écologique (comme les zones humides visées par la Convention de Ramsar,⁴ les parcs nationaux, les réserves naturelles, les sites présentant un intérêt scientifique particulier ou les sites importants du point de vue archéologique, culturel ou historique) et activités qu'il est proposé d'entreprendre dans des sites où les caractéristiques du projet envisagé sont susceptibles d'avoir des effets importants sur la population.
- c) Effets : activités proposées dont les effets sont particulièrement complexes et peuvent être préjudiciables, y compris les activités qui ont de graves effets sur l'homme ou sur les espèces ou organismes auxquels on attache une valeur particulière, les activités qui compromettent la poursuite de l'utilisation ou l'utilisation potentielle d'une zone touchée et les activités imposant une charge supplémentaire que le milieu n'a pas la capacité de supporter.

2. Les Parties concernées procèdent ainsi pour les activités proposées dont le site se trouve à proximité d'une frontière internationale et pour les activités proposées dont le site est plus éloigné et qui pourraient avoir des effets transfrontières importants à grande distance.

L'article 6 de la convention stipule que "chaque Partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence". Il y est précisé que "pour les différentes étapes de la procédure de participation du public, il est prévu des délais raisonnables" et que les Parties doivent "veille[r] à ce que...les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération" dans la décision concernée.

La Convention d'Århus et les deux directives qui s'y rapportent, comme la directive EIE et la DCE, laissent aux différents pays la responsabilité d'organiser les procédures de consultation et de participation du public. Par exemple, l'article 2(3) de la directive sur la participation du public énonce en termes généraux les obligations qui s'imposent aux Etats membres (encadré 2.15).

Encadré 2.15 **Directive 2003/35/CE sur la participation du public**

Article 2(3)

Les États membres identifient le public habilité à participer aux fins du paragraphe 2, y compris les organisations non gouvernementales qui remplissent toutes les conditions prévues par la législation nationale, telles que celles oeuvrant en faveur de la protection de l'environnement.

Les modalités précises de la participation du public au titre du présent article sont déterminées par les États membres afin de permettre au public de se préparer et de participer effectivement.

Des délais raisonnables sont prévus afin que suffisamment de temps soit disponible pour chacune des étapes de la participation du public prévues par le présent article.

L'annexe II de la directive 2003/35/CE ajoute une annexe V à la directive 96/61/CE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution. Les articles de cette annexe s'appliquent également, en général, aux procédures d'EIE concernant les plans, programmes et projets d'infrastructures, et comportent des modalités précises de consultation du public qui s'ajoutent aux dispositions en la matière des directives 97/11/CE (modifiant la directive EIE) et 2001/42/CE (directive EES).

Encadré 2.16 **Directive 2003/35/CE, annexe II**

Dans la directive 96/61/CE, l'annexe suivante est ajoutée :

ANNEXE V

Participation du public au processus décisionnel

1. À un stade précoce du processus décisionnel, ou au plus tard dès que ces informations peuvent raisonnablement être fournies, les informations suivantes sont communiquées au public par des avis au public ou d'autres moyens appropriés tels que les moyens de communication électroniques lorsqu'ils sont disponibles :

- (a) La demande d'autorisation ou, le cas échéant, la proposition d'actualisation d'une autorisation ou des conditions dont elle est assortie conformément à l'article 15, paragraphe 1, y compris les éléments visés à l'article 6, paragraphe 1.
- (b) Le cas échéant, le fait qu'une décision fait l'objet d'une évaluation nationale ou transfrontière des incidences sur l'environnement ou de consultations entre les États membres conformément à l'article 17.
- (c) Les coordonnées des autorités compétentes pour prendre la décision, de celles auprès desquelles peuvent être obtenus des renseignements pertinents, de celles auxquelles des observations ou questions peuvent être adressées ainsi que des précisions sur les délais de transmission des observations ou des questions.
- (d) La nature des décisions possibles ou, lorsqu'il existe, le projet de décision.

Encadré 2.16 Directive 2003/35/CE, annexe II (suite)

- (e) Le cas échéant, des précisions concernant une proposition d'actualisation d'une autorisation ou des conditions dont elle est assortie.
 - (f) L'indication de la date et du lieu où les renseignements pertinents seront mis à la disposition du public et des moyens par lesquels ils le seront.
 - (g) Les modalités précises de la participation et de la consultation du public prévues au titre du point 5.
2. Les États membres veillent à ce que soient mis à la disposition du public concerné, dans des délais appropriés :
- (a) Conformément à la législation nationale, les principaux rapports et avis adressés à l'autorité ou aux autorités compétentes au moment où le public concerné a été informé conformément au point 1
 - (b) Conformément aux dispositions de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information environnementale, les informations autres que celles visées au point 1 qui sont pertinentes pour la décision en vertu de l'article 8 et qui ne deviennent disponibles qu'après que le public concerné a été informé conformément au point 1.
3. Le public concerné est habilité à adresser des observations et des avis à l'autorité compétente avant qu'une décision ne soit prise.
4. Les résultats des consultations tenues en vertu de la présente annexe doivent être dûment pris en compte lors de l'adoption d'une décision.
5. Les modalités précises d'information du public (par exemple, affichage dans un certain rayon ou publication dans la presse locale) et de consultation du public concerné (par exemple, par écrit ou par enquête publique) sont déterminées par les États membres. Des délais raisonnables sont prévus à chacune des différentes étapes afin que suffisamment de temps soit disponible pour informer le public et permettre au public concerné de se préparer et de participer effectivement à la prise de décision sur l'environnement en vertu des dispositions de la présente annexe.

NOTES

1. Il n'existe pas encore, dans l'UE, de définition stricte, approuvée au niveau politique, des "transports durables". En règle générale, un système de transports durables doit contribuer au bien-être économique et social sans épuiser les ressources naturelles, détruire l'environnement ou nuire à la santé humaine. Le Groupe d'experts de la Commission européenne sur les transports et d'environnement (2000) le définit comme étant un système :
 - Qui permet aux particuliers, aux entreprises et à la collectivité de satisfaire en sécurité leurs besoins fondamentaux d'accès et de développement, d'une manière compatible avec la santé des personnes et des écosystèmes, et qui promeut l'équité intra- et intergénérationnelle.
 - D'un prix abordable, qui fonctionne efficacement, offre le choix entre différents modes de transport et favorise une économie très dynamique ainsi que le développement régional.
 - Qui maintient les émissions et les déchets dans les limites de la capacité d'absorption de la planète, utilise des ressources renouvelables à leur taux de renouvellement ou en dessous, et des ressources non renouvelables au taux de développement de substituts renouvelables ou en dessous, tout en limitant au maximum, d'une part, les incidences sur l'occupation des sols et, d'autre part, les nuisances sonores.

Le Groupe d'experts propose d'utiliser au sein de l'UE cette définition, qui développe celle des transports écologiquement viables utilisée dans le projet de l'OCDE sur les transports écologiquement viables.
2. Dans le présent rapport, l'« étude d'impact sur l'environnement » fait référence à la procédure qui remplit les conditions requises par la directive EIE de l'UE, tandis que la « déclaration d'incidences sur l'environnement » renvoie à une partie de la procédure d'EIE.
3. Il se dégage du dépouillement de la documentation en la matière diverses listes d'incidences potentielles sur l'environnement, mais aucune n'est tout à fait cohérente et/ou complète.
4. Traité intergouvernemental qui définit le cadre d'action nationale et de coopération internationale pour la conservation des zones humides. Les 147 parties contractantes à la Convention ont désigné 1 524 zones humides couvrant au total 1.3 million de km², pour inscription sur la liste de Ramsar des zones humides d'importance internationale.

Chapitre 3

PRATIQUES ET EXPERIENCE ACQUISE DANS CERTAINS PAYS

3.1 Réponses au questionnaire

Un questionnaire a été élaboré et diffusé afin de (a) déterminer les cas à traiter pour évaluer des bonnes ou des mauvaises pratiques au niveau national, et (b) disposer d'un aperçu du cadre juridique et réglementaire en vigueur dans les différents pays. Quinze études de cas ont été proposées, dont les résultats ont été analysés (voir Carte 1).

Allemagne

1. Ascenseur de Niederfinow sur la voie navigable Havel-Oder.
2. Travaux d'amélioration de l'embouchure de la Moselle.
3. Deuxième écluse à Fankel sur la Moselle.
4. Plan d'entretien de l'Elbe.
5. Approfondissement de l'Außenweser à Bremerhaven.
6. Modification de l'Unterweser et du chenal de l'estuaire de l'Außenweser à Bremerhaven.
7. Travaux d'amélioration de la partie du Danube entre Straubing et Vilshofen.

France

8. Projet Seine-Nord Europe.
9. Canal Dunkerque-Valenciennes-Tournai.
10. Canal Rhin-Rhône.

Pays-Bas

11. Remise en état du Prinses Margrietkanaal.

Autriche

12. Travaux d'amélioration du Danube entre Vienne et la frontière slovaque.

République tchèque

13. Déversoirs sur l'Elbe.
14. Travaux d'amélioration du canal de l'Elbe.

Roumanie

15. Aménagements des voies navigables du Danube (canal de Sulina et tronçon Călărași-Brăila).

Ukraine

16. Canal de dérivation Danube-mer Noire (canal de Bystroe).

L'annexe 1 comprend le questionnaire et les réponses, qui sont résumées ci-après.

Problèmes d'environnement

Tous les cas étudiés portent sur des projets d'aménagement de voies navigables ; aucun projet de développement de la flotte, des ports ou de la navigation n'a été examiné. Des problèmes concernant

la qualité de l'eau et des sédiments ont été signalés pour un projet mais aucune autre incidence négative sur l'environnement n'a été indiquée comme résultant des opérations de navigation et/ou de transport par voies navigables intérieures (ports, écluses et ascenseurs à bateaux).

Les principaux problèmes constatés ont trait essentiellement à la planification du développement des voies navigables intérieures et concernent (a) la concurrence en matière d'utilisation des voies (énergie hydraulique, navigation, lutte contre les inondations, agriculture, écologie, parcs naturels), tant pour les réseaux de cours d'eau et de canaux que pour les zones adjacentes (zones humides, plaines d'inondation) ; et (b) les travaux connexes de correction des cours d'eau : barrages, déversoirs, écluses, systèmes d'épis, protection des berges, etc.

Les pressions hydromorphologiques potentielles figurent donc parmi les problèmes environnementaux majeurs évoqués, et la plus importante incidence environnementale directe signalée résulte du dragage et de l'évacuation des déblais de dragage¹.

Les projets 3, 6 et 10 ci-dessus sont les seuls à avoir été abandonnés ou suspendus en raison de problèmes écologiques. Même si aucun détail précis n'a été communiqué à ce propos, on peut considérer au vu de la lenteur de la mise en œuvre du projet du canal Rhin-Rhône, que l'échec d'un projet peut s'expliquer par - outre l'insuffisance éventuelle d'intérêt économique, (a) des études d'impact sur l'environnement qui ne respectent pas les règles de procédure ou les délais, (b) des modifications des politiques et des réglementations en matière d'environnement au cours de la longue période de préparation et (c) des évolutions des intérêts de la collectivité durant cette période.

L'évaluation des projets relativement à l'engagement des parties prenantes et des bénéficiaires amène à conclure de façon préliminaire que l'application et le respect stricts des règles et réglementations officielles sont certes essentiels, mais ne suffisent pas à garantir la réussite du projet.

Législation et procédures

Chaque pays dispose de son propre ensemble de règles et réglementations concernant les EIE exigées et leur mise en œuvre. Tous les Etats membres de l'UE ont adopté les textes législatifs communautaires correspondants.

Il sera utile de savoir comment les nouveaux adhérents de l'UE ont adopté les règles et réglementations pertinentes de l'UE jusqu'à présent, et de cerner la situation en la matière dans d'autres pays, tels que l'Ukraine, la Roumanie et la Bulgarie.

Dans la quasi-totalité des cas, les règles et les réglementations ont été appliquées strictement. Dans certains cas, le soutien des parties prenantes a été obtenu en engageant davantage d'activités que le nombre requis.

Une préoccupation majeure consiste à veiller à ce que le processus de décisions ne soit pas allongé inutilement, car l'appréciation par la société des intérêts environnementaux ou autres évolue au fil du temps, comme le font les règles et réglementations correspondantes.

Effets des directives communautaires "oiseaux" et "habitats" et de la directive cadre dans le domaine de l'eau au niveau national

Comme indiqué précédemment, les directives communautaires "oiseaux" et "habitats" ont une incidence considérable sur le développement des infrastructures de transport par voies navigables

intérieures, et leurs objectifs concernant les zones protégées sont devenus *de facto* des objectifs de la directive cadre sur l'eau (DCE).

La désignation des masses d'eau artificielles (MEA) et des masses d'eau fortement modifiées (MEFM) et la définition du bon état écologique (BEE) et du bon potentiel écologique (BPE) des masses d'eau, telles qu'elles sont prévues dans la directive cadre sur l'eau, pourraient avoir d'importantes conséquences quant aux possibilités de développement futur de la navigation.

De manière générale, il semble qu'au moment de la désignation des voies navigables existantes en vertu de la DCE, l'importance des activités de navigation et de transport par voies navigables intérieures soit reconnue. Il est indiqué que les autorités de transport par voies navigables intérieures participent au processus de désignation, même si c'est de manière assez passive dans certains pays. Les premières désignations devaient être transmises à la Commission européenne pour mars 2005, et il est désormais crucial que le secteur des transports par voies navigables intérieures prenne une part active à la préparation des projets de développement des districts hydrographiques qui doivent être élaborés d'ici 2009.

Conclusions préliminaires

Il ressort de l'analyse des réponses que la réussite d'un projet (caractérisée par l'obtention d'une solution largement acceptée) dépend de points essentiels tels que :

- Le nombre, l'ampleur et l'intensité des conflits d'intérêts.
- Le respect strict des règles et réglementations applicables lors de la préparation du projet.
- La préparation en temps utile des études d'impact sur l'environnement.
- Une prise de décision en temps opportun pour éviter que les règles, réglementations et politiques en matière d'environnement évoluent pendant la préparation du projet.
- Une communication ouverte, dès le début, avec les parties prenantes telles que les organismes publics, le secteur privé, les citoyens et les ONG, ainsi que leur participation au processus.

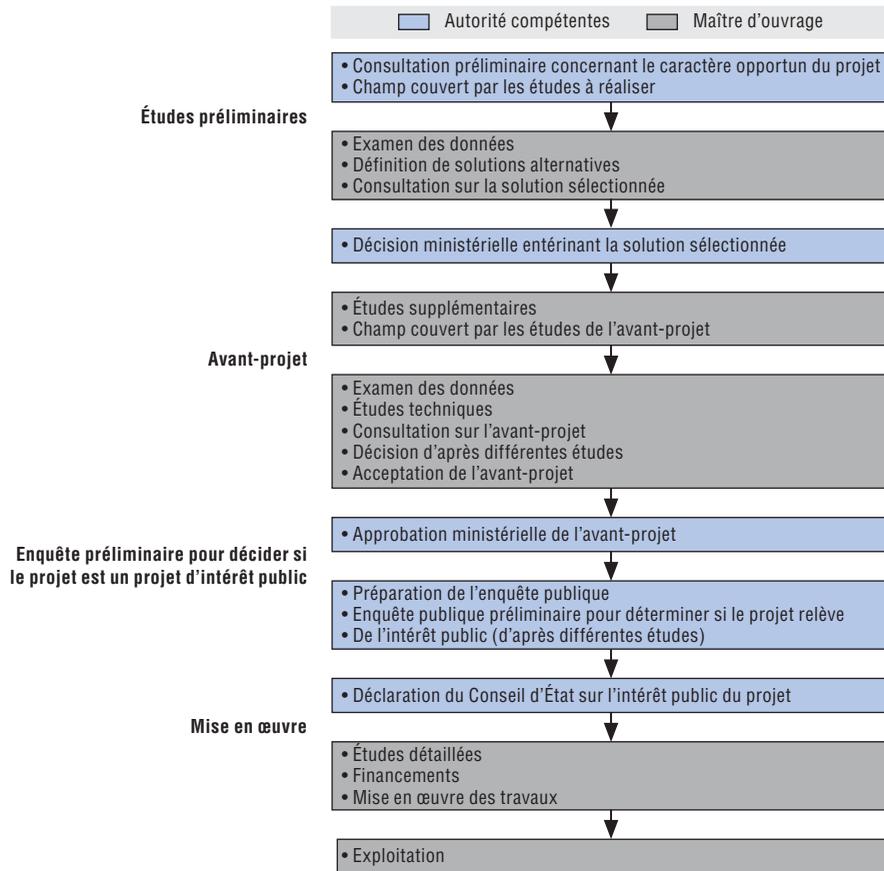
Ces conclusions préliminaires sont précisées ci-dessous dans le cadre de l'expérience et des pratiques constatées en France, en Allemagne, en Autriche, en Roumanie et en Ukraine.

3.2 France

Législation et procédures

La procédure administrative de préparation des grands projets d'infrastructures en France ressemble généralement à celle résumée sur la figure 3.1.

Figure 3.1 Procédure de développement des grands projets d'infrastructures en France



Source : Philippe Rochette.

Un schéma plus détaillé figure à l'annexe 2.1 du présent rapport.

Les autorités françaises définissent les lignes d'actions et fixent les priorités concernant les projets et programmes d'aménagement du territoire lors des sessions du Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire (CIADT), présidé par le Premier Ministre ou le Ministre responsable de l'aménagement du territoire.

Pour ce qui est de l'EIE, le code de l'environnement regroupe non seulement les dispositions juridiques relatives à l'évaluation environnementale de projets et de programmes mais aussi les obligations et les procédures concernant la participation du public au cours de la phase de développement du projet. Sont énumérées à l'annexe 2.1 les sections du code les plus pertinentes.

Le code, entré en vigueur en 2002, intègre les dispositions essentielles des directives de l'UE, dont les directives "oiseaux" et "habitats" et la directive cadre sur l'eau.

Consultation et participation du public

Le code de l'environnement prend également en compte les dispositions de la directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, dans son

article L124-1. La directive et les dispositions de l'article L124-1 sont fondées sur la convention d'Århus.

Par ailleurs, une loi relative à la démocratie de proximité, promulguée par les autorités françaises le 27 février 2002, comprend des dispositions concernant la participation du public à l'élaboration des grands projets.

La loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, dite "loi Bouchardeau", a rendu les EIE obligatoires pour certains types de projets et a imposé de nouvelles dispositions en matière d'information du public. Les difficultés rencontrées lors de la réalisation de la liaison TGV Méditerranée ont conduit à la mise en œuvre d'une procédure de consultation du public dès les premières phases de l'élaboration d'un grand projet d'infrastructure, comprenant notamment la création d'un organe indépendant chargé de l'organisation du débat public.

Instauré en 1997, cet organisme - la Commission nationale du débat public (CNDP) - est doté d'un secrétariat agissant sous la surveillance du Ministre de l'Environnement et organise le débat public sur les projets importants. La CNDP a été créée pour répondre à une demande forte d'information et de participation du public avant toute mise en œuvre de projet.

La loi relative à la démocratie de proximité a transformé la CNDP en une autorité administrative indépendante chargée de veiller à la mise en place du débat public et à l'information du public sur les grands projets. Elle a confirmé le principe selon lequel la CNDP organise un débat public qui porte sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du projet.

Les parties intéressées sont consultées dès les premières étapes d'un projet. Lors de la phase de planification et d'évaluation, la CNDP organise un débat public fondé sur un dossier proposé par le maître d'ouvrage. Le dossier comprend une présentation des objectifs et des grandes caractéristiques du projet, une évaluation des risques économiques et sociaux encourus, la détermination des principales incidences sur l'environnement et une estimation des coûts sociaux et économiques. La CNDP assure la participation du public pendant toute la phase d'élaboration d'un projet, depuis l'engagement des études préliminaires jusqu'à la clôture de l'enquête publique.

Projet Seine-Nord Europe

Le canal Seine-Nord Europe sera la partie française de la liaison européenne Seine-Escaut. Il s'étendra sur 105 km depuis Janville, au nord de Compiègne, jusqu'au canal Dunkerque-Escaut, en traversant les régions de Picardie et du Nord-Pas-de-Calais (voir carte 2). La décision de réaliser le canal Seine-Nord Europe a été prise par le CIADT le 18 décembre 2003, avec pour objectif d'obtenir un décret de déclaration d'utilité publique d'ici la fin 2007.

Problèmes d'environnement

Concernant la gestion des berges du fleuve et du canal, en 2003, le maître d'ouvrage du projet, Voies Navigables de France (VNF), a publié un guide technique relatif à la protection écologique des digues des canaux et des voies navigables. En matière de dragage des voies navigables, depuis 1995, les procédures techniques appliquées dans le cadre des opérations de dragage ont fait l'objet d'une circulaire, diffusée à l'échelle nationale au sein de VNF, qui impose notamment la réalisation d'analyses physico-chimiques systématiques avant de draguer, ainsi que celle d'études de faisabilité si les substances extraites sont une source de pollution. Pour ce qui est des rejets de dragage, VNF

finance de nombreux programmes de recherche en vue d'améliorer les techniques utilisées pour extraire, gérer, traiter et éliminer les matériaux de dragage.

Le corridor du canal tel qu'il est proposé ne coïncide pas avec un corridor de fleuve ou de cours d'eau existant, de sorte que le projet ne perturbera pas la fonction des écosystèmes des zones humides et du fleuve existants. La sélection du corridor a reposé sur les résultats d'une analyse multicritères. Sur les 16 critères pris en compte, neuf se rapportaient à l'environnement, ce qui représente une proportion inhabituellement élevée.

Le corridor du canal évite les plaines alluviales des vallées fluviales de l'Oise, de la Somme et de l'Escaut, qui ont une valeur écologique importante. Il évite également les zones à forte densité de population, qui se développent traditionnellement le long des cours d'eau. Le canal Seine-Nord Europe ne devrait pas avoir d'incidences notables sur les ressources hydriques locales, car il est conçu pour fonctionner de manière autonome, ses eaux étant recyclées grâce à des stations de pompage. L'extraction d'eau de l'environnement sera limitée à la quantité nécessaire pour remplacer les pertes par évaporation, et elle peut être suspendue lors de périodes sèches.

Pour que l'écosystème du canal ait des caractéristiques proches de celles d'un lac ou d'un cours d'eau qui se déplace lentement, l'aménagement des berges aura son importance, de même que la qualité de l'eau du canal, qui doit satisfaire aux normes permettant le déroulement de la vie aquatique.

Des berges inclinées devront être plantées d'arbres et d'arbustes appropriés, et là où des cordons séparent les voies de navigation des berges, ils seront ensemencés de plantes aquatiques. Pour lutter contre la pollution de l'eau, des mesures seront nécessaires afin d'éviter la pollution résultant du ruissellement des eaux de surface, ou du drainage, et la contamination par des matières organiques ou des minéraux issus des eaux usées. Les plans comprendront également des zones de production et d'élevage de poissons.

Maître d'ouvrage

La réalisation du corridor a fait l'objet d'une décision ministérielle le 8 avril 2002 et, en 2004, les autorités ont demandé à VNF de mener des études de l'avant-projet pour le canal envisagé.

VNF a été créée en 1991 pour gérer, entretenir et développer les canaux et cours d'eau navigables en France, qui s'étendent sur quelque 6 700 km. Sa politique environnementale comprend depuis longtemps l'engagement de restaurer les fonctions écologiques des voies navigables et de limiter les incidences majeures sur la biodiversité et l'environnement naturel. Sur ce dernier point, ses activités consistent pour l'essentiel à :

- Construire des systèmes de bassins, des échelles à poissons, des écluses à poissons, des ascenseurs et des passages artificiels pour permettre aux poissons migrateurs de passer les barrages.
- Chaque fois que cela est possible, utiliser des techniques d'ingénierie "douces" plutôt que des méthodes de génie civil pour la protection des berges, avec notamment des mesures visant à favoriser le développement de la végétation indigène sur les rives du fleuve et du canal.
- Créer des passages pour le gibier et les castors le long des canaux pour éviter que les animaux ne se noient ; des ouvertures sont faites dans les protections des berges, en dessous du niveau normal de l'eau, pour fournir aux animaux des points d'accroche leur permettant

d'atteindre le sommet de la rive, et des corridors biologiques orientent les castors et autres mammifères sur des chemins naturels où ils ne risquent pas d'avoir à franchir des routes.

- Protéger et restaurer les environnements naturels (par exemple en recréant des frayères), et rédiger des documents détaillant les objectifs liés au réseau Natura 2000.

Études environnementales

La première EIE a été réalisée dans le cadre des études d'avant-projet. Une EIE détaillée du projet et une description des mesures d'atténuation seront incluses dans le dossier d'enquête publique avant que la déclaration d'utilité publique ne soit prononcée.

Consultation et participation du public

Le débat public sur le concept d'un tel projet a d'abord eu lieu de décembre 1993 à février 1994, pour évaluer la pertinence du projet, ses avantages et ses possibles inconvénients, ainsi que ses incidences potentielles sur l'économie et l'aménagement du territoire. En 1995 et 1996, des études préliminaires ont été réalisées et 21 corridors possibles ont été proposés en vue d'analyses et de comparaisons. Du 15 septembre au 31 décembre 1997, une consultation publique a porté sur le corridor qu'il convenait de retenir. Plus de 2 500 personnes ont participé aux réunions. En outre, de nombreuses réunions ont été organisées sur des thèmes particuliers à la demande des parties prenantes locales.

La phase d'avant-projet a débuté le 22 avril 2004. La consultation publique a été lancée alors que les études d'avant-projet étaient en cours pour que les avis exprimés par les parties intéressées (pouvoirs locaux, ONG, etc.) puissent être pris en compte le plus tôt possible.

Les activités formelles de la consultation publique pour la phase d'avant-projet ont commencé en mars 2005 par une réunion destinée à informer les parties prenantes sur l'avancement des études d'avant-projet et, surtout, à recueillir leur avis sur les variantes de tracé étudiées. En un mois, 23 réunions de concertation intercommunales et thématiques ont été tenues, au cours desquelles les acteurs locaux ont exprimé des remarques, des recommandations et des avis concernant le tracé du canal, et plusieurs propositions de variantes locales ont été élaborées.

Une deuxième série de réunions de consultation, du 15 mai au 19 septembre 2005, a été organisée selon les recommandations de la CNDP et a permis d'accroître le nombre d'avis soumis à VNF. Au total, 70 réunions de consultation publique ont eu lieu entre le 11 mars et le 19 septembre 2005, et ont contribué effectivement à la définition du tracé du canal.

Le dossier d'avant-projet sera établi à partir des résultats des études réalisées, ainsi que de ceux des réunions de consultation de tous les acteurs et des services de l'Etat concernés.

3.3 Allemagne

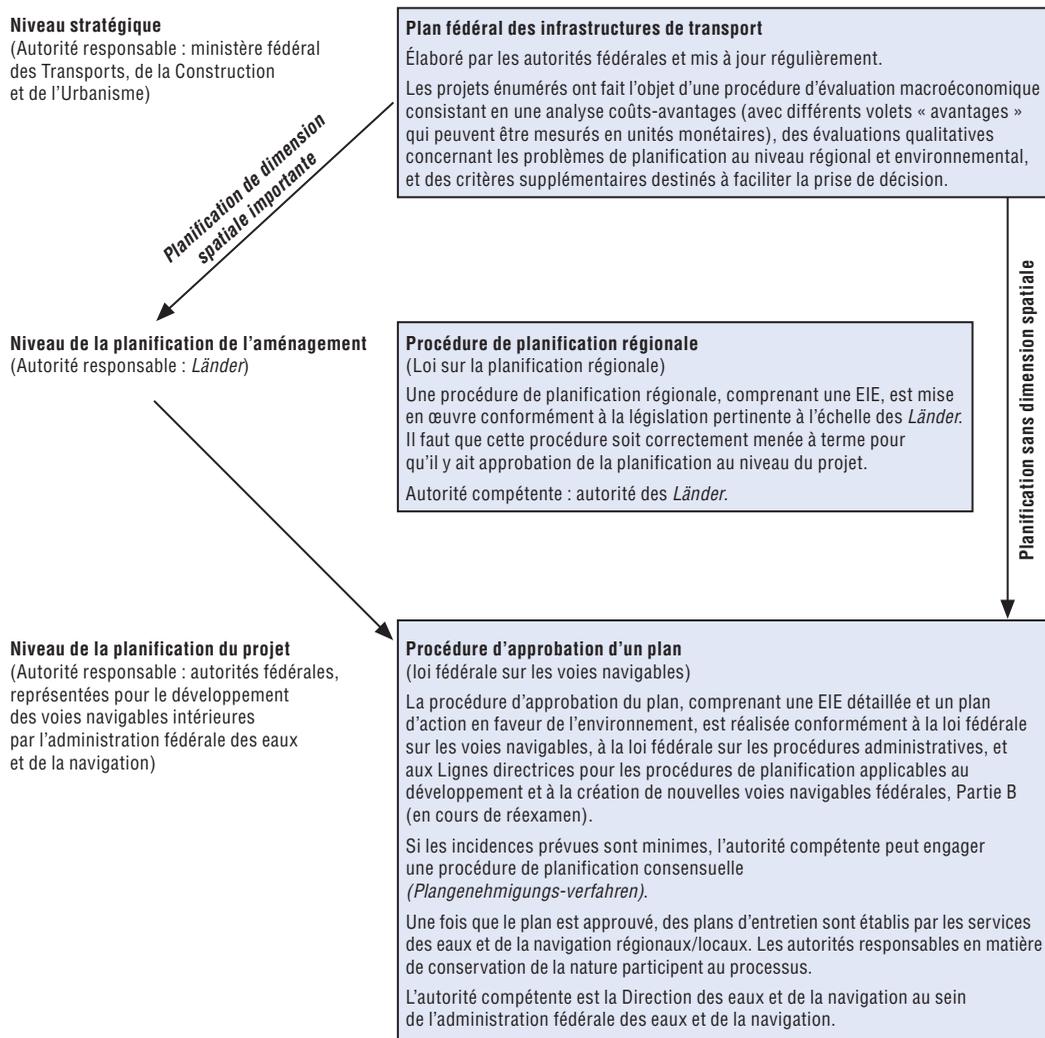
Législation et procédures

La figure 3.2 présente la procédure de planification d'un projet en Allemagne. Les projets de développement des transports par voies navigables sont fondés sur le Plan d'infrastructure fédéral, qui résulte de la planification stratégique au niveau fédéral et est régulièrement modifié. Les projets établis à partir de la planification stratégique font l'objet d'une analyse coûts-avantages et d'une analyse des risques environnementaux.

La procédure d’approbation d’un plan pour les projets de transports par voies navigables est décrite dans le règlement administratif VV WSV 1401, relatif aux Lignes directrices pour les procédures de planification applicables au développement et à la création de nouvelles voies navigables fédérales, Partie B, et dans la loi fédérale sur les procédures administratives (*Verwaltungsverfahrensgesetz*). Les lignes directrices sont en cours de réexamen pour tenir compte des dispositions de certaines directives de l’UE, en conséquence de quoi les projets qui modifient une voie de navigation existante seront soumis à une procédure d’approbation d’un plan, comprenant une EIE.

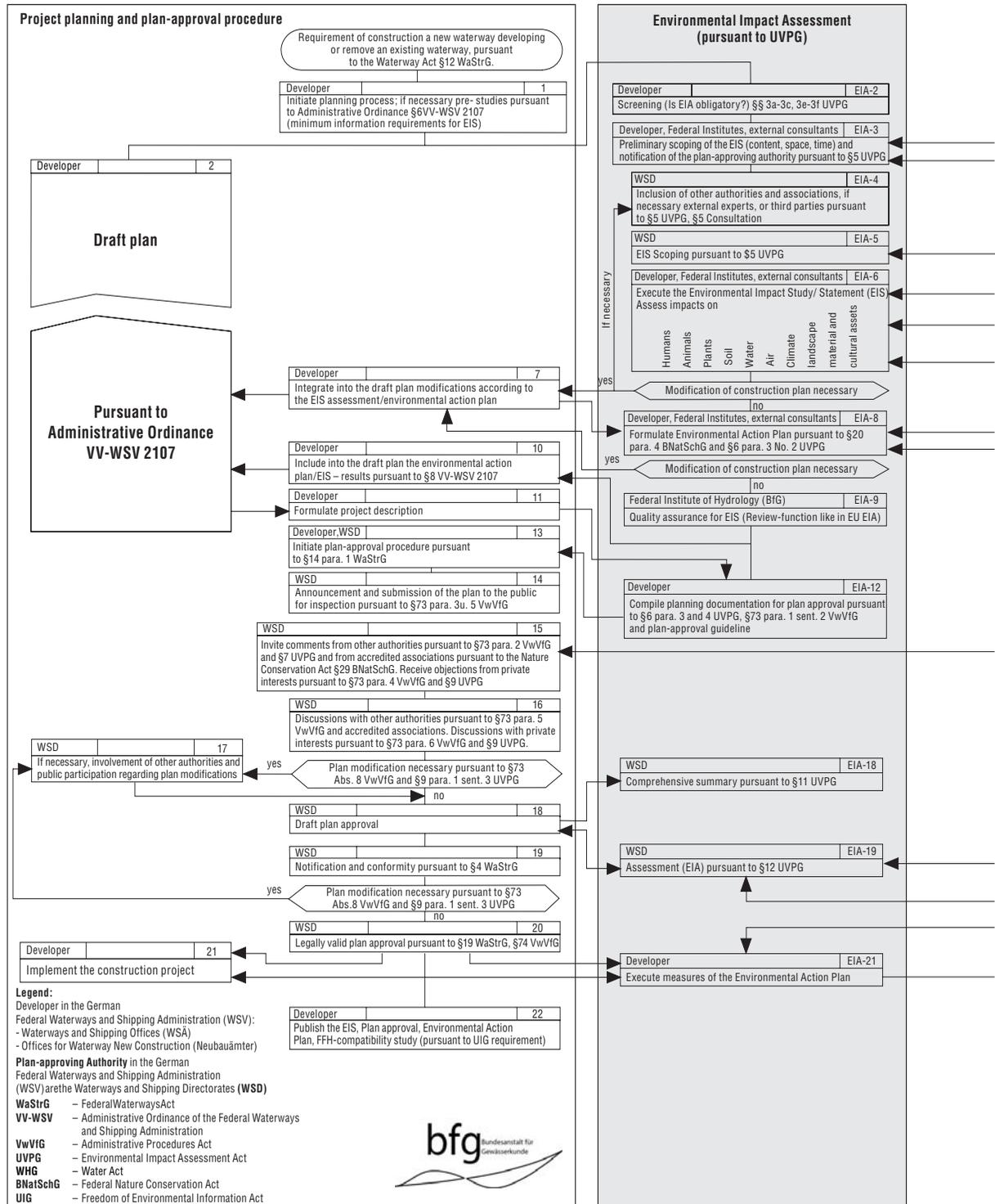
La figure 3.3 présente la procédure d’EIE, la procédure d’approbation d’un plan (*Planfeststellungsverfahren*, qui, pour les projets portant sur des voies navigables intérieures, incombe aux différentes autorités responsables en matière de navigation et de voies d’eau), ainsi que les comparaisons et les évaluations nécessaires relativement aux directives “oiseaux” et “habitats” et à la directive cadre sur l’eau de l’UE.

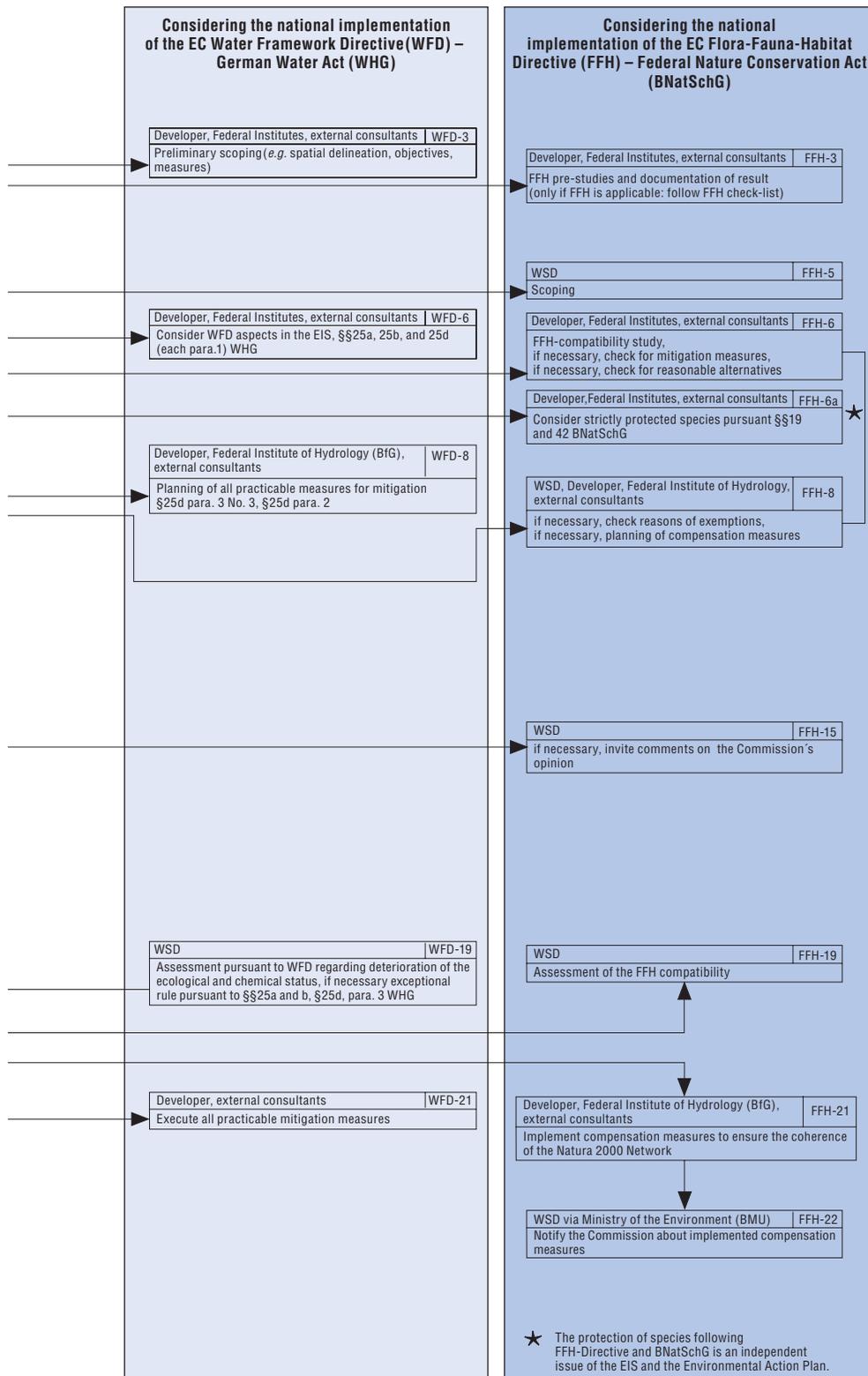
Figure 3.2 Procédure de planification en Allemagne



Source : BFG.

Figure 3.3 Procédure d'EIE en Allemagne, projet d'août 2005





Pour les projets plus importants, la procédure d’approbation du plan est précédée d’une procédure de planification régionale (*Raumordnungsverfahren*), réalisée au niveau des *Länder*, dont les étapes sont fixées dans les textes législatifs suivants :

- *Raumordnungsgesetz* (loi sur la politique régionale de la République fédérale d'Allemagne, para. 15).
- *Raumordnungsverfahrensverordnung* (décret sur la procédure de planification régionale, para. 1).
- *Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz* (UVPG, loi relative à l'EIE, para. 16).

Les étapes de la procédure de planification régionale sont semblables à celles de la procédure d'approbation du plan, et sont axées sur les problèmes essentiels et les solutions alternatives. La procédure de planification régionale :

- Signale les conflits d'intérêts.
- Détermine des solutions alternatives réalisables.
- Impose des limites à l'aménagement des zones qui doivent être préservées.
- Mène à bien les procédures administratives ultérieures.
- Est destinée à être ouverte afin d'améliorer l'acceptation des résultats par les citoyens.

La procédure d'approbation du plan commence conformément à l'article 5 de la loi relative à l'EIE (UVPG), par l'organisation d'une réunion avec tous les acteurs officiels et les bénéficiaires en vue de procéder à un examen et de décider de la nécessité éventuelle d'autres études ainsi que de leur champ et de leur portée.

La procédure d'approbation du plan comprend également l'évaluation du projet en vertu des directives communautaires pertinentes.

Consultation et participation du public

Les lignes directrices relatives à la planification des voies navigables fédérales précisent le processus formel de consultation du public selon la procédure d'approbation du plan. La délimitation du champ de l'évaluation, accompagnée d'une consultation du public, est obligatoire pour tous les projets concernant les transports par voies navigables intérieures en Allemagne.

Projet Straubing-Vilshofen sur le Danube²

Entre Straubing et Vilshofen, le Danube s'écoule à courant libre sur 70 km de haute valeur écologique (voir carte 3). En aval et en amont de cette portion, la profondeur d'eau disponible minimale pour la navigation est de 2.5 m grâce à plusieurs écluses et déversoirs. Sur la partie entre Straubing et Vilshofen, la profondeur est de 1.8 à 2 m.

Une procédure de planification régionale du projet a été lancée au début des années 90 et s'est achevée en 1996, principalement en raison d'incidences potentielles sur l'environnement et de conflits d'intérêts avec les préoccupations en matière de lutte contre les inondations.

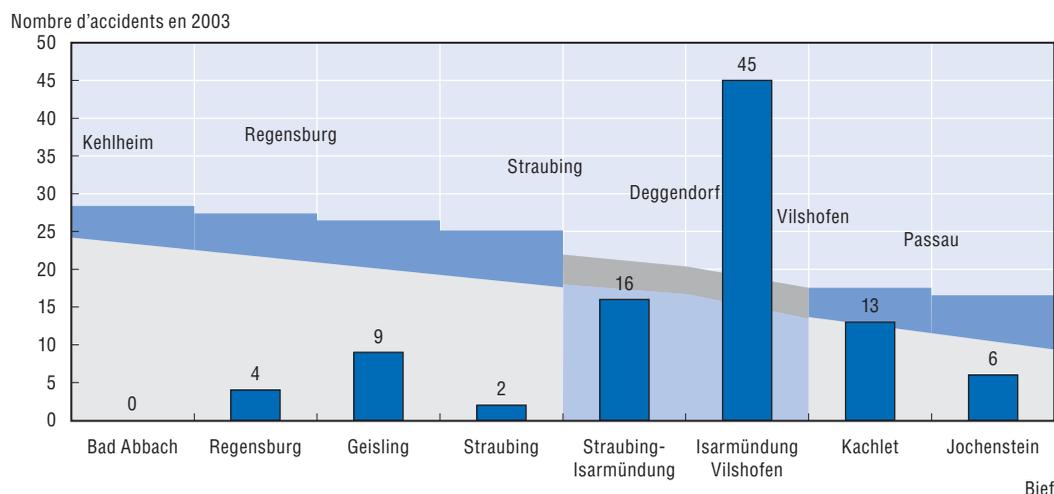
Une première réunion des parties prenantes organisée en 1996 a fourni des éléments permettant de définir le champ couvert par les études requises et les solutions alternatives à envisager. Les études détaillées, menées de 1996 à 2001, ont comporté les étapes suivantes :

- Détermination des critères et du cadre d'évaluation concernant cinq solutions alternatives.
- Détermination et évaluation des incidences sur l'environnement.

- Analyses des conflits d'intérêts, détermination et élaboration de mesures de compensation et d'atténuation.
- Détermination et définition d'objectifs écologiques et en matière de paysage pour la zone Straubing-Vilshofen.
- Détermination et définition d'objectifs en matière de planification régionale.
- Description des solutions alternatives et de leurs incidences.
- Analyse de la situation et évaluation des ressources humaines et naturelles.

Les autres projets concernant des voies navigables en Allemagne n'ont pas fait l'objet d'études détaillées de la sorte. Sont indiquées à la figure 3.4 les caractéristiques importantes de la section Straubing-Vilshofen par rapport à d'autres tronçons du Danube en Allemagne. Le schéma montre la profondeur d'eau disponible minimale sur chaque tronçon : elle est dépassée environ 200 jours par an sur la partie entre Straubing et Vilshofen tandis que sur les autres sections, elle est dépassée quasiment toute l'année. Figure également sur le schéma le nombre d'accidents de navigation signalés sur chaque tronçon en 2003.

Figure 3.4 **Danube, de Bad Abbach à Jochenstein : profondeur disponible et accidents de navigation en 2003**



Source : Wasser- und Schifffahrtsamt Regensburg, tiré d'un exposé de Gerhard Haimerl, RMD Wasserstrassen GmbH, 2005.

Compte tenu de la taille et de l'importance du projet, une procédure de planification régionale a été réalisée avant la procédure d'approbation du plan. La procédure régionale s'est déroulée selon les étapes suivantes :

- De décembre 2003 à décembre 2004, élaboration des plans et délimitation du champ de la procédure d'EIE.
- De janvier à avril 2005 : phase de participation, avec 130 parties intéressées invitées à faire part de leurs observations.
- De mai à juin 2005 : évaluation des observations (110 déclarations et 17 000 objections signées par des particuliers).

- De l'été à l'automne 2005 : décision et publication de la solution choisie.

Les étapes suivantes ont dû ou doivent être réalisées parallèlement à la procédure d'EIE :

- Une fois la solution retenue par la Direction des eaux et de la navigation avec le soutien des autorités du Land de Bavière et des autorités fédérales, une nouvelle réunion a été organisée avec les bénéficiaires et les parties prenantes, conformément à l'article 5 de l'UVPG, pour examiner le champ couvert par les études environnementales supplémentaires nécessaires avant que la procédure d'approbation du plan ne débute.
- L'examen officiel du projet au vu des directives "habitats" et "oiseaux" aura lieu en 2006-07.
- Les actions clés concernant la DCE ont commencé en 2003 et se poursuivront jusqu'en 2015.
- La procédure d'approbation du plan doit être réalisée sur la période 2007-09 ; elle prend en considération les décisions et les lignes d'action découlant de la procédure de planification régionale, ainsi que les résultats des étapes précitées.
- La mise en œuvre pourrait être compliquée par des procédures juridiques, mais elle devrait débiter vers 2010.

Problèmes d'environnement

La principale pierre d'achoppement est le conflit d'intérêts entre les entreprises de transport maritime, qui recherchent des conditions de navigation harmonisées sur tous les tronçons de l'itinéraire Rhin-Main-Danube depuis Rotterdam jusqu'à la mer Noire, et les écologistes, qui souhaitent que la portion Straubing-Vilshofen reste à courant libre et aussi naturelle que possible. D'autres préoccupations sociales et environnementales sont exprimées concernant des activités dans les domaines de la pêche, des loisirs, du tourisme, de l'agriculture et du développement urbain. La section Straubing-Vilshofen du Danube a été désignée provisoirement masse d'eau fortement modifiée au titre de la DCE.

Les défenseurs de l'environnement attribuent une valeur particulièrement élevée à ce tronçon du fleuve parce que les paysages riverains en Allemagne ont été considérablement modifiés par des barrages et des canaux pour la production d'énergie, la protection des inondations et la navigation. La construction de barrages sur cette partie du fleuve aurait d'importantes répercussions sur la valeur paysagère et le milieu local.

Maître d'ouvrage

RMD Wasserstrassen GmbH, filiale à 100 % de Rhein-Main-Donau AG (elle-même détenue par le Land de Bavière et la République fédérale d'Allemagne), a été créée en 1998 pour être le maître d'ouvrage du projet Straubing-Vilshofen. Il s'agit d'une exception à la pratique habituelle, en vertu de laquelle les services responsables des eaux et de la navigation font office de maître d'ouvrage pour les projets en matière de voies navigables.

Solutions alternatives

Après examen de la situation, quatre solutions ont été analysées en détail :

- a) Laisser le fleuve à courant libre sur cette partie et réaliser des travaux de correction du cours d'eau pour obtenir une profondeur disponible minimale de 2.2 m pendant 180 jours en moyenne par an.
- b) Laisser le fleuve à courant libre et réaliser des travaux de correction pour obtenir une profondeur disponible minimale de 2.5 m pendant 95 % de l'année, ce qui aurait nécessité la stabilisation du lit du cours d'eau (mais cette option a été abandonnée pour des raisons techniques et économiques).
- c) Un projet consistant à construire un barrage et à réaliser des travaux de correction tels qu'ils sont décrits dans la solution (a).
- d) Soit (i) un projet comprenant deux barrages avec des hauteurs de chute relativement élevées, soit (ii) une option avec trois barrages avec des hauteurs de chute relativement modérées.

Les descriptions techniques détaillées de ces différentes solutions ont servi de base aux études environnementales, aux études de compatibilité spatiale et aux plans d'atténuation/de compensation. Les études et les méthodes d'évaluation utilisées ont été largement acceptées par les parties prenantes. Si toutes les incidences peuvent être atténuées ou compensées, les solutions présentent des différences en ce qui concerne les échelles temporelle et spatiale et l'importance de ces incidences. Pour ce qui est du respect de l'environnement, les solutions peuvent être classées plus ou moins dans l'ordre où elles sont mentionnées ci-dessus.

Cohérence des actions et du soutien politiques

Le soutien politique aux projets, et les préférences entre les différentes solutions, peuvent différer du fait de l'organisation constitutionnelle de l'Allemagne en tant que république fédérale avec des *Länder* relativement autonomes.

L'administration fédérale des eaux et de la navigation, en sa qualité de propriétaire des voies navigables, est responsable de leur gestion et de leur développement, et est l'autorité compétente pour la procédure d'approbation du plan. Elle a décidé de poursuivre le processus de planification à partir de la solution (a), qu'elle considère comme étant celle qui prend en compte tous les intérêts en jeu.

Cependant, c'est le Land de Bavière qui est l'autorité compétente pour la procédure de planification régionale. Il préfère la solution (c), comprenant un système composé d'une écluse et d'un déversoir, et des travaux de correction du cours d'eau, ou la solution (d)(ii), avec trois écluses et déversoirs de hauteurs de chute relativement faibles.

Consultation et participation du public

En plus des procédures de consultation et de participation du public indiquées précédemment dans la description du projet, les résultats de l'élaboration technique des solutions et l'analyse et l'évaluation détaillées des incidences sur l'environnement ont été rendus publics à l'adresse suivante : www.do-gis.de.

Ces résultats et les différents avis sur le projet ont été présentés lors d'un colloque public à Deggendorf et ont été pris en compte dans le cadre de la procédure de planification régionale. L'Autriche a également été tenue informée, et elle a été invitée à faire part de ses observations dans le cadre de la procédure de planification régionale. La principale préoccupation des autorités

autrichiennes porte sur les répercussions des différentes solutions alternatives sur la fréquence des crues en Autriche.

Les 110 déclarations officielles et les 17 000 réactions signées par des particuliers transmises pendant la phase de consultation publique au printemps 2005 peuvent être résumées comme suit :

- La seule solution acceptée par les écologistes était l'option (a).
- Le secteur agricole a refusé la solution (d)(ii) au motif que la zone nécessaire pour les mesures de compensation et d'atténuation serait trop étendue.
- L'association d'aménagement régional de Donau Wald s'est prononcée en faveur de la solution (c).
- Les nombreux avis exprimés par les 70 municipalités participantes concernent la lutte contre les inondations plutôt que le développement de la voie navigable.
- De nouveaux points à examiner ont été proposés, à savoir (i) les effets des faibles niveaux d'eau sur les réserves naturelles de Staatshaufen et d'Isarmündung, (ii) les effets de l'option du fleuve à courant libre sur les écosystèmes aquatiques, (iii) les effets des mesures de lutte contre les inondations sur l'érosion et les écosystèmes aquatiques et (iv) la fiabilité des prévisions en matière de demande de transport.

Après l'échec de la première tentative de lancer la procédure de planification régionale au début des années 90, la deuxième tentative en 1996 a commencé par une consultation publique sur les types de projet à examiner et les études à réaliser. Il ne s'agit pas d'une étape obligatoire de la procédure de planification régionale, même si elle est prévue par l'article 5 de l'UVPG dans la procédure d'approbation du plan programmée pour 2007-09.

L'option retenue peut ne pas convenir à toutes les parties, mais la participation des bénéficiaires et des parties prenantes dès le début du processus en 1996 a facilité l'acceptation des résultats des études entreprises.

3.4 Autriche

Législation et procédures

Le cadre juridique autrichien a été modifié pour tenir compte des textes législatifs de l'UE et des accords internationaux, essentiellement les directives EES, EIE, "habitats", "oiseaux" et la directive cadre sur l'eau, la convention de Ramsar, la convention d'Espoo et la convention d'Århus (sous la forme des directives 2003/4/CE et 2003/35/CE, la première étant la base de la loi autrichienne de 2005 sur l'information en matière d'environnement, ou *Umweltinformationsgesetz*).

Les principales lois autrichiennes concernant les procédures d'EIE au niveau fédéral ou des *Länder* sont les lois sur la protection de l'environnement des provinces de Vienne et de la Basse Autriche, la loi sur l'eau et la loi sur les parcs nationaux (*Naturschutzgesetz Wien*, *Naturschutzgesetz Nieder-Österreich*, *Wasserrechtgesetz* et *Nationalparkgesetz*).

Les dispositions de la DCE ont été incluses dans la modification de 2003 de la loi sur l'eau qui, notamment, définit les critères de bon état écologique et de bon potentiel écologique ; aussi, le risque de non-conformité a-t-il déjà été évalué pour la plupart des masses d'eau. La partie du Danube à l'est

de Vienne constitue une exception, car sa désignation n'a pas encore été décidée, mais l'ouverture en juin 2005 d'une vaste station moderne d'épuration des eaux usées devrait améliorer considérablement la qualité de l'eau du site. Les critères appliqués pour qu'une masse d'eau fasse l'objet d'une désignation sont uniquement basés sur des considérations écologiques, et ne tiennent donc pas compte des utilisations potentielles.

La figure 3.5 illustre les étapes de la procédure d'EIE en Autriche.

La procédure d'EIE (*Umweltverträglichkeitsprüfung*) consiste schématiquement en une étude des incidences sur l'environnement (*Umweltverträglichkeitserklärung*, qui incombe au maître d'ouvrage) et la délivrance d'un permis environnemental (*Umweltverträglichkeitsgutachten*) par l'autorité compétente (en l'occurrence les *Länder*) à partir de l'étude. Pour le projet concernant la région à l'est de Vienne, les *Länder* concernés sont ceux de Vienne et de Basse Autriche. Les autorités fédérales n'ont pas le dernier mot, elles peuvent seulement faire des recommandations. Pour les questions d'ordre international, ce système permet une très bonne organisation des activités de collaboration et de prise de décision, certains points nécessitant parfois des efforts de coordination supplémentaires.

Consultation et participation du public

Le déroulement du projet de transport par voies navigables intérieures sur le Danube en aval de Vienne a contribué à la mise en place d'une méthode intégrée et innovante, à laquelle toutes les parties intéressées ont coopéré pour aboutir à une solution équilibrée.

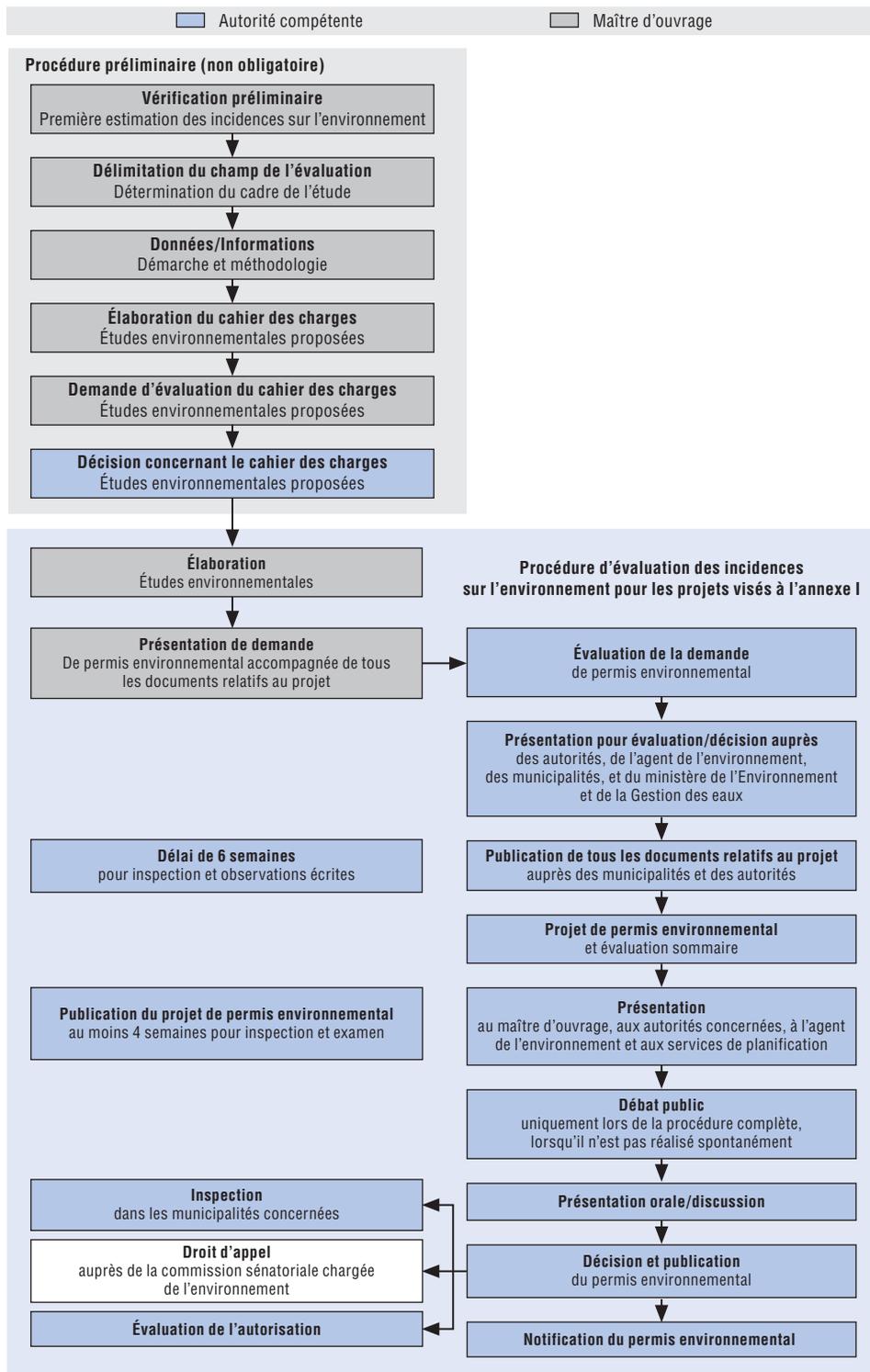
Lorsque le projet d'aménagement du Danube a commencé à être élaboré dans les années 70 et au début des années 80, il devait associer production d'énergie hydraulique et amélioration de la navigation grâce à un système de déversoir et d'écluse à Hainburg. En 1984, le projet a été interrompu faute de permis. Une opposition intense, essentiellement pour des motifs écologiques, et une large résistance du public ont conduit à l'abandon du projet tel qu'il avait été conçu.

Une commission environnementale a été instaurée en 1985 et les principes directeurs suivants ont été approuvés : (a) construction d'un déversoir à Freudenu ; (b) pas de déversoir à Hainburg, le fleuve étant laissé à courant libre jusqu'à Gabčíkovo en Slovaquie ; (c) obligation de mettre un terme à la dégradation du fleuve dans les 20 ans ; et d) obligation de respecter le statut de parc national.

Lorsqu'en 1996, toutefois, le parc national des plaines alluviales du Danube a finalement été créé, il est devenu clair pour toutes les parties qu'un compromis s'imposait pour prendre en compte de manière équilibrée les intérêts de la navigation et ceux de la protection de l'environnement. Le ministère fédéral des Transports, de l'Innovation et de la Technologie (BMVIT) et l'autorité chargée des voies navigables, Via Donau, ont commencé à collaborer avec les responsables du parc national afin de trouver une solution gagnant-gagnant.

À cet effet, en 2001, un modérateur indépendant a été désigné, un comité de pilotage interdisciplinaire créé, et une démarche intégrée lancée. Une distinction nette a été faite entre la modération (dans le cadre de laquelle toutes les parties doivent tomber d'accord, sans conditions préétablies) et la médiation (dans le cadre de laquelle un médiateur assiste le maître d'ouvrage pour atteindre des objectifs selon des modalités préfixées). Pour que la modération soit véritablement un succès, elle doit être appliquée dès le début ; signalons, par exemple, que les coûts de la modération qui a fini par échouer concernant la troisième piste d'atterrissage à l'aéroport de Vienne se sont élevés à 1.8 million EUR sur cinq ans.

Figure 3.5 Procédure d'EIE en Autriche



Source : Analyse réalisée par des consultants.

Le comité de pilotage, qui décide en dernier lieu, est composé d'experts dans les domaines de l'environnement et autres, ainsi que de représentants du parc. Il est présidé par un représentant du BMVIT et fait rapport au BMVIT et à Via Donau. Il a pour objectifs de veiller à la mise en place d'une méthode intégrée, d'exposer des principes de planification, de favoriser la coordination et le consensus, d'assurer la transparence du processus et de superviser la création d'un système de surveillance de l'environnement et de l'eau.

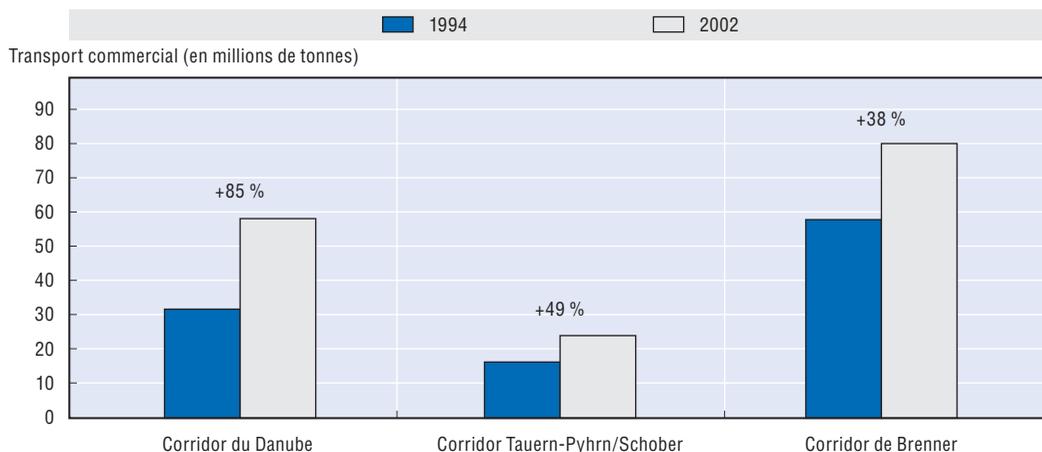
Cinq ateliers ont été organisés avec les parties prenantes pendant la phase de conception : un atelier général et quatre autres concernant (a) les intérêts et les demandes, (b) la détermination de solutions, (c) la détermination de solutions alternatives et de conditions limites, et (d) un dialogue avec le comité de pilotage pour examiner les solutions. Les ateliers ont été conçus de façon à recevoir des observations, qui ont été prises en compte dans la suite de l'élaboration du projet.

Il est important de noter que la solution adoptée est un compromis. Même si le résultat final est généralement considéré comme une situation gagnant-gagnant, ni les intérêts des acteurs de l'environnement ni ceux du secteur de la navigation ne sont complètement satisfaits, mais chacune des parties peut accepter la solution. WWF Autriche et WWF International ont plus ou moins approuvé l'option retenue, mais ont indiqué craindre que les travaux d'amélioration de l'état des chenaux réalisés dans les régions situées en aval de l'Autriche ne soient pas entrepris avec le même souci de la protection de l'environnement qu'en Autriche.

Projet Danube-Est de Vienne³

Le Danube, deuxième plus long fleuve d'Europe, relie l'Autriche à des zones d'Europe du Sud-Est à fort potentiel de croissance économique. Avec le canal Main-Danube et le Rhin, il forme un axe de transport entre la mer du Nord et la mer Noire. Son importance stratégique lui vaut d'être intégré dans le réseau transeuropéen de transport (RTE-T) en tant que corridor paneuropéen VII. L'élargissement de l'UE a entraîné une augmentation régulière des volumes transportés le long du corridor du Danube, où le transport commercial s'est accru de 85 % entre 1994 et 2002 (figure 3.6). C'est le trafic routier qui a enregistré la hausse la plus forte, avec + 119 %. Les experts prévoient des taux de croissance annuelle du PIB de 3-4 % pour les nouveaux Etats membres de l'UE et les pays candidats à l'adhésion en Europe du Sud-Est au cours des dix prochaines années. Aussi, l'élargissement accélèrera-t-il encore l'augmentation des activités de transport.

Figure 3.6 **Transport transfrontalier en Autriche**



Source : Schramm (2005)

La voie navigable du Danube a d'importantes capacités de transport disponibles mais, jusqu'à présent, elle n'a réussi à récupérer qu'une faible part de l'immense croissance du trafic survenue sur le corridor du Danube. Une raison majeure tient à l'état insuffisant des chenaux des portions à courant libre du Haut Danube. La suppression de ces goulets d'étranglement est largement considérée comme une condition préalable indispensable pour qu'un réseau de transport durable sur le plan social et environnemental soit mis en place sur le Danube. L'amélioration de la voie navigable du Danube à des fins de navigation est une priorité de la politique des transports autrichienne.

La partie du Danube située entre Vienne et la frontière slovaque (voir carte 4) est l'un des points les plus faibles, en termes d'efficacité, sur l'axe de transport Est-Ouest. Elle est caractérisée par une érosion continue du lit du fleuve, atteignant jusqu'à 3.5 cm par an, et des profondeurs de chenaux insuffisantes ou très fluctuantes, ce qui freine grandement les efforts visant à présenter la navigation comme un mode de transport fiable et compétitif.

[Vienne, zone du projet, parc national des plaines alluviales du Danube, Bratislava]

L'objectif du projet est de trouver un juste équilibre entre les intérêts des acteurs de la navigation intérieure et les besoins environnementaux du parc national.

Problèmes d'environnement

Le plan initial, qui prévoyait de canaliser la portion à courant libre du fleuve avec un système d'écluse et de déversoir, était un sujet de préoccupation majeur du point de vue écologique. Il aurait fortement modifié l'équilibre écologique de la zone qui constitue désormais le parc national, et des mesures auraient été nécessaires pour limiter les risques d'assèchement généralisé des zones humides.

En outre, plusieurs barrages en amont retiennent les sédiments, ce qui engendre une modification de l'équilibre sédimentaire en aval et une érosion nette du lit du fleuve (à Wildemauer, le niveau de l'eau a baissé d'environ 70 cm en 50 ans). Des mesures visant à restaurer l'équilibre sont en cours d'examen.

Maître d'ouvrage

Pour traiter ces problèmes et améliorer l'état de cette partie du Danube du point de vue de la navigation et de celui de l'environnement, le BMVIT et Via Donau ont lancé le projet intégré d'aménagement fluvial sur la zone Danube-Est de Vienne. Ils sont soutenus par le comité de pilotage qui, en avril 2004, a approuvé des lignes directrices en matière de planification sur lesquelles a reposé une étude des incidences sur l'environnement, achevée en 2005. La procédure d'EIE devrait être terminée d'ici la fin de 2006.

Solutions alternatives

La méthode intégrée permet de concilier les objectifs d'amélioration de la portion à des fins de navigation et ceux de développement et de conservation de cette partie du fleuve naturelle et à courant libre qui s'inscrit dans le parc national des plaines alluviales du Danube. Une équipe d'experts multidisciplinaire a analysé 11 options pour le développement de cette portion du Danube. L'option retenue prévoit (a) d'empêcher la poursuite de la dégradation du lit du fleuve en épandant une couche de 25 cm de gros gravier, (b) de supprimer l'enrochement de protection lorsque cela est possible, (c) de restaurer les liaisons entre les affluents et le fleuve principal, et (d) d'assurer une profondeur d'eau minimale de 2.7 m sur le chenal principal en draguant les fonds et en installant des systèmes d'épis lorsque cela s'impose.

La phase de planification a débuté par des études environnementales et devrait être terminée d'ici 2006. Un projet pilote sur 3 km, ne nécessitant pas la réalisation d'une EIE séparée, est prévu pour 2006-07. L'achèvement du projet, initialement programmé pour 2010, sera probablement reporté jusqu'en 2015. Les coûts de la phase de planification et du projet pilote sont estimés à 20 millions EUR et ceux de l'ensemble du projet à 170 millions EUR.

Consultation et participation du public

La méthode interdisciplinaire intégrée susmentionnée est considérée comme une option pratique et un bon modèle pour de futurs projets d'aménagement des voies navigables du Danube. Pour ce qui est des possibles répercussions internationales du projet, les autorités nationales slovaques ont été consultées, conformément à la convention d'Espoo. Il a été conclu qu'aucune incidence négative n'est attendue en aval. Les autorités slovaques se sont montrées particulièrement attentives aux problèmes potentiels en matière de lutte contre les inondations, mais les simulations hydrauliques modélisées n'en ont fait apparaître aucun.

3.5 Roumanie

Législation et procédures

La procédure roumaine d'EIE (figure 3.7) a été adaptée par rapport aux textes législatifs de l'UE grâce à des résolutions et des décisions gouvernementales. Ainsi la décision GD 918/2002, a-t-elle par exemple modifié la loi de 1995 sur la protection de l'environnement pour la rendre conforme à la directive EIE.

La Roumanie a passé des accords bilatéraux concernant la gestion des fleuves transfrontaliers avec la Hongrie, la Serbie-et-Monténégro et l'Ukraine, et traite les questions relatives à la Bulgarie dans le cadre de la Convention internationale pour la protection du Danube. Elle a ratifié la convention d'Espoo en 2001 et a respecté les bonnes pratiques en matière de consultation internationale prévues par cette convention, notamment pour une procédure se rapportant à un projet de pont.

Dès 1992, par arrêté ministériel, la Roumanie a élaboré des lignes directrices en matière d'EIE pour le développement de ports et de voies navigables (IPTANA, 2002). En vertu de ces lignes directrices et de la décision GD 918/2002, le maître d'ouvrage doit présenter des documents précis à l'autorité compétente.

Cette autorité compétente peut être, selon le niveau de responsabilité engagée, l'une des 41 agences locales pour la protection de l'environnement, ou des 8 agences régionales pour la protection de l'environnement, ou encore le ministère national de l'Environnement et de la Gestion des eaux (MMGA). Le niveau de responsabilité pour un projet donné, défini par arrêté ministériel, dépend de la nature et de la portée du projet. Pour les projets dans le domaine des transports par voies navigables intérieures, le ministère des Transports, de la Construction et du Tourisme (MTCT), qui apporte les financements et est responsable des décisions en matière de planification stratégique des transports, est également autorité compétente.

L'administration fluviale du Bas Danube et l'administration des canaux navigables sont les principaux maîtres d'ouvrage pour les projets d'aménagement des voies navigables.

Le MMGA supervise la délivrance de permis environnementaux ou d'exploitation hydraulique pour des travaux de construction, ainsi que celle des permis d'opérations correspondants (voir la section ci-après pour de plus amples informations concernant les permis d'exploitation hydraulique). Il

créé un comité technique pour chaque projet, dont les membres sont généralement des représentants du MTCT, du MMGA, des ministères de la Santé et des Affaires intérieures et d'organes tels que les services de l'eau, auxquels s'ajoutent des experts extérieurs. Le comité conseille l'autorité compétente quant à la nécessité d'une procédure d'EIE complète ; s'il décide que cette dernière s'impose, il détermine également le champ couvert par les études environnementales à réaliser.

Encadré 3.1 **Organes roumains compétents en matière de transports par voies navigables intérieures**

Huit entités administratives s'occupent des infrastructures de transports par voies navigables intérieures en Roumanie :

- L'administration fluviale du Bas Danube
- L'autorité de navigation roumaine
- L'administration des ports du Danube maritime
- L'administration des ports du Danube fluvial
- L'administration des canaux navigables
- L'administration des ports maritimes
- Radionav
- Ceronav

Les études de l'EIE doivent être assurées par des sociétés de conseils agréées, inscrites sur une longue liste. Les résultats doivent être notifiés et publiés, et une consultation publique doit avoir lieu (voir ci-dessous pour des détails). Une modification récente de la législation attribue la responsabilité de la publication à l'autorité compétente plutôt qu'au maître d'ouvrage. Les informations sont également diffusées sur le site Internet du MMGA. Les études comprennent un plan de surveillance et de gestion de l'environnement.

Un permis environnemental peut faire l'objet d'un appel dans les 30 jours qui suivent sa délivrance. En pareil cas, des études environnementales supplémentaires sont généralement demandées pour confirmer le permis. Si l'appel est rejeté, ses auteurs peuvent saisir les tribunaux pour tenter d'obtenir une ordonnance interdisant le développement du projet.

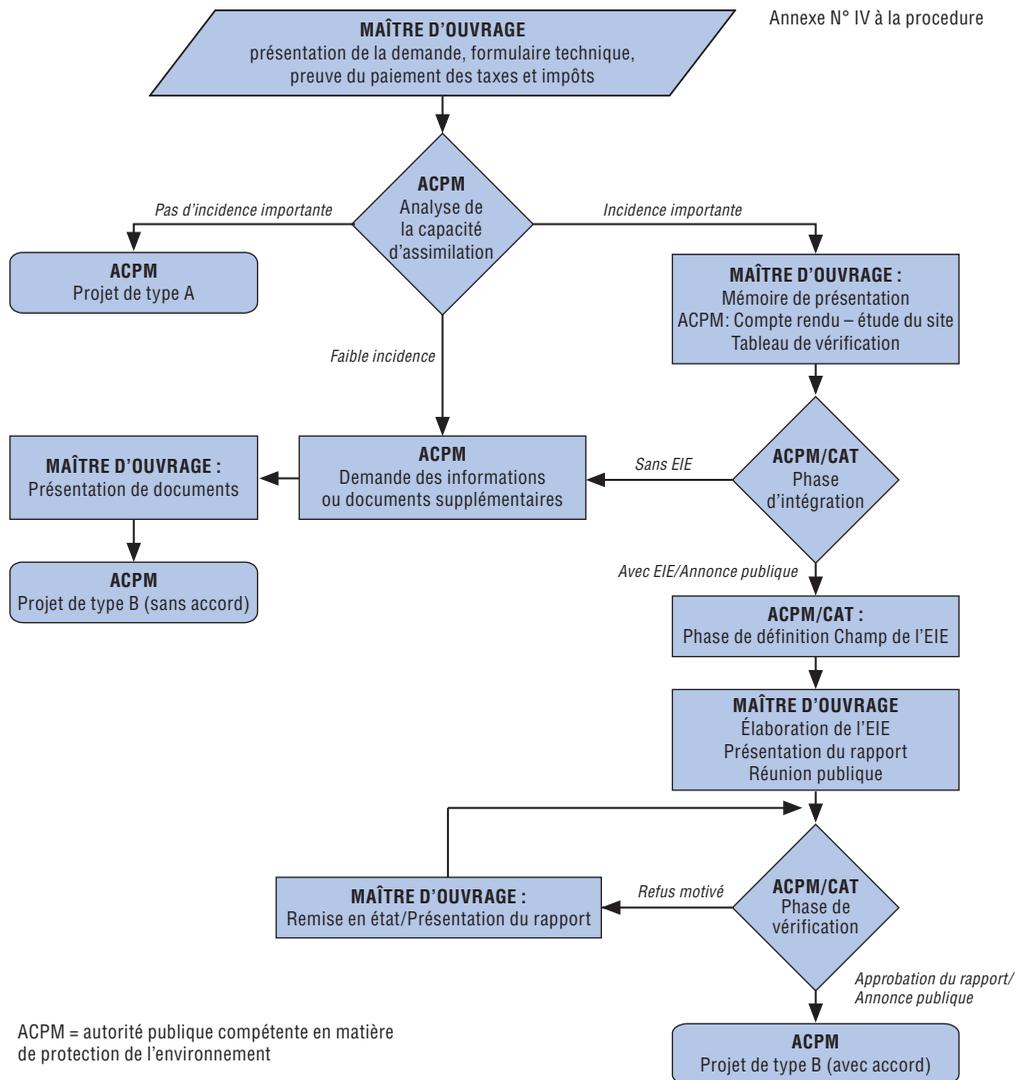
Cette procédure, en place depuis 2003, repose sur plusieurs décisions gouvernementales émises depuis 2002 ; la dernière modification était attendue pour la fin de 2005. Avant 2003, la procédure suivie était semblable, mais les décisions ultérieures l'ont rendue plus détaillée et précise, et l'ont mise en conformité avec la législation de l'UE. La procédure est conforme aux dispositions de la loi sur la protection de l'environnement et du règlement de 1996 relatif aux permis environnementaux.

Permis d'exploitation hydraulique

En vertu de l'acte réglementaire 310 et de la loi de 1996 sur l'eau, le maître d'ouvrage doit également disposer d'un ou de plusieurs permis d'exploitation hydraulique délivrés par Apele Române, l'entreprise nationale chargée de la gestion des eaux, un organisme indépendant supervisé par le MMGA. Des permis distincts sont octroyés pour la préparation et la mise en œuvre du projet ainsi que pour les opérations. Ils portent sur le volume et le rythme du prélèvement des eaux de

surface et souterraines, ainsi que sur le volume, le rythme et la qualité des eaux rejetées après utilisation.

Figure 3.7 Procédure d'EIE en Roumanie



Pour demander ces permis, le maître d'ouvrage présente des documents indiqués par Apele Române, y compris des schémas et des déclarations concernant l'utilisation prévue, la nature des ressources en eaux concernées, leur localisation dans le bassin fluvial et des questions connexes relatives à la gestion des eaux. Parfois, la seule obligation porte sur la notification à Apele Române de l'intention d'utiliser l'eau. La procédure de délivrance d'un permis ne comprend pas de consultation publique.

Depuis 2003, l'organisme national de réglementation a publié des textes réglementaires qui ont trait au système de permis d'utilisation des eaux. Cet organisme fait partie du ministère de l'Administration publique, qui fait directement rapport au cabinet du Premier Ministre. Les textes réglementaires en question (concernant par exemple les entreprises publiques d'approvisionnement en

eau) portent sur les différentes activités réalisées dans le domaine de l'eau, depuis son extraction jusqu'à son évacuation.

Directive cadre sur l'eau

La Roumanie a beaucoup progressé en matière de mise en œuvre de la DCE. Une désignation préliminaire de masses d'eau a été faite en 2004. La définition de masses d'eau dans des termes compatibles avec la pratique locale a posé quelques problèmes : la Roumanie a commencé à élaborer des programmes de gestion des eaux au niveau des captages en 1959 et elle utilisait les limites des bassins fluviaux comme délimitations administratives pour la gestion des eaux depuis 1974. La DCE prévoit une désignation et un classement plus précis des masses d'eau dans chaque bassin.

Directives "oiseaux" et "habitats"

La Roumanie a aligné sa législation sur les dispositions de la directive "oiseaux" en 1991 et sur celles de la directive "habitats" en 1992. Pour ce qui est des projets relatifs au delta du Danube et à l'île de Brăila examinés ci-après, la Roumanie se conforme à la convention de Ramsar, qu'elle a ratifiée en 1991.

Consultation et participation du public

Le maître d'ouvrage d'un projet qui fait l'objet d'une EIE, en consultation avec l'autorité compétente, doit organiser la participation du public. Une fois les résultats des études environnementales publiés, ils restent accessibles au public pendant 30 jours et donnent lieu à des consultations et des débats. Les observations adressées au maître d'ouvrage lors d'auditions publiques ou par écrit doivent être traitées et les objections doivent être résolues lorsque cela est possible ; les résultats doivent être transmis au comité technique, qui les prend en considération lors de la préparation de son avis final à l'autorité compétente.

La décision GD 1115/2002 et l'arrêté ministériel 1182/2002 intègrent des dispositions concernant l'accès à l'information conformément à la convention d'Århus et aux directives communautaires pertinentes. La décision GD 1115/2002 devait faire l'objet d'une modification en 2005 pour tenir compte de la directive 2003/4/CE.

Les parties prenantes et les bénéficiaires sont impliqués dans les projets dès le début, en général lors de la phase de formulation. Cette participation précoce n'est pas obligatoire mais elle est fortement recommandée dans les lignes d'actions roumaines. Les maîtres d'ouvrage sont tenus réglementairement d'annoncer leurs projets, et sont invités à consulter tant les bénéficiaires que les parties prenantes lors du lancement du projet et à leur transmettre régulièrement des rapports sur l'état d'avancement des travaux.

Projets d'aménagements des voies navigables intérieures en Roumanie

Canal de Sulina - Phase 1

Le bras de Chilia, principal bras du Danube sur le delta avec environ 56 % des eaux du fleuve qui s'y écoulent, forme la frontière de la Roumanie avec la République de Moldova (sur 800 m) et l'Ukraine. Les bras de Sulina et de St. George représentent chacun 22 % du débit du Danube.

La navigation commerciale est essentiellement limitée au réseau du canal de Sulina, long de 65 km. Ce dernier, construit pendant la deuxième moitié du XIX^e siècle en coupant transversalement

les méandres existants, a eu d'importantes incidences sur la sédimentation, la pêche et les eaux. Le canal est quasiment autoentretenu et n'a pas besoin d'un dragage intensif ni régulier, sauf au niveau de la barre de Sulina. Entre 1860 et 1970, 51 millions de m³ de matériaux ont été dragués du canal de Sulina, soit en moyenne moins de 500 000 m³ par an.

Le projet du canal de Sulina-Phase 1 consiste en des travaux de protection des berges pour un coût estimé à 28 millions EUR, financé par un contrat de prêt de la Banque européenne d'investissement signé en 2002. Les travaux de conception de la Phase 2 débiteront après l'appel d'offres de la Phase 1.

Aucune nouvelle incidence négative sur l'environnement n'a été signalée⁴. Toutes les parties concernées considèrent que les travaux correspondent aux intérêts économiques (industrie, agriculture, pêche) et de la population locale, et qu'ils permettront également d'éviter l'érosion et les inondations.

Il n'a pas été obligatoire de procéder à une EIE dans le cadre de la Phase 1, et les seules incidences du projet ont été repérées dans le comté de Tulcea. Le projet a été considéré comme de type B (voir figure 3.7 ci-dessus), ne nécessitant ni EIE complète ni consultation du public. Une procédure simplifiée a été appliquée, l'approbation étant délivrée par le MMGA et l'Autorité de la réserve de la biosphère du delta du Danube.

Une EIE a néanmoins été réalisée pour éviter des délais ultérieurs. Aucune remarque n'a été reçue de la part des bénéficiaires ou des parties prenantes lors de la notification du projet et de la diffusion de l'information au public.

Călăraș-Brăila

Les conditions minimales recommandées par la Commission du Danube pour les quelque 200 km entre Călăraș et Brăila sont les suivantes : profondeur d'eau minimale disponible de 2.5 m pendant 94 % de l'année, largeur minimale du canal de 180 m et rayon de courbure minimal de 1 km. Un convoi type sur cette section est composé d'un pousseur de 1 000 à 3 000 CV⁵ et de six barges de 2 500 TPL, des convois plus importants étant même autorisés.

Le volume de trafic marchandises sur ce tronçon devrait s'élever à 20-25 millions de tonnes d'ici 2015. L'intensité du trafic, qui s'est effondrée pendant les conflits dans les Balkans dans les années 90, est encore très inférieure aux niveaux enregistrés avant cette période, avec environ 1.5 convois par jour, mais devrait rapidement être d'à peu près 4 convois par jour. L'augmentation de trafic prévue tient moins au projet Călăraș-Brăila qu'à la hausse de la demande liée au développement économique examiné plus en détail précédemment dans l'étude de cas relative à l'Autriche.

Le principal problème de navigation sur cette portion est dû au déséquilibre du débit lors des basses eaux entre le cours principal du Danube et le bras de Bala. Les modifications apportées au bras depuis les années 20 font qu'il reçoit désormais plus d'eaux que le canal principal. Des travaux de construction ont été entamés en 1995 pour remédier au problème mais ils ont été interrompus faute de financements suffisants, et les ouvrages ont depuis été détruits par le fleuve.

Une étude de faisabilité a récemment été achevée concernant un nouveau projet visant à rééquilibrer le débit lors des basses eaux, afin non seulement d'améliorer les conditions de navigation mais aussi d'accroître le débit du canal Danube-mer Noire et d'assurer un approvisionnement en eau de refroidissement pour la centrale nucléaire de Cernavodă pendant les périodes sèches. Les modifications n'auront pas d'effets importants au cours des périodes où le niveau de l'eau est haut ou

moyen. Les travaux de correction du fleuve proposés sont semblables à ceux envisagés par Frederic Harris dans le cadre du programme Phare en 1999.

Seront notamment réalisés des épis, des travaux de protection des berges et des seuils de fond dans certains petits bras latéraux. Des opérations de dragage seront également effectuées, mais ne représenteront que 6-7 % de la valeur du contrat. Le dragage d'entretien porterait sur environ 300 000 à 600 000 m³ au total par an, soit une baisse de 30-60 % par rapport aux quantités prélevées ces dernières années. Dix autres sites critiques ont été repérés, pour lesquels des travaux de correction sont proposés, la décision en la matière dépendant des résultats du projet relatif au bras de Bala.

Parallèlement à l'étude de faisabilité, un projet d'EIE a été préparé par un consultant indépendant agréé, l'Institut national de recherche et de développement pour la protection de l'environnement. Une EIE complète a été lancée en 2005 avec le soutien financier de l'Instrument structurel de pré-adhésion (ISPA) de l'UE. Le projet devra être présenté aux autorités responsables de l'environnement en Roumanie, en République de Moldova, en Bulgarie et en Ukraine, aussi la procédure d'EIE devrait-elle être coordonnée entre les quatre gouvernements de ces pays.

Le projet d'EIE, outre qu'il fournira une bonne base de discussion, pourrait accélérer la préparation de l'étude complète, dans les limites des procédures juridiques et des conditions formelles applicables. Le projet a permis de déterminer plusieurs incidences sur l'environnement et d'analyser la situation concernant les niveaux d'eau actuels et leur variation, y compris les niveaux des eaux souterraines et des eaux de surface de masses telles que des lacs susceptibles de subir les répercussions des évolutions des niveaux du fleuve. Les renseignements fournis par les autorités de protection de l'environnement locales et régionales et les données échantillonnées collectées annuellement par l'Institut national de recherche et de développement pour la protection de l'environnement ont constitué les principales sources d'informations.

Le projet de rapport comprend une évaluation de la pollution potentielle liée à la construction et à l'exploitation du projet, la définition et l'évaluation de mesures d'atténuation à intégrer dans le projet, l'examen de solutions alternatives, la proposition d'activités de surveillance, l'analyse des risques, et la détermination des problèmes relatifs à la réalisation d'une EIE complète.

Le projet d'EIE, qui s'achève par une synthèse, n'a pas encore été diffusé auprès du public mais un résumé a été publié sur le site Internet du MTCT.

Les principaux résultats du projet de rapport sont les suivants :

- Les incidences essentielles prévues sur l'environnement ont trait à des modifications hydromorphologiques : effets positifs sur les conditions de navigation, effets négatifs liés aux évolutions du débit des eaux et des niveaux lors des périodes de basses eaux.
- Les opérations mises en œuvre lors de la construction accroîtront les niveaux de turbidité, temporairement et localement, mais de façon peu importante par rapport aux variations naturelles.
- Les travaux de protection des berges seront effectués dans le respect du paysage naturel et n'engendreront pas de pollution.
- Certains sites Natura 2000 situés dans la zone du projet feront l'objet d'une attention particulière et le trafic y sera surveillé.

WWF signale d'autres incidences potentielles qui n'ont pas été étudiées, telles que la séparation physique d'écosystèmes liés, les niveaux de bruit et de perturbation pour la faune, et l'érosion ou la destruction d'îles abritant des écosystèmes uniques.

Aucune consultation publique n'a encore eu lieu, mais la notification du projet a été publiée sur le site Internet du MTCT et quelques organisations concernées ont été contactées. La consultation publique formelle requise sera organisée en temps voulu et permettra aux parties intéressées d'exprimer ou de transmettre des observations au niveau local.

L'achèvement de l'étude de faisabilité fait partie des conditions juridiques à remplir pour obtenir un certificat d'autorisation d'aménagement (*Certificat de Urbanism*), étape indispensable du processus. Des rapports établis à partir de ces certificats seront transmis aux autorités locales compétentes en matière d'environnement dans les quatre pays concernés, qui avertiront à leur tour les autorités régionales et nationales. En outre, dans chaque pays, les citoyens seront prévenus par des annonces dans les journaux.

Le représentant du MMGA au sein du comité technique concernant ce projet a demandé qu'il soit fait attention aux incidences potentielles susceptibles de toucher la Bulgarie. Le projet d'EIE n'a pas relevé de risque d'effets transfrontaliers notables ; seules des répercussions mineures ont été mentionnées, principalement de nature locale. Le projet porte sur une partie du Danube située exclusivement sur le territoire roumain, à environ 30 km de la frontière. Les représentants bulgares au sein du comité technique ont estimé que la Bulgarie pourrait tirer profit de l'amélioration des conditions de navigation. Le niveau des eaux pourrait augmenter légèrement au cours des périodes sèches en amont de Bala, mais cet effet devrait s'atténuer avec la distance.

Canal Danube-mer Noire

Aucun projet susceptible d'avoir des incidences sur le canal Danube-mer Noire n'est prévu, mais cette voie fait l'objet d'une brève description ci-après en raison de son importance en tant qu'itinéraire de rechange pour certaines activités de navigation dans le delta du Danube. Ouvert en 1984, ce canal long de 64 km relie le système de voies navigables intérieures du Danube au port de Constanța. Un bras au nord du port de Midia a été ouvert en 1994. L'exploitation de la première unité de la centrale nucléaire de Cernavodă, à l'extrémité ouest du canal, a débuté en 1996 ; aucune EIE n'a été réalisée, car la législation correspondante n'est entrée en vigueur qu'en 1995. Cinq unités étaient prévues à l'origine, mais le plan actuel en comprend quatre.

Le réseau du canal est fermé, avec un niveau des eaux fixe. En plus d'être utilisé pour la navigation, il permet un approvisionnement en eau pour l'irrigation et le drainage, l'eau potable et industrielle, ou encore l'eau de refroidissement de la centrale nucléaire. Le volume d'eau de refroidissement, actuellement de 50 m³/s, doublera lorsque la deuxième unité commencera à fonctionner, probablement en 2007. Une centrale hydraulique avec une hauteur de chute de 7 m est installée à Agigea.

Le dragage d'entretien représente environ 300 000 m³ par an. Aucun problème n'a été signalé concernant l'évacuation des matériaux de dragage ; des lieux d'immersion sont déterminés sur le bassin fluvial en vertu d'un plan approuvé en 1935. Il est indiqué que les sédiments ne sont pas très contaminés.

La qualité de l'eau est surveillée en permanence dans plusieurs stations. Des installations de réception des déchets existent dans les principaux ports maritimes (mais pas dans les ports de navigation intérieure). La vitesse de navigation est réglementée de façon à éviter l'érosion des berges à

certaines points critiques. Les berges ont été construites avec des pierres appareillées. Elles sont escarpées, et n'ont pas toutes été stabilisées – cette étape ayant été omise lors de la construction pour en accélérer l'achèvement pour satisfaire des considérations budgétaires et politiques.

3.6 Ukraine

Voie de contournement Danube-mer Noire : projet de canal de Bystroe

La voie de Bystroe part du bras de Chilia sur le Danube (qui marque la frontière entre la Roumanie et l'Ukraine) et traverse la partie ukrainienne du delta du Danube jusqu'à la mer Noire. L'Ukraine entend y créer un canal d'une dizaine de kilomètres pour réduire les distances de navigation entre les ports ukrainiens situés le long du bras de Chilia et les eaux profondes de la mer Noire.

La réalisation du canal de Bystroe nécessite d'abord que la profondeur de l'embouchure du fleuve sur la mer Noire soit accrue et qu'une digue de calibrage soit bâtie. Les étapes suivantes consistent à draguer les hauts fonds du bras de Chilia pour améliorer l'accès aux ports intérieurs de Reni (Ukraine) et Galați (Roumanie), et à construire un port sur la mer Noire. Les ports ukrainiens situés le long du bras de Chilia sont les suivants : Izmail, Kilia, Vilково (petit port de pêche près de l'embouchure de la voie navigable) et Ust-Dunaisk.

Les travaux de la première phase ont été commencés en mai 2004 par l'entreprise allemande de dragage Josef Möbius Bau AG. La procédure d'adjudication n'a pas été transparente. Les travaux ont finalement été interrompus et les alluvions se sont certainement déjà amoncélées dans le canal dragué.

Au vu des informations disponibles, il apparaît que le projet a été lancé sans formulation, préparation et conception appropriées :

- Il n'y a pas de vision globale à long terme concernant les aménagements nécessaires ou les besoins de transport tant pour le développement de la navigation que pour la gestion du réseau de lagunes dans la partie ukrainienne du delta du Danube, dont dépendent la pêche, l'agriculture, les réserves naturelles, le tourisme, etc.
- Aucune étude ne fournit un examen de l'économie des transports en question ni de la faisabilité de la satisfaction de la demande. Les prévisions de trafic sont donc incertaines. Il n'y a pas non plus d'informations concernant le rôle du port existant à Ust-Dunaisk ou l'influence du projet sur la navigation et l'intensité du trafic sur le canal de Sulina.
- Une EIE rapide et incomplète a été réalisée, dont les résultats n'ont pas été rendus complètement accessibles et n'ont pas été diffusés largement. Il semble que l'étude n'ait pas été approfondie et ne soit pas conforme aux normes. La plupart des citoyens de cette région reculée, exception faite des pêcheurs, n'ont sans doute pas conscience de la nature ni de la portée des incidences potentielles du projet sur l'environnement.
- L'évaluation technique du projet est inévitablement insuffisante : des données fondamentales pour l'évaluation du comportement hydromorphologique du fleuve et des incidences des travaux font défaut. Certaines données sont disponibles pour Isaccea, Izmail et Tulcea, mais leur fiabilité n'a pas été vérifiée.
- Il est indiqué que le fleuve charrie énormément de sédiments, en particulier dans le bras de Chilia, ce qui a des répercussions sur le dragage d'entretien nécessaire. Les besoins en matière d'entretien du projet n'ont sans doute pas été suffisamment pris en compte. Le taux

d'alluvionnement du canal récemment dragué laisse penser que l'entretien annuel régulier pourrait correspondre aux besoins initiaux de dragage de capitalisation en termes de volume et de coût. Il convient de réaliser une analyse du cycle de vie complet.

Législation et procédures

La législation et les procédures relatives aux questions d'environnement sont en cours d'élaboration en Ukraine, même si le processus n'est pas très transparent. Le ministère des Transports est le maître d'ouvrage du projet du canal de Bystroe. Le rôle du ministère de l'Environnement, probable autorité compétente en matière de sujets environnementaux, n'est pas clair.

En général, le problème majeur ne tient pas tant à la législation en elle-même qu'à la capacité à la faire appliquer et à vérifier les processus, ainsi qu'à la volonté et au soutien politiques. Par exemple, lors de la procédure de délimitation du champ de l'évaluation d'un projet de lutte contre les inondations, plusieurs parties prenantes (dont les ministères et les agences responsables dans les domaines de l'agriculture, de l'aménagement des routes et de la gestion des eaux) ont été invitées à participer à une enquête. Les réactions ont été minces : pas de confirmation de la bonne réception de la demande, pas de responsabilité assumée, ni d'appropriation des problèmes ou du projet. Cette inaction contreproductive est due à la tradition de bureaucratie dont l'actuelle administration ukrainienne a hérité, caractérisée par une tendance à ne pas prendre de responsabilités, ainsi que par une absence généralisée de transparence. Le manque de sensibilisation de la population locale aux préoccupations environnementales favorise cette situation. Les comportements peuvent également être liés au bas niveau de développement économique, à la faible densité de la population dans la zone du projet, au peu d'organisation des parties prenantes et à l'absence de tradition démocratique dans le pays.

Le nouveau gouvernement se montre toutefois désireux d'améliorer la gouvernance.

Consultation et participation du public, coopération internationale

Comme indiqué précédemment, la procédure et le processus d'EIE ne sont pas transparents. Une étude des incidences sur l'environnement a bien été réalisée à la demande du ministère des Transports, mais le rôle du ministère de l'Environnement n'était pas clair, et les résultats n'ont pas été diffusés auprès de toutes les parties intéressées. Bien que l'Ukraine ait ratifié la convention d'Espoo en 1999, il semble que la Roumanie n'ait pas été informée dès le début du projet comme elle aurait dû l'être. Une commission Roumanie-Ukraine chargée de la gestion des eaux et des fleuves transfrontières, créée en 1997/98, régit l'échange d'informations, les activités de surveillance et la notification de nouveaux projets. Elle a surtout été axée sur les travaux d'aménagement le long de la Tisza, affluent du Danube, plutôt que sur le bras de Chilia ; toutefois, elle aurait dû examiner le projet de Bystroe⁶.

L'administration ukrainienne de la réserve de la biosphère du delta du Danube à Vilkoovo, sous l'autorité du ministère de l'Environnement, a présenté des observations concernant le projet. WWF a également participé aux débats. Les services de la Commission européenne n'ont aucun rôle officiel dans le processus ukrainien, mais les directions générales « Energie et transports » (DG-TREN) et « Environnement » (DG-ENV) ont été tenues informées du projet. gkgrosch@yahoo.com,

À l'invitation du ministère ukrainien des Affaires étrangères, la Commission européenne et des représentants de cinq organisations internationales⁷ ont mené une mission d'experts en octobre 2004, afin d'examiner les incidences potentielles du projet sur l'environnement, de déterminer de possibles mesures d'atténuation et d'étudier les futurs plans ukrainiens. Les experts ont recommandé de ne pas poursuivre les travaux tant que des études environnementales globales n'avaient pas été réalisées.

L'ICPDR, dont l'Ukraine est devenue membre à part entière en 2003, est en train de mettre sur pied une initiative visant à organiser un atelier international consacré au projet, à déterminer les étapes à suivre et à élaborer le cahier des charges des études qui doivent être entreprises.

Une procédure d'enquête au titre de l'article 3, paragraphe 7, de la convention d'Espoo de la CEE-ONU est en cours. Une commission d'experts scientifiques a été créée en 2005 pour donner des conseils à la Roumanie et à l'Ukraine concernant les répercussions environnementales du canal. La commission se rendra dans les deux pays en mai 2006 et préparera un rapport dans lequel seront indiquées les procédures supplémentaires prévues dans la convention d'Espoo qu'il conviendrait d'appliquer.

NOTES

1. Il convient de noter que ce résultat est fondé sur les réponses au questionnaire. De plus amples éléments figurent à la section 4.1.
2. L'ICPDR constate que la description du projet et son état sont le reflet du fait qu'aucune ONG n'a été contactée.
3. La description du projet dans cette partie est largement tirée du document de C. Schramm (2005).
4. L'ICPDR note que bon nombre des problèmes environnementaux dans le delta sont liés à la construction du canal de Sulina.
5. Soit à peu près la moitié de la puissance des pousseurs circulant sur le Rhin pour des convois de tailles comparables.
6. Le MTCT en Roumanie a indiqué que la commission n'était pas informée et que la consultation sur le projet était apparemment limitée à des contacts diplomatiques entre les ministères des Affaires étrangères des deux pays. La Roumanie a trois préoccupations principales : (a) les incidences sur sa région de la biosphère du delta du Danube, (b) la stabilité de ses côtes et (c) les effets sur la compétitivité du canal de Sulina. Un différend stratégique existe également avec l'Ukraine, concernant la petite île aux Serpents, située à 60 km au large du delta du Danube.
7. L'ICPDR et les secrétariats de la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, et des conventions d'Århus, d'Espoo et de Ramsar.

Chapitre 4

ENSEIGNEMENTS A TIRER

4.1 Questions d'environnement

Les réponses au questionnaire et les informations recueillies lors des entretiens avec les différents experts consultés eu égard aux exemples de projets examinés ne permettent pas de dresser un panorama complet des incidences que pourrait avoir le développement du transport par voies navigables sur l'environnement. La publication AIPCN (2003) présente un inventaire plus exhaustif des impacts potentiels, résumés à la figure 4.1. Les enseignements à tirer du questionnaire et des entretiens concernant les questions d'environnement sont examinés ci-après.

Figure 4.1 Incidences potentielles sur l'environnement du développement du transport par voies navigables

Condition requise	Mesures envisageables	Incidences potentielles, par fonction														
		Évolution du cours d'eau	Processus énergétiques	Succession de la végétation rivulaire	Stockage d'eaux de surface	Cycles hydrologiques	Caractéristiques hydrodynamiques	Processus de sédimentation	Substrat et structure	Caractéristiques des sédiments	Bioécénoses	Habitat	Structure et voies trophiques	Qualité de l'eau et du sol	Processus chimiques et éléments nutritifs	Voies d'évolution du paysage
<i>Tirant d'eau</i>	Adaptation du chargement des bateaux en fonction du tirant d'eau disponible ¹	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o
	Correction des lits des voies d'eau à l'aide d'épis	x	x	x	o	x	x	x	■	x	x	x	x	o	o	x
	Protection des berges	■	x	■	o	x	o	■	■	x	x	■	x	x	x	■
	Cuirassement des lits des cours d'eau	■	■	x	o	x	x	■	■	■	■	■	x	x	o	o
	Digues longitudinales	■	■	■	x	x	x	■	■	■	■	■	x	x	x	x
	Barrages et écluses	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	x	x	x
	Régulation du débit	x	■	x	■	■	■	x	x	x	x	x	x	x	x	o
	Dragage	o	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	■
<i>Hauteur libre</i>	Abaissement du niveau de l'eau par modification de la voie navigable	■	■	■	■	x	■	x	x	x	■	■	x	x	x	x
	Abaissement du niveau de l'eau par modification hydrologique	■	■	■	■	x	■	■	x	x	x	■	x	x	x	x
	Timoneries escamotables	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o
	Augmentation de la hauteur des ponts ou d'autres obstacles	o	x	o	o	o	x	o	o	o	o	x	x	o	o	x
<i>Largeur et courbure des coudes</i>	Nouveau tracé et canalisation	■	■	x	x	x	x	■	x	x	■	■	■	x	x	■
	Régularisation localisée du débit	x	■	x	x	x	■	■	■	x	x	■	x	x	o	x
	Restrictions d'exploitation (par exemple navigation en sens unique)	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o
	Adaptation de la conception des bateaux (par exemple réduction du nombre de barrots ou de la longueur)	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o
<i>Maîtrise de la vitesse et des vagues</i>	Brise-lames et môles	x	■	x	x	x	x	■	■	x	x	■	x	x	x	x
	Écluses et barrages	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	x	x	x
	Adaptation de la conception des bateaux (franc-bord)	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o

Tableau 4.7.1 Conditions requises pour la navigation, autres mesures envisageables et incidences directes sur les fonctions des voies d'eau

Condition requise	Mesures envisageables	Incidences potentielles, par fonction														
		Évolution du cours d'eau	Processus énergétiques	Succession de la végétation rivulaire	Stockage d'eaux de surface	Cycles hydrologiques	Caractéristiques hydrodynamiques	Processus de sédimentation	Substrat et structure	Caractéristiques des sédiments	Biocénozes	Habitat	Structure et voies trophiques	Qualité de l'eau et du sol	Processus chimiques et éléments nutritifs	Voies d'évolution du paysage
	Exploitation (limites de vitesse, arrêts)	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o
	Zones de refuge/ports	x	o	o	x	o	o	x	x	o	x	■	x	x	x	■
Soutien opérationnel	Installations d'amarrage	o	o	o	o	o	o	x	x	x	x	o	x	x	x	
	Installations terminales	x	o	x	o	x	o	x	x	x	■	x	x	x	■	
	Aides à la navigation	o	o	o	o	o	o	o	x	o	o	x	o	o	o	x
	Secours efficaces en cas d'accident	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o
	Opérations fréquentes et fiables de franchissement d'écluses et de ponts	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o
	Régulation de la navigation	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o
	Évacuation des déchets	o	o	o	o	o	o	o	o	o	x	o	x	■	■	o
	Équipage qualifié	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o
	Bassins de radoub et installations d'entretien	x	o	x	o	x	o	x	x	x	x	■	x	x	x	■
	Prise et évacuation d'eau	o	o	o	o	o	o	o	o	o	x	o	x	■	■	o

o aucune incidence notable ; x incidences possibles, rapidement réduites au minimum ou atténuées ; ■ incidences nécessitant probablement des mesures d'atténuation

¹ Les mesures qui font augmenter le trafic ont plusieurs incidences potentielles indirectes (par exemple érosion accrue, introduction d'espèces allochtones, etc.). Seules les incidences directes sont mentionnées dans ce tableau.

Source : AIPCN (2003).

Pressions hydromorphologiques

L'évaluation des réponses au questionnaire et des projets retenus ont révélé que le plus grand problème que soulève le développement des infrastructures de navigation intérieure se pose dans la phase de planification, lorsque des intérêts contradictoires s'affrontent et prennent une importance prédominante dans le processus décisionnel. Dans onze des quinze cas rapportés, l'intégration de l'infrastructure de transport par voies navigables dans les plans d'aménagement du territoire a fait ressortir des problèmes de compatibilité avec d'autres usages – à savoir, notamment, la production hydroélectrique, l'agriculture et la conservation de la nature - ou d'autres parties prenantes du réseau fluvial et des zones humides/plaines d'inondation adjacentes.

Au cœur du débat, se pose la question de savoir s'il convient de garder un réseau de navigation (naturel) à courant libre ou d'utiliser des techniques de correction du lit des cours d'eau, telles que la canalisation et la normalisation, pour améliorer les conditions de navigation. L'un des sujets essentiels de polémique concerne les pressions hydromorphologiques exercées sur les écosystèmes fluviaux par la construction et l'entretien des infrastructures de navigation : barrages, écluses, systèmes d'épis, protection des berges, etc. Ces pressions caractérisent les projets de Seine-Nord Europe, de Straubing-Vilshofen, de l'est de Vienne et du canal de Bystroe ainsi que, dans une moindre mesure, les projets roumains.

Dragage

Le principal impact sur l'environnement des exemples de projets dont il est rendu compte dans les réponses au questionnaire est dû au dragage et à l'évacuation des déblais de dragage.¹ Il est cependant à noter que les problèmes d'environnement associés au dragage ne sont souvent pas la conséquence directe de l'aménagement de voies d'eau pour la navigation, mais plutôt de la présence, dans les déblais de dragage, de polluants dont d'autres activités sont en général la source.²

Problèmes dus aux opérations de transport par voies navigables

Les incidences potentielles sur l'environnement des opérations liées à la navigation telles que la manutention des cargaisons, l'activité portuaire, l'actionnement d'ascenseurs à bateaux et le franchissement d'écluses sont notamment la pollution de l'eau, la pollution sonore et le risque d'accident pendant le transport de matières dangereuses ; il peut également se produire d'autres effets préjudiciables à l'environnement au cours de la construction d'ouvrages d'amélioration des voies navigables. Et pourtant, ces effets sont rarement mentionnés dans les études de cas examinées : des problèmes liés aux sédiments et à la qualité de l'eau sont signalés dans un projet seulement.

De même, dans les cinq cas évalués dans différents pays, cet aspect a bien été pris en compte dans les études d'impact sur l'environnement des projets, mais les problèmes écologiques dus aux opérations de navigation intérieure ne sont pas évoqués comme un sujet de préoccupation d'importance.

Motifs écologiques de suspension des projets

Les trois projets (sur un total de quinze) dont il est rendu compte dans le questionnaire qui ont été totalement ou provisoirement abandonnés en raison de problèmes d'environnement étaient la deuxième écluse à Fankel sur la Moselle, la modification des canaux d'Unterweser et d'Außenweser à Bremerhaven et la liaison Rhin-Rhône.

Aucun renseignement n'a été communiqué sur les procédures particulières qui ont été suivies pour ne pas donner suite à la réalisation de ces projets. En règle générale, cependant, les projets sont abandonnés quand les parties ne peuvent pas trouver un accord sur les moyens d'éviter ou d'atténuer, effectivement ou éventuellement, des incidences sur l'environnement. Il se pourrait bien que l'abandon de la mise à grand gabarit du canal Rhin-Rhône s'explique en partie parce que les avantages économiques à en attendre étaient insuffisants, mais la longue histoire de ce projet donne à penser que les principaux facteurs qui ont conduit à y renoncer ont été (a) la préparation des études d'impact sur l'environnement non conforme aux règles et sans respecter les délais, (b) des modifications des politiques et des réglementations environnementales pendant la longue période de préparation et (c) l'évolution des intérêts sociétaux et politiques durant la période de préparation et de prise de décision.

4.2 Législation et procédures

Législation et procédures concernant les EIE

Chaque pays applique ses propres règles et réglementations pour se conformer à l'exigence de mettre en place des procédures d'EIE ainsi que pour leur mise en œuvre.

Tous les Etats membres de l'UE ont adopté la législation communautaire eu égard aux procédures d'EIE et adapté en conséquence leurs lois et réglementations nationales.

Encadré 4.1 **Incidences potentielles sur l'environnement de l'aménagement des voies navigables**

Les ouvrages de correction du lit des cours d'eau pour permettre la navigation intérieure peut avoir des incidences notables sur la valeur écologique et la qualité de l'eau des masses d'eau. La nature et l'importance de ces incidences sont fonction, dans une large mesure, des caractéristiques de la masse d'eau concernée et de son état eu égard aux définitions de bon état écologique (BEE) et de bon potentiel écologique (BPE) de la DCE.

Les pressions hydromorphologiques constituent le premier des impacts potentiels. Les barrages, les déversoirs, les écluses, les épis, les ouvrages de protection des berges, le dragage, etc. peuvent faire varier le niveau de l'eau, les régimes de débit et la géomorphologie du lit d'un cours d'eau, modifiant ainsi les caractéristiques dynamiques des réseaux de drainage, de la sédimentation et de l'érosion. Le dragage risque en outre d'entraîner des effets liés à la contamination des sédiments et à l'augmentation de la turbidité.

Les modifications hydromorphologiques peuvent également avoir des répercussions de vaste portée en amont et en aval, modifier sensiblement la dynamique d'un bassin hydrographique et faire obstacle à l'échange d'eau et de sédiments entre le réseau hydrographique principal, ses affluents et les plaines d'inondation. Enfin, elles risquent de perturber gravement les écosystèmes et habitats vulnérables des plaines d'inondation et du lit des cours d'eau.

Il est essentiel que l'EIE porte sur toutes ces pressions. Etant donné que l'on connaît mal, en certains lieux, les processus hydromorphologiques en jeu et leurs incidences sur les écosystèmes fluviaux, des recherches sont nécessaires pour pouvoir y évaluer les incidences.

Il faut en outre garder à l'esprit que (a) l'importance des modifications apportées par l'aménagement du réseau de navigation intérieure devrait être évaluée par rapport à la dynamique naturelle du bassin hydrographique, et (b) les modifications géomorphologiques ont parfois des effets positifs sur les écosystèmes et les habitats.

Lorsque des pressions hydromorphologiques prévues sont inévitables et risquent d'avoir des incidences notables sur les habitats et la qualité de l'eau, des études minutieuses permettent souvent d'en atténuer les effets ; dans plusieurs des études de cas examinées, l'adoption de cette démarche a apaisé l'inquiétude au sujet de l'impact sur l'environnement des investissements dans les infrastructures de navigation intérieure.

En France, le Code de l'environnement (2002) énonce le texte juridique et les procédures à respecter lors de la réalisation de projets de voies navigables. La législation et les procédures de l'UE ont été complètement transposées dans ce code pour ce qui est des EIE. De plus, VNF est en train de lancer une méthode novatrice pour faire face aux aspects environnementaux dans l'aménagement des voies navigables, caractérisée par la participation du public dès le début de la procédure et des solutions innovantes visant à éviter ou atténuer les incidences des ouvrages. Un guide technique concernant la protection écologique des berges de cours d'eau et de canaux navigables a été publié en 2003 et une circulaire technique de 1995 décrit les méthodes de dragage dans les chenaux navigables.

La législation et les procédures relatives aux EIE en *Allemagne* (Umweltverträglichkeitsprüfungs-gesetz), en *Autriche* (Wasserrechtsgesetz et Naturschutzgesetz) et en *Roumanie* (loi sur

l'environnement 137/1995 modifiée par la décision GD 918/2002) tiennent pleinement compte de la législation communautaire récente.

L'*Ukraine* procède actuellement à l'élaboration de sa législation sur les EIE et, pour l'heure, les textes de loi et les procédures sont peu explicites.

D'après les réponses au questionnaire, sauf dans quelques rares cas, les règles et réglementations sont, d'une manière générale, strictement respectées. Il est signalé parfois que les activités correspondantes ne s'en tiennent pas à ce que prescrit la loi dans le souci de rallier le soutien des parties prenantes.

Malgré les similitudes de la législation et des procédures en vigueur dans les divers pays, les modalités d'application peuvent différer d'un pays à l'autre. Ces différences sont abordées à la section 4.5.

Directive cadre sur l'eau

Les réponses au questionnaire et les informations obtenues sur les exemples de projets font ressortir que les dispositions de la DCE sont appliquées dans tous les pays. Il est signalé que les autorités chargées du transport par voies navigables sont impliquées dans le processus, même si leur rôle est relativement passif dans certains pays.

Le rapport établi par un groupe d'étude [AIPCN, ESPO, EFIP, CEDA, INE et IADC (2004)] recense les principales questions que soulève la mise en œuvre de la DCE pour le secteur des ports et de la navigation, et recommande de poursuivre la réflexion à ces égards :

- Prise en compte appropriée des autres problèmes d'environnement (par exemple qualité de l'air, bruit) et de la politique des transports de l'UE.
- Clarté, cohérence et transparence dans l'application de la réglementation relative à la DCE.
- Examen à un stade précoce des conséquences pratiques et économiques pour le secteur.
- Gestion des sédiments.

La désignation des masses d'eau en application de la DCE est presque terminée. Celle des MEA et des MEFM, et surtout la définition précise du BEE/BPE, sont importantes pour l'évolution future de la navigation. En général, il semble avoir été admis, lors de la désignation des voies d'eau, que la navigation et le transport par voies navigables revêtent une importance vitale ; les autorités du transport par voies navigables ont pris part à la procédure de désignation, mais on a observé là aussi une certaine passivité dans quelques pays.

La participation active du secteur du transport par voies navigables à l'établissement des plans de gestion des districts hydrographiques en vertu de la DCE revêtira bientôt une importance primordiale.

Directives "oiseaux" et "habitats"

Les directives communautaires "oiseaux" et "habitats" ont une influence considérable sur l'aménagement d'infrastructures de transport par voies navigables lorsque des sites Natura 2000 sont désignés, et les objectifs visés concernant les zones protégées en application de ces directives sont, *de facto*, également des objectifs de la CDE.

Encadré 4.2 **Situation concernant la désignation des masses d'eau aux termes de la DCE**

La DCE stipule que les pays devaient effectuer la désignation des masses d'eau dans le cadre de leur analyse des caractéristiques des districts hydrographiques, et soumettre la première de ces analyses et désignations provisoires avant le 22 mars 2005. L'analyse doit être revue et, le cas échéant, mise à jour avant le 22 décembre 2013, puis tous les six ans après cette date. Néanmoins, pour pouvoir fournir une description exacte de l'état des eaux de surface et des eaux souterraines, certaines informations étaient indispensables (en vertu de l'article 5 intitulé « Caractéristiques du district hydrographique, étude des incidences de l'activité humaine sur l'environnement et analyse économique de l'utilisation de l'eau » et de l'article 8 intitulé « Surveillance de l'état des eaux de surface, des eaux souterraines et des zones protégées »), mais n'étaient pas encore disponibles. Les renseignements disponibles seront sans doute mis à jour et affinés avant la publication des PGDH. Bien que tous les bassins hydrographiques doivent être rattachés aux districts hydrographiques, et qu'il faille décrire leur état pour le premier PGDH, il faudra peut-être adopter une approche pragmatique, en particulier pour les eaux vierges de toute pollution situées dans des zones reculées où il est possible de prouver qu'il n'existe pas de pressions notables. La vérification et la définition plus précise des masses d'eau devraient intervenir pendant le processus de mise en œuvre.

4.3 **Consultation et participation du public**

Introduction

L'évaluation de la participation des acteurs concernés et des bénéficiaires dans les projets pris pour exemples amène à conclure que, même s'il est essentiel de respecter rigoureusement les règles et réglementations officielles en la matière, le succès n'est pas garanti pour autant.

Le principe 10 de la Déclaration de Rio (1992) reconnaît que, dans le traitement des questions d'environnement, la participation du public est un préalable pour faire en sorte que le développement soit conforme aux principes de durabilité.

Encadré 4.3 **Conclusion concernant la participation du public**

La consultation à un stade précoce avec les acteurs environnementaux et d'autres parties intéressées est importante pour aboutir à des solutions. Il importe tout autant de parvenir à une même compréhension des problèmes et de stimuler la recherche de solutions en coopération s'il s'avère que les méthodes d'atténuation classiques ne conviennent pas pour remédier aux effets d'un projet sur l'environnement. Dans les études de cas examinées, toutes les controverses constatées venaient de ce que les acteurs environnementaux concernés n'avaient pas été impliqués assez tôt dans la planification du projet. Il a ensuite fallu engager des procédures onéreuses pour trouver des compromis après des retards prolongés et coûteux.

Il est certes généralement admis qu'il importe d'informer le public sur l'environnement et de le consulter, mais la législation communautaire (les directives EES et EIE, la directive cadre sur l'eau, les directives "oiseaux" et "habitats") ne stipule pas très précisément les modalités de consultation et

de participation du public. La convention d'Århus ainsi que les directives 2003/4/CE et 2003/35/CE qui s'y rattachent n'énoncent pas non plus autre chose que des dispositions générales.

En dépit des recommandations qui préconisent d'impliquer le public dès le début du processus décisionnel, les directives et les procédures communautaires n'envisagent la consultation officielle du public qu'après l'achèvement des études d'impact sur l'environnement et la soumission d'un projet pour approbation. Les pays sont libres de définir des modalités plus précises de consultation s'ils le jugent approprié.

Identifier les groupes intéressés

Pour faire participer efficacement le public à l'élaboration d'une politique, d'un plan, d'un programme (sectoriel ou régional, par exemple) ou d'un projet, il est décisif d'identifier les groupes et les acteurs intéressés. L'analyse de la composition sociale de la collectivité au sein de laquelle le projet est envisagé aide à recenser tous les acteurs ou parties prenantes concernés et à les prendre en compte dans la consultation. En outre, l'analyse sociale permet de cerner les valeurs de la population locale, ses structures organisationnelles ainsi que sa façon d'envisager la communication, la négociation et la prise de décision.

Encadré 4.4 Définir le public

Le terme *public* recouvre un ensemble complexe d'individus et de groupes d'intérêts qui sont plus ou moins intéressés par un projet particulier, ou pour lesquels celui-ci revêt plus ou moins d'importance. Il ressort des meilleures pratiques mises en œuvre que les acteurs généralement impliqués dans les procédures de consultation et de participation du public sont notamment :

- ***Les membres des groupes directement touchés***
Les individus ou groupes de la collectivité locale qui résident à proximité du lieu d'implantation d'un projet ou qui peuvent être directement touchés d'une façon ou d'une autre par ses répercussions.
- ***Les représentants des groupes touchés***
En règle générale, les individus et organisations représentant les personnes touchées.
- ***Les autres parties intéressées***
Des groupes très divers qui ne sont pas directement touchés peuvent tout de même être concernés par le projet. Ils peuvent être en mesure de fournir des renseignements utiles et importants et aider à cerner des questions et des problèmes essentiels, mais ils ne devraient pas être utilisés pour éviter ou court-circuiter la concertation avec la population locale. Citons, à titre d'exemples :
 - Les organismes ou services publics chargés de l'environnement, avec lesquels les consultations peuvent être obligatoires en vertu des réglementations relatives à l'EIE.
 - Les ONG nationales et internationales et les groupes de pression, généralement intéressés par des aspects spécifiques ou des problèmes d'environnement de plus vaste portée.
 - Les universités et institutions de recherche possédant des connaissances spécialisées en rapport avec le lieu d'implantation du projet ou le projet lui-même.

Chronologie de la participation du public

Dès les premiers stades d'un projet, il faudrait commencer à y faire participer le public pour pouvoir mettre à profit l'information sur l'environnement dans l'étude des différentes possibilités de conception, d'implantation et de financement. La participation du public devrait se poursuivre tout au long du processus d'évaluation environnementale et pendant le cycle complet de mise en œuvre du projet (Figure 4.2).

L'histoire des projets de Straubing-Vilshofen, de l'est de Vienne et du canal de Bystroe révèle que les risques de mise en échec du processus décisionnel sont grands si les bénéficiaires et les acteurs concernés ne sont pas impliqués d'emblée dans la préparation d'un projet. Dans ces trois cas, il a fallu recommencer les préparatifs – en y faisant intervenir le public à un stade précoce – après la forte opposition manifestée par les parties prenantes à l'égard des premiers plans établis.

En France, la CNDP a été créée en 1997 pour organiser le processus de consultation et de participation du public. Les informations reçues concernant le projet Seine-Nord Europe montrent que la participation du public était prévue dès la phase préparatoire initiale.

« Appropriation » et engagement

Les consultations à un stade précoce avec les groupes qui pourraient être touchés par un projet permettent d'améliorer les informations communiquées aux décideurs concernant l'environnement (par exemple, grâce à la découverte d'incidences imprévues sur l'environnement ou à la mise au point de mesures d'atténuation appropriées), d'où un minimum de controverses et de retards. En outre, de véritables efforts pour renseigner le public et répondre à ses suggestions ou préoccupations permettent d'éviter les idées fausses et peuvent aboutir à une plus large acceptation des projets, en donnant davantage le sentiment à la population locale d'en être partie prenante. Sans nul doute, la consultation et la participation du public peuvent prendre un temps considérable et exiger beaucoup d'efforts, mais quand il en est fait un usage constructif, elles améliorent les projets, réduisent les antagonismes et renforcent les chances de réussite à long terme.

4.4 Incidences transfrontières

Les directives EIE et EES énoncent les dispositions générales à suivre pour informer et consulter les autorités publiques et les parties prenantes de pays limitrophes qui sont touchés par un projet d'infrastructure ou risquent de l'être. Ces réglementations sont conformes à la convention d'Espoo et stipulent que les autorités et les acteurs concernés des pays limitrophes doivent être informés selon les mêmes modalités et au même moment que ceux du pays d'implantation du projet.

De même que pour la législation et les réglementations sur la consultation du public, cette procédure de consultation ne doit pas obligatoirement être lancée avant l'achèvement des études d'impact sur l'environnement et de la soumission du projet pour approbation.

En ce qui concerne le projet Seine-Nord Europe, les autorités et les experts des pays voisins sont représentés dans le *Comité scientifique et technique* ; les pouvoirs publics et les parties prenantes de ces pays participent ainsi dès le début à la préparation du projet.

S'agissant du projet d'aménagement à l'est de Vienne, l'administration autrichienne a consulté les autorités slovaques à un stade précoce. De même, les autorités bulgares ont été consultées rapidement au sujet du projet Călără-Brăila lancé en Roumanie.

Bien que l'Ukraine ait ratifié la convention d'Espoo, l'administration roumaine ne semble pas avoir été jusqu'à présent informée de façon exhaustive sur le projet du canal Bystroe.

Figure 4.2 **Participation du public à l'évaluation environnementale et relation avec le cycle du projet**

Participation du public	Phase du cycle du projet	Évaluation environnementale (EE)
Identifier les groupes de parties prenantes concernés et définir les moyens de diffusion d'information appropriés	Identification 	Procéder à la vérification préliminaire
<p>Étudier d'emblée les modalités de consultation du public et, le cas échéant, de participation</p> <p>Publier les informations préliminaires sur la proposition et les effets potentiels sur l'environnement</p> <p>Arrêter définitivement l'étendue et les modalités de la consultation et de la participation</p> <p>Mettre à la disposition des acteurs concernés – y compris les parties touchées et les ONG locales – le rapport préliminaire de l'EE</p> <p>Procéder à la consultation sur l'EE préliminaire</p> <p>Consigner les résultats des consultations dans le rapport final d'EE</p> <p>Prendre en compte les préoccupations recensées dans la conception du projet et les plans d'atténuation</p> <p>Établir des plans de participation – le cas échéant – concernant l'exécution et l'évaluation</p>	Formulation (évaluation préalable) 	<p>Définir la portée et le calendrier de l'EE</p> <p>Délimiter le champ de l'évaluation</p> <p>Présenter l'EE préliminaire (demander un complément d'information si nécessaire)</p> <p>Présenter et passer en revue l'EE (intégration des résultats dans la conception du projet)</p>
Transposer – au besoin – dans le montage financier les résultats de la consultation et de la participation	Financement 	Prendre en compte dans la proposition de financement les conditions requises pour protéger l'environnement, sur la base des conclusions de l'EE
Mettre en œuvre les mesures découlant de la participation/choisir des indicateurs appropriés de suivi à court et à long terme (c'est à-dire enquête auprès des parties concernées)	Mise en œuvre 	Mettre en œuvre les mesures d'atténuation décidées et en assurer le suivi. Adapter le projet selon les besoins
Effectuer une évaluation a posteriori, en examinant notamment les avis de la population touchée concernant les incidences du projet	Évaluation	Rendre compte des aspects écologiques dans les rapports de fin d'exécution et d'évaluation

4.5 Principales questions

Vision prospective, politique et stratégie

Il est primordial, pour la réussite du développement du transport par voies navigables, que les pouvoirs publics aient une vision claire de l'avenir et conçoivent une stratégie bien définie en tenant compte, entre autres considérations, des problèmes d'environnement qu'il entraîne.

La vision et la stratégie peuvent être transposées dans un plan national des transports fondé sur l'analyse de tous les intérêts en jeu selon une méthode intégratrice et interdisciplinaire. A l'échelon international, l'importance de la vision prospective et de la stratégie est tout aussi grande. Par exemple, au niveau européen, c'est une démarche indispensable dans le cadre du programme des RTE-T. La stratégie internationale doit ensuite être adoptée par tous les pays concernés et dûment prise en compte dans la prise de décisions à l'échelon national.

Tant au niveau national qu'international, la vision prospective, la politique et la stratégie du développement de la navigation intérieure doivent être cohérentes, s'inscrire dans la durée et bénéficier du soutien politique nécessaire. En principe, on ne saurait attendre de parties diverses, dont les intérêts ne sont pas les mêmes, qu'elles parviennent à un accord si la politique officielle manque de cohérence et de continuité parce qu'elle change avec chaque nouveau gouvernement.

Même quand une politique est cohérente et durable, la préparation d'un projet et la prise de décision peuvent prendre si longtemps que, dans l'intervalle, les connaissances des processus fondamentaux s'enrichissent et/ou la compréhension par la collectivité des aspects écologiques et autres, ainsi que la valeur et les priorités qu'elle y attache, évoluent au point de ne plus cadrer avec la vision, la politique et la stratégie auxquelles la collectivité avait initialement adhéré. Dans une certaine mesure, cela s'est vérifié pour les projets du canal Rhin-Rhône, de l'aménagement à l'est de Vienne et du tronçon Straubing-Vilshofen du Danube.

Règles et réglementations

Bien qu'il y ait lieu d'insister sur le fait que le strict respect des règles et réglementations, pour essentiel qu'il soit, n'est pas un gage de réussite, dans plusieurs des exemples décrits, l'expérience a montré que la procédure d'EIE perdait de son efficacité quand on ne réalisait pas toutes les études nécessaires, couvrant toutes les facettes des projets de façon équilibrée et en temps voulu. La préparation séquentielle des études par secteur peut facilement conduire à une polarisation du débat et retarder le processus décisionnel.

Une démarche intégrée d'emblée, abordant toutes les considérations de manière équilibrée, permet de préparer et d'exécuter le projet dans les délais requis, en évitant des retards inutiles. Ces retards, en effet, ne font qu'accroître le risque de voir changer les règles, réglementations et/ou politiques d'environnement alors même que le projet est encore en préparation.

Viabilité des solutions alternatives

Pour dégager un accord sur l'aménagement de voies navigables ou sur d'autres infrastructures, il faut trouver et préciser des solutions alternatives qui, pour le moins, répondent aux besoins essentiels de toutes les parties concernées. Lorsqu'il est impossible d'envisager d'autres solutions conformes à ce critère minimum, les parties ayant des intérêts divergents ne parviendront pas à se mettre d'accord.

Le projet d'aménagement à l'est de Vienne a bénéficié du fait que la solution alternative envisagée, en l'occurrence une rivière à courant libre, pouvait satisfaire aux conditions requises aussi bien pour la navigation que pour l'épanouissement de la nature. Dans le projet de Straubing-Vilshofen en revanche, le Land de Bavière a conclu que cette solution de remplacement n'était pas viable, conclusion que ne partage pourtant pas forcément l'Etat fédéral.

Si les acteurs concernés n'aboutissent pas à un accord sur la conception d'un projet, la meilleure méthode à appliquer consiste à amener toutes les parties intéressées à adhérer à un processus et des procédures qui permettent de prendre une décision. L'expérience de l'Autriche révèle qu'un facilitateur ou modérateur indépendant est susceptible de jouer un rôle important, non seulement pour dégager un consensus sur la démarche et la méthodologie à suivre dans le processus décisionnel, mais aussi pour gérer le processus lui-même et s'assurer qu'une communication appropriée s'instaure.

En cas d'échec de ces deux méthodes, l'autorité compétente est en général habilitée pour imposer une solution aux parties qui s'opposent au projet, mais au risque toutefois que des actions en justice longues et coûteuses ne remettent en cause sa mise en œuvre même.

Intérêt général supérieur

Des considérations relevant de l'intérêt général supérieur peuvent l'emporter sur toutes les réglementations et procédures. De nombreux pays ont créé une jurisprudence, mis en place des procédures et choisi des critères pour déterminer s'il y a lieu ou non d'appliquer ce principe. Néanmoins, des considérations internationales sont en jeu quand il s'agit du développement d'un réseau de transport international. Or, en dépit de l'existence d'un grand nombre de traités et de conventions internationaux, on n'a pas encore élaboré de procédures générales ni défini des critères pour traiter les aspects internationaux liés à l'application du principe de l'intérêt général supérieur.

Harmonisation des directives et réglementations communautaires

La législation de l'UE est plus harmonisée et détaillée dans certains domaines que dans d'autres. Les lois et réglementations concernant l'environnement et les moyens de contrôle de leur application sont jugés plus stricts et moins souples que les règles régissant le développement des RTE-T, par exemple. Certains estiment que cette asymétrie peut porter préjudice à l'évolution de la navigation intérieure et aux intérêts socio-économiques futurs qui y sont associés.

A cet égard, il importe de faire participer le secteur du transport par voies navigables à la poursuite de l'élaboration et de l'application des directives "oiseaux" et "habitats" et de la directive cadre sur l'eau. Par exemple, le secteur devrait veiller à ce que les intérêts du transport par voies navigables au niveau international soient bien pris en considération et respectés au moment d'établir les plans de gestion des districts hydrographiques.

Un autre exemple de convergence d'intérêts au plan international se retrouve dans la proposition avancée par différentes parties (notamment l'Autriche, la Roumanie, le WWF) de concevoir une stratégie internationale d'aménagement de l'ensemble du bassin du Danube, en suivant des principes et des lignes directrices de planification acceptés et respectés par tous les pays du bassin. Une stratégie de cette nature devrait mettre en place des conditions cadres équilibrées pour répondre aux impératifs de protection de l'environnement et de développement socio-économique (navigation, production hydroélectrique, irrigation, drainage, lutte contre les inondations, etc.).

Différences de perception, de procédures et de culture

Pour autant qu'il ne produise que des incidences minimales sur l'environnement de par leur nature et leur portée, l'aménagement des voies navigables ne devrait pas se heurter à des obstacles majeurs. Force est toutefois d'admettre que les valeurs environnementales et les problèmes écologiques ne sont pas partout perçus de la même façon.

Il est intéressant d'analyser, non seulement jusqu'à quel point les législations et les procédures d'EIE diffèrent d'un pays à l'autre, mais aussi le degré de similitude entre les idées que se font les populations des divers pays des règles et réglementations communautaires, ainsi qu'entre les modalités nationales d'application de ces instruments.

Un arsenal réglementaire identique ou similaire peut être diversement perçu et appliqué d'un pays à l'autre et il en découle une manière différente de voir et d'aborder les processus décisionnels. Les différences à cet égard peuvent entrer dans les catégories suivantes :

- Les *différences culturelles* donnent lieu à une compréhension et des conceptions différentes de la législation et des réglementations. Dans certains pays, le strict respect des règles et réglementations est jugé suffisant, tandis que dans d'autres des instruments réglementaires identiques ou semblables sont plutôt interprétés comme étant de grandes orientations pour la préparation et l'exécution des projets.
- Les *différences de niveau de développement socio-économique* ont une influence sur la connaissance et l'évaluation des préoccupations, des valeurs et des priorités d'ordre social, économique et environnemental.
- Les *différences de tradition démocratique* ont des effets sur les modes d'organisation des groupes sociaux et de participation de ces groupes au processus décisionnel, ainsi que sur leur implication et leur poids dans la prise de décision.
- Les *différences dans l'organisation des parties prenantes* déterminent dans quelle mesure les acteurs concernés et les bénéficiaires deviennent un élément moteur du processus décisionnel, étant donné que tant le niveau de développement socio-économique que le cadre constitutionnel et politique influent beaucoup sur l'étendue des possibilités qui s'offrent aux acteurs concernés et aux bénéficiaires de s'organiser et d'exercer leurs droits démocratiques.

L'issue du débat public et du processus décisionnel dépend donc de la manière de voir les problèmes d'environnement et d'en mesurer l'importance, indépendamment du degré de similitude que présentent les règles et réglementations en cause. Il faudrait par conséquent garder cet aspect de la question à l'esprit lors de l'évaluation des processus décisionnels mis en œuvre dans certains pays.

Consultation et participation du public

Un facteur essentiel pour la rapidité et l'efficacité de la prise de décision tient aux modalités de participation des bénéficiaires et des acteurs concernés et au stade où ceux-ci interviennent, non seulement dans la préparation de projets précis, mais aussi au niveau de la planification stratégique.

Les procédures communautaires et nationales d'EES et d'EIE exigent que le public soit consulté, mais n'imposent pas forcément sa participation. La convention d'Århus et les directives communautaires qui y sont associées portent sur le droit du public à être informé, à formuler des avis

et à accéder à la justice, mais ne lui confèrent pas le droit de participer au processus de définition des objectifs, des autres solutions envisageables, des conditions limites ou des priorités, notamment.

De plus, les procédures d'EES et d'EIE stipulent que la consultation officielle du public n'intervient qu'après la préparation du projet, l'achèvement des études environnementales qui y sont liées et la soumission du projet à l'autorité compétente pour approbation. L'expérience acquise et les pratiques mises en œuvre dans le cadre de plusieurs projets montrent toutefois que l'implication à un stade précoce des bénéficiaires et des acteurs concernés est très bénéfique pour l'avancement des travaux d'EES et d'EIE, et qu'elle augmente largement la probabilité de dégager un accord sur une solution réaliste dans un délai raisonnable, car les parties prenantes « s'approprient » les problèmes et se sentent responsables et engagées dans la recherche de solutions intégrées.

Encadré 4.5 Degrés d'implication du public

L'implication du public peut aller de la simple diffusion d'informations à la consultation, voire à la pleine participation à la prise de décision :

- *Information* : flux d'information à sens unique de l'initiateur du projet vers le public.
- *Consultation* : flux d'information à double sens entre l'initiateur du projet et le public, donnant à ce dernier la possibilité d'exprimer ses avis.
- *Participation* : circulation à double sens d'informations et d'idées, par laquelle l'initiateur du projet et le public sont engagés dans une analyse et une définition programmatique menées en commun, le public étant volontairement impliqué dans la prise de décision relative à la conception et à la gestion du projet par voie de consensus sur les principaux éléments.

Le degré d'implication du public que nécessite un projet précis varie en fonction du contexte socio-politique. On peut construire, pour chaque grand groupe de parties prenantes, une matrice de participation qui aide à déterminer le degré de participation approprié.

Étape du projet	Information	Consultation	Partenariat	Contrôle
Identification				
Planification et formulation				
Mise en œuvre et suivi				
Évaluation				

Source : DFID (1995)

La matrice peut être utilisée systématiquement comme outil pour définir les rôles et les responsabilités d'une partie prenante et déceler les sujets de désaccord potentiel entre les groupes.

En conséquence, il est préconisé d'adopter une démarche très participative et intégrée, un processus de planification ouvert dans lequel tous les acteurs concernés (organismes publics, secteur privé, ONG, population, etc.) jouent un rôle actif dès les premières étapes préparatoires, et nourrissent ensemble l'engagement à l'égard du projet ainsi que le sentiment de se l'« approprier ».

L'expérience de l'Autriche montre que les services d'un facilitateur indépendant, chargé de gérer le processus et la communication entre les divers participants, contribuent considérablement à ce que

la démarche porte ses fruits. Quant à l'expérience de la France, elle fait ressortir que l'on obtient des effets positifs comparables sur la préparation d'un projet en confiant à un organisme indépendant la responsabilité d'organiser l'information, la consultation et la participation du public.

Encadré 4.6 **Chronologie de l'implication du public**

Il faudrait faire intervenir d'emblée la population dans la planification stratégique ou la préparation d'un projet spécifique afin que les informations sur l'environnement puissent être utilisées au moment d'examiner les différentes options envisageables concernant la conception, le lieu d'implantation et le montage financier. L'implication du public devrait se poursuivre durant tout le processus d'évaluation environnementale et pendant le cycle complet du projet :

- *Vérification préliminaire* – La consultation des parties qui risquent d'être touchées pendant la phase d'identification ou de vérification préliminaire de l'EIE permettra de mieux comprendre la nature et l'importance des incidences potentielles, et aidera à décider à quel niveau l'évaluation doit être effectuée.
- *Délimitation du champ de l'évaluation* – La participation du public permet de recenser tous les problèmes importants, d'intégrer les connaissances de la population locale sur la région, ainsi que de trouver et d'examiner des solutions alternatives. Tout rapport exploratoire ou avant-projet d'EIE devrait être mis à la disposition du public pour vérification et commentaire.
- *Évaluation/atténuation des incidences* – Il est possible, en faisant participer le public, de s'assurer que l'analyse et les mesures d'atténuation correspondent bien aux préoccupations de la population concernée et tiennent fidèlement compte de ses valeurs et de ses préférences.
- *Examen* - Il est possible, en faisant participer le public à l'examen d'un rapport d'EIE, de s'assurer de la qualité et de l'exhaustivité de l'évaluation ; cela contribue aussi à déjouer d'éventuelles orientations tendancieuses de l'analyse.
- *Mise en œuvre et suivi* – La participation de représentants ou d'organismes locaux au suivi des incidences d'un projet quand il devient opérationnel peut favoriser un repérage rapide des problèmes, de bonnes relations avec les initiateurs du projet et le sentiment que la population est associée au projet et peut exercer un contrôle.

Encadré 4.7 **Techniques de participation du public**

Il existe plusieurs méthodes et techniques pour favoriser la participation du public. Pendant les premières phases d'un projet, lorsque l'on vise à maximiser les contacts avec la population, le recours aux médias et les affichages ou brochures décrivant le projet, ses objectifs et ses incidences positives ou négatives peuvent constituer le mode d'implication le plus approprié. Au fur et à mesure que la proposition évolue, des ateliers et des réunions en petits groupes peuvent se prêter le mieux à la définition des problèmes intéressant des groupes catégoriels particuliers.

Encadré 4.7 Techniques de participation du public (suite)

Il peut s'avérer utile d'identifier les représentants des groupes de population locale touchés par un projet qui seront le mieux à même de faire connaître les points de vue de ces groupes. Ces représentants peuvent donner des conseils et aider à organiser la participation du public, d'où un moindre risque de rupture de la communication entre les parties prenantes.

D'autres principes liés aux bonnes pratiques qui aident à impliquer efficacement le public sont notamment les suivants :

- Mettre en place le plus rapidement possible un cadre pour la participation du public afin de définir la portée de l'opération, le calendrier et les ressources nécessaires pour étayer le processus.
- Identifier les participants ou les parties prenantes et vérifier leur légitimité et leur représentativité (à l'aide d'une analyse sociale). Il est à noter qu'il n'est pas possible, ni indispensable, de consulter tous les acteurs de la collectivité sur tous les détails d'un projet proposé.
- Répertorier les techniques appropriées pour faire participer le public ou communiquer avec lui et présenter les informations pertinentes sous une forme aisément compréhensible (par exemple en associant des séminaires, une documentation simple par écrit, des moyens visuels et des maquettes) afin de rendre accessibles aux profanes les renseignements techniques.
- Organiser les manifestations dans des horaires et des endroits de nature à attirer le plus grand nombre de participants et à encourager des échanges de vues ouverts entre tous les groupes intéressés. Des ressources financières peuvent être allouées pour faciliter la participation de la collectivité (par exemple, défraiement du transport ou financement de l'accueil des réunions et des enquêtes).
- Laisser aux parties prenantes assez de temps pour assimiler l'information fournie, envisager les conséquences et formuler leurs observations et avis.
- Trouver des mécanismes pour faire en sorte que les décideurs tiennent compte des avis et suggestions émanant des parties prenantes, par exemple en faisant figurer les résultats et les recommandations dans le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, puis en les prenant en considération dans la proposition de financement et la décision.
- Veiller à apporter des réponses et à réagir à d'éventuelles questions ou préoccupations soulevées.

NOTES

1. A cet égard, les réponses au questionnaire sont seulement axées sur les problèmes qui se posent du point de vue de la navigation et sur la manutention des sédiments pollués. L'ICPDR souligne à juste titre que d'autres incidences doivent être prises en compte. Le dragage peut entraîner des modifications de la turbidité des eaux, la destruction de frayères ou de sites de nidification et de repos des oiseaux migrateurs, ainsi que perturber la structure hydromorphologique des lits des cours d'eau et leurs écosystèmes.
2. Cf. Terra et Aqua (2004).

Chapitre 5

QUESTIONS NON RESOLUES

A partir de l'évaluation qui précède de la législation et des procédures, des enseignements à tirer des exemples mentionnés dans les réponses au questionnaire et, surtout, de la mise en oeuvre des projets examinés et des données d'observation les concernant, il est proposé de poursuivre la réflexion et le débat sur les questions ci-après dans le cadre de la Conférence paneuropéenne sur le transport par voies navigables qui se tiendra en 2006 à Bucarest.

5.1 Vision d'avenir, politique, stratégie et planification intégrées du transport par voies navigables en Europe

Le secteur du transport par voies navigables pourrait, en anticipant la nécessité d'élaborer des plans de gestion des districts hydrographiques au cours de l'application de la directive cadre sur l'eau, prendre l'initiative de définir des stratégies au niveau des bassins qui tiennent compte des impératifs de la navigation intérieure.

Une étude sur une stratégie intégrée d'aménagement du Danube et de protection de son environnement serait particulièrement utile. La plupart des problèmes de planification recensés dans le présent rapport concernent le Danube. Les procédures d'évaluation laissent à désirer dans certains pays du bassin de ce fleuve et l'étude d'une stratégie pourrait constituer un point de départ fécond pour faire en sorte que l'on s'attaque de façon plus systématique aux problèmes d'environnement et que l'on mesure la portée des intérêts contradictoires qui doivent être pris en compte au niveau des projets. L'étude devrait être réalisée dans une optique internationale en adoptant une démarche participative intégrée (processus ouvert de planification), reposant sur la coopération des divers organismes publics et des principales parties intéressées, ainsi que sur la prise en compte équilibrée de toutes les préoccupations d'ordre social, économique et environnemental.

Encadré 5.1 Plans stratégiques d'aménagement

Des plans stratégiques d'aménagement des bassins hydrographiques tenant compte, dans toute la mesure du possible, des impératifs économiques, sociaux et environnementaux, devraient faciliter la recherche d'un consensus pour chaque projet d'aménagement. La directive cadre sur l'eau prévoit des conditions fondamentales à cet égard en termes d'objectifs de qualité de l'eau et a créé un instrument très utile avec les plans de gestion des districts hydrographiques. Pour les directives "oiseaux" et "habitats" ainsi que pour les sites "Natura 2000", la préservation des sites d'importance internationale pour la faune et la flore sauvages est un impératif stratégique. En revanche, eu égard à la navigation intérieure, une stratégie officielle fait encore défaut.

En général, la batellerie est favorable à la création de canaux de navigation intérieure normalisés aux plus grandes dimensions sur toute la longueur de toutes les voies navigables de première importance, même si cette aspiration n'est peut-être pas toujours fondée sur une idée précise de leur justification économique ou de la demande de services du marché à laquelle cette normalisation répondrait. La gestion des eaux doit être axée sur le bassin hydrographique, démarche qui pourrait aussi mieux convenir qu'une approche paneuropéenne uniforme pour asseoir les bases du développement du marché de la navigation intérieure.

La directive cadre sur l'eau impose l'établissement de plans de gestion au niveau des districts hydrographiques. Or, l'élaboration de stratégies de navigation intérieure au niveau international ou européen en serait le pendant logique : elle mettrait en place les fondements stratégiques qui font actuellement défaut pour s'attaquer aux contradictions entre les intérêts de la navigation et la protection de l'environnement. L'idéal serait donc de concevoir des plans stratégiques intégrés.

La Commission internationale pour la protection du Danube (ICPDR) procède actuellement à l'élaboration d'un PGDH du bassin du Danube, dans le respect des échéances et des obligations prévues par la DCE. Le plan de gestion sera adopté début 2009. Avec la Commission du Danube, l'ICPDR a fait savoir qu'elle souhaite mener l'étude suggérée concernant une stratégie intégrée d'aménagement des voies navigables et de protection de l'environnement dans le bassin du Danube. La formulation de propositions est en cours pour donner suite au présent rapport, afin d'achever cette étude stratégique avant la fin 2007 de façon à pouvoir tenir dûment compte de ses conclusions dans l'établissement de la version finale du plan de gestion du district hydrographique de ce fleuve conformément à la DCE.

5.2 Législation et procédures

Intérêt général prioritaire

Une considération supérieure relevant de l'intérêt général peut supplanter toutes les réglementations et procédures, mais les traités et conventions existants ne prévoient pas de procédures ou de critères de caractère général pour régler les aspects internationaux de l'application de ce principe. Il y aurait peut-être intérêt à chercher à déterminer si l'on peut traduire ce principe en des termes qui soient précisément applicables au développement des réseaux de transport par voies navigables.

Harmonisation

Sans vouloir sous-entendre qu'une politique ou une réglementation communautaire dans un secteur d'action serait supérieure à une autre dans un autre domaine, on a constaté que les politiques et la législation de l'UE dans divers domaines ne sont pas harmonisées et se contredisent souvent. En règle générale, les politiques et la législation de l'UE en matière de protection de l'environnement (par exemple les directives "oiseaux" et "habitats", la directive cadre sur l'eau et la directive "eau potable") sont détaillées et contraignantes. En revanche, la réglementation relative au développement du RTE-T est moins précise. A défaut d'orientations formulées au niveau communautaire sur le juste équilibre entre les différents intérêts en jeu et/ou la hiérarchisation des priorités qui s'y rattachent, des organisations comme la CCNR, la CIPR, la Commission du Danube et l'ICPDR pourraient servir à concilier les divers impératifs économiques, sociaux et écologiques. Une réflexion particulièrement axée sur cette question pourrait trouver sa place dans l'élaboration de la stratégie à l'échelle du bassin du Danube proposée à la section 5.1.

Différenciation

L'application d'une législation identique ou comparable peut varier d'un pays à l'autre en fonction de différences (a) de culture nationale, (b) de niveau de développement socio-économique, (c) de tradition démocratique et (d) d'organisation des acteurs concernés. Il peut être utile de chercher à déterminer si ces différences doivent être explicitement mentionnées dans des lignes directrices visant l'application de la législation et des procédures.

5.3 Consultation et participation du public

Il serait instructif de passer en revue les lignes directrices existantes concernant la consultation et la participation du public,¹ et de les expliciter afin de s'assurer que les acteurs concernés jouent un rôle plus dynamique et participatif dans le processus décisionnel dès le début de la planification stratégique et de la préparation des projets, en oeuvrant pour que le processus de planification soit ouvert. Les lignes directrices en la matière traitent des aspects suivants de la mise en œuvre des projets :

- Analyse des parties prenantes dans le cadre de la formulation du projet.
- Etablissement d'une stratégie de communication dans le cadre de la formulation du projet ;
- Accord sur le processus et les procédures décisionnels ; à cet égard, les aspects à considérer sont notamment (a) le rôle et les responsabilités de l'éventuel facilitateur/médiateur indépendant et (b) les méthodes de contrôle de qualité et de certification des études.
- Définition des intérêts des autres usagers de la voie d'eau et acteurs concernés dans la préparation des projets de transport par voies navigables.
- Inventaire des effets sur l'environnement et autres touchant les différents usagers de la voie d'eau et acteurs concernés.
- Renforcement de l'engagement de tous les acteurs concernés et de l'« appropriation » par eux des solutions intégrées.
- Recensement des solutions alternatives respectueuses des intérêts de toutes les parties prenantes.

5.4 Autres questions

Les résultats des ateliers et les réponses des principaux experts interrogés ont permis de cerner les autres questions, évoquées ci-après, qu'il importe d'examiner dans un contexte européen.

Questions techniques

Dragage

Les autorités fluviales et portuaires doivent prendre en charge des problèmes posés par les sédiments pollués alors qu'ils ne sont pas responsables de la contamination occasionnée. Il conviendrait d'entreprendre une étude sur les moyens de s'assurer que les opérations de dragage pour creuser et entretenir les voies de navigation intérieure puissent être planifiées et exécutées (a) dans le respect de réglementations nationales et communautaires strictes relatives aux sédiments pollués et (b) conformément au principe pollueur-payeur.

Conception écologique des projets de transport par voies navigables

Il serait intéressant de passer en revue l'expérience acquise au niveau international de l'application de principes écologiques à la préparation et à la conception de projets de voies navigables. Cette tâche serait axée sur la définition de lignes directrices pour :

- Concevoir une protection écologique des berges des cours d'eau.
- Mettre au point un système d'évaluation des coûts et avantages environnementaux à prendre en compte dans l'analyse coûts-avantages économique et financière.
- Adopter une démarche intégrée à l'égard des études de transport par voies navigables prenant en considération de façon équilibrée les aspects techniques, économiques, financiers, environnementaux, sociaux et institutionnels.

Contrôle de la qualité et du risque

Un dispositif international devrait être mis en place pour harmoniser les procédures de contrôle de la qualité et du risque, notamment dans les domaines suivants :

- La surveillance en temps réel de la qualité de l'eau et l'échange d'information au niveau international.
- Le suivi en temps réel du transport et de la manutention des cargaisons dangereuses.
- La lutte contre les déversements délibérés d'hydrocarbures et d'eaux de cale.
- La création d'installations de réception de déchets et d'eaux usées dans les ports fluviaux.

Promotion

Toutes les études préconisées ci-dessus aideraient à promouvoir la navigation intérieure en tant que mode de transport responsable et respectueux de l'environnement. Cette promotion étayerait, qui plus est, le bien-fondé du développement des infrastructures appropriées.

Une EIE spécifique

L'EIE préliminaire concernant le projet de Călărași-Brăila en Roumanie n'a pas pris en considération certaines incidences importantes. Une procédure d'EIE complète a été lancée en 2005 avec un cofinancement de l'ISPA. Il serait peut-être judicieux de faire rapport à ce sujet à la Conférence paneuropéenne sur le transport par voies navigables qui se tiendra en 2006 à Bucarest. Il peut également se présenter d'autres occasions, pour la communauté internationale, de contribuer à l'achèvement de cette EIE.

NOTES

1. L'ouvrage CEMT (2004) présente, non seulement les lignes directrices de l'ONU et de l'UE, mais aussi celles qu'a formulées la CEMT .

BIBLIOGRAPHIE

Publications

- AIPCN (2003)**, *Guidelines for Sustainable Inland Waterways and Navigation*, Report of Working Group 6 of the Environmental Commission (ENVICOM), AIPCN, Bruxelles.
- AIPCN (2005)**, *Bird Habitat Management in Ports and Waterways*, Report of Working Group 2 of the Environmental Commission (ENVICOM), AIPCN, Bruxelles.
- AIPCN, ESPO, EFIP, CEDA, INE et IADC (2004)**, *Potential Implications for Navigation (Including Ports, Harbours, Waterways and Dredging) of EU Water Framework Directive Articles 16(1) and 16(7)*, position paper, 24 novembre, www.pianc-aipcn.org/docs/wfd/wfd-01.doc.
- Banque mondiale (1993)**, *Public Involvement in Environmental Assessment: Requirements, Opportunities and Issues*, Environmental Assessment Sourcebook Update, No. 5, Banque mondiale, Washington, DC.
- CEE-ONU (2001)**, *Etude de la situation actuelle et des tendances du transport par voie navigable dans les pays membres*, TRANS/SC.3/2001/8, Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, Comité des transports intérieurs, Groupe de travail des transports par voie navigable, Genève.
- CEE-ONU (2004)**, *Recommandations relatives aux prescriptions techniques applicables aux bateaux de navigation intérieure*, TRANS/SC.3/104/Add.6, Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, Comité des transports intérieurs, Groupe de travail des transports par voie navigable, Genève.
- CEMT (2000)**, *L'évaluation environnementale stratégique dans le secteur des transports*, OCDE/CEMT, Paris.
- CEMT (2000)**, *Politiques de transport durable*, OCDE/CEMT, Paris.
- CEMT (2004)**, *Evaluation et prise de décision pour des transports durables*, OCDE/CEMT, Paris.
- CIS Working Group 2.2 (2003a)**, *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), Policy Summary to Guidance Document No. 4: Identification and Designation of Heavily Modified and Artificial Water Bodies*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.
- CIS Working Group 2.2 (2003b)**, *Toolbox on Identification and Designation of Artificial and Heavily Modified Water Bodies*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.
- CIS Working Group on Water Bodies (2003)**, *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), Guidance Document No. 2: Identification of Water Bodies*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.
- Commission européenne (2000a)**, *Gérer les sites Natura 2000 : Les dispositions de l'article 6 de la directive « habitats » 92/43/CEE*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.

- Commission européenne (2000b)**, *Towards Sustainable Economic and Development Co-operation, Environmental Integration Manual: Sector Guide - Inland waterways*, octobre, version 1.0, préparé par GIBB Ltd pour la Direction générale Développement de la Commission européenne, Bruxelles.
- Commission européenne (2001a)**, *Evaluation des plans et projets ayant des incidences significatives sur des sites Natura 2000 : Guide de conseils méthodologiques de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive « habitats » 92/43/CEE*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.
- Commission européenne (2001b)**, *Guidance on EIA: EIS Review*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.
- Commission européenne (2001c)**, *Guidance on EIA: Scoping*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.
- Commission européenne (2001d)**, *Guidance on EIA: Screening*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.
- Commission européenne et conventions internationales (2004)**, Mission commune d'experts ... sur le projet Bystroe de la partie ukrainienne du delta du Danube (6-8 octobre 2004), Commission européenne, Direction générale Environnement, Bruxelles.
- Commission européenne, Groupe conjoint d'experts des transports et de l'environnement (2000)**, *Defining an Environmentally Sustainable Transport System*, Working Group I, 6 septembre, Commission européenne, Bruxelles.
- DFID (1995)**, *Note on Enhancing Stakeholder Participation in Aid Activities*, Overseas Development Administration (actuellement Department for International Development), Londres.
- Environment Agency (2003)**, *Artificial and Heavily Modified Water Bodies (AWBs & HMWBs) and the Water Framework Directive*, Version 1, juillet, Environment Agency (Royaume-Uni), Londres et Bristol.
- ICPDR (2005)**, *The Danube River Basin District*, ICPDR, Vienne.
- Life for the Danube, Oder and Elbe Rivers Coalition (2003)**, *Danube-Oder-Elbe Canal. An Opportunity or a Threat?*, consultable à l'adresse : www.bankwatch.org/project.shtml?apc=--409271---1&x=193310&d=n ou www.priateliazeme.sk/cepa/pdf/danub_oder_elbe_canal.pdf
- Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (1993)**, *Environmental Handbook*: 20, River and Canal Engineering; 23, Inland Ports; 24, Shipping on Inland Waterways; 26, Shipping, BMZ, Berlin.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat – Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat (2003)**, *Handleiding voor de m.e.r.-procedure voor "natte" RWS-projecten*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, La Haye.
- Schramm, C. (2005)**, *The Integrated River Engineering Project on the Danube to the East of Vienna – Strengthening the environmentally friendly transport alternative Danube*, résumé du Czech-Slovak Navigation Congress, Via Donau, Vienne.

Terra et Aqua (2004), “Sediment Management in the Context of the EU Water Framework Directive, from the Point of View of Waterways Maintenance for Shipping”, No. 97, décembre 2004, IADC, La Haye.

WWF (2002), *Waterway Transport on Europe’s Lifeline, The Danube: Impacts, Threats and Opportunities*, World Wide Fund for Nature, Vienne.

Sites Web

Aide à l'application de la directive EIE, UE	www.europa.eu.int/comm/environment/eia/eia-support.htm
AIPCN	www.pianc-aipcn.org
AVV	www.rws-avv.nl
Canal du Danube– Ukraine	www.delta-pilot.mk.ua
CEE-ONU, Division des transports	www.unece.org/trans/Welcome.html
CEMT	www.cemt.org
CIPR	www.iksr.org
Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR)	www.ccr-zkr.org
Convention de la navigation sur le Danube	http://ksh.fgg.uni-lj.si/danube/belgconv
Convention de Ramsar	www.ramsar.org/
Danube – Autriche	www.donau.bmvit.gv.at
DGG	www.minvenw.nl/dgg/dgg/nl/index.shtml
Directives “oiseaux” et “habitats”	www.europa.eu.int/comm/environment/nature
Environment Agency (Royaume-Uni)	www.environment-agency.gov.uk
Environmental Integration Manual	http://www.europa.eu.int/comm/development/body/theme/environment/env_integ/env_integration/index1.html
ESPO	www.espo.be
Europa (portail de l'UE)	www.europa.eu.int
ICPDR	www.icpdr.org
InterNat	www.wwwim.nl
OCDE	www.oecd.org
Politique communautaire de l'eau et DCE	www.europa.eu.int/comm/environment/water
Seine-Nord Europe – France	www.seine-nord-europe.com
Straubing-Vilshofen – Allemagne	www.donauforum.de et www.do-gis.de
Synthèses de la législation communautaire	www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/s15000.htm
VNF	www.vnf.fr
Weser – Allemagne	www.wsa-bremerhaven.de et www.weseranpassung.de

CARTES

Carte 1. Emplacements des 15 projets principaux



Source : ONU/CEE et Voies Navigables de France

Carte 2 Corridor du canal Seine-Nord Europe



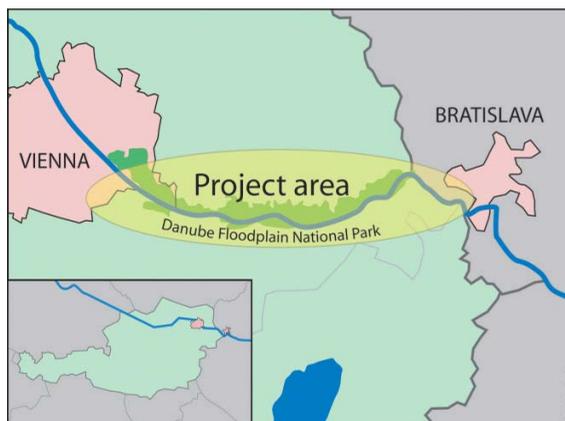
Source : Voies Navigables de France (VNF).

Carte 3. Projet Straubing-Vilshofen



Source : RMD Wasserstraßen GmbH.

Carte 4. **Projet Danube-Est de Vienne**



Source : Via donau - Österreichische Wasserstraßen-Gesellschaft mbH, www.donau.bmvit.gv.at

Carte 5. **Canal de Bystroe**



Source : © Google Earth 2005.

Carte 6. **Projet du canal de Bystroe**



Note : Traduction de la légende : 1. canal Prova ; 2. bras de Bystroe (projet de canal) ; 3. canal/bras de Sulina ; 4. canal Danube-mer Noire.

Source : WWF Germany, Institute for Floodplains Ecology, Rastatt, 2005.



Source : Russian satellite image, KFA 1000. 3 July 1989, résolution 5 m.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(75 2006 14 2 P) ISBN 92-821-1348-5 – n° 55208 2006

VOIES NAVIGABLES ET PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Ce rapport fait le point de l'expérience acquise en matière d'atténuation des incidences de l'aménagement des voies navigables sur l'environnement. Il examine les procédures de consultation et de planification en Europe. Plus précisément, il analyse comment la directive cadre de l'UE sur l'eau influe sur le contexte dans lequel s'inscrit la planification des voies navigables internationales, et définit une nouvelle stratégie pour améliorer la qualité des cours d'eau. Enfin, il formule des recommandations concernant les bonnes pratiques et montre qu'il est essentiel d'améliorer la situation du bassin du Danube. C'est là que les organisations gouvernementales internationales et les ONG pourraient unir leurs efforts avec le plus grand profit pour concevoir une stratégie de protection de l'environnement et d'aménagement à l'échelle du bassin hydrographique.



9 789282 113486

(75 2006 14 2 P) ISBN 92-821-1348-5