



23.10.2018

Extension de l'étude de l'impact sur l'environnement au domaine du climat

Rapport à l'intention de la CEATE-N

1 Contexte et objectif

Le 9 octobre 2018, la CEATE-N a chargé l'administration de formuler une proposition de texte en vue d'une éventuelle extension de l'actuelle étude de l'impact sur l'environnement (EIE) afin d'y inclure les aspects climatiques. Les rejets de gaz à effet de serre des installations soumises à l'EIE seraient ainsi limités à un niveau compatible avec les objectifs de l'Accord de Paris sur le climat. La possibilité de verser des prestations de remplacement devrait être prévue afin de réduire les obstacles réglementaires et les incertitudes en matière d'investissements.

Actuellement, les nouvelles installations ainsi que les modifications importantes d'installations existantes susceptibles d'affecter sensiblement l'environnement doivent faire l'objet d'une étude de l'impact sur l'environnement (EIE). L'EIE permet de déterminer si un projet respecte les prescriptions légales en matière de protection de l'environnement. Les art. 10a à d de la loi sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01) et l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE ; RS 814.011) constituent les bases légales de l'EIE. Elles sont précisées dans le manuel EIE, qui contient en outre d'autres informations concernant la procédure et le déroulement de l'EIE ainsi que sur le contenu du rapport relatif à l'impact sur l'environnement (RIE).

Pour l'heure, l'EIE ne comprend pas l'impact sur le climat faute de prescriptions relevant du droit policier, telles que des valeurs limites ou des directives techniques, dans le droit du climat. Les effets sur le climat ne sont donc généralement pas examinés de manière approfondie dans le cadre d'une EIE. L'art. 3, al. 1, OEIE, qui fixe les prescriptions environnementales à contrôler, ne mentionne pas explicitement la législation sur le climat. Cette dernière est néanmoins sous-entendue en cas de prescriptions matérielles destinées à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Sur cette base, il est donc déjà possible de mentionner l'impact sur le climat. Les centrales thermiques à combustibles fossiles doivent compenser entièrement leurs émissions en vertu de l'art. 22 de la loi sur le CO₂ en vigueur. Aussi, les émissions de CO₂ de ce type d'installations doivent être indiquées dans le RIE (cf. à ce sujet le manuel EIE, module 1, 4.1).

Certains cantons ont développé leurs propres approches afin d'intégrer l'impact sur le climat dans l'EIE. Le canton de Berne exige notamment, dans le cas de projets ayant un impact énergétique (par exemple des projets dont la consommation annuelle de chaleur est supérieure à 5 GWh ou dont la consommation annuelle d'électricité est supérieure à 0,5 GWh), des informations concernant la consommation d'énergie et les émissions de CO₂ ainsi que la démonstration que les potentiels d'économie et de production d'énergie renouvelable disponibles sont exploités. Les cantons de Bâle-Ville et de Soleure disposent aussi de prescriptions similaires (qui sont appliquées de manière plus ou moins stricte).

2 Types d'installations soumises à l'EIE

Les installations soumises à l'EIE sont mentionnées à l'annexe de l'OEIE. Il s'agit d'environ 70 types d'installations classées selon huit catégories :

1. Transports

- Circulation routière (p. ex. routes nationales, parcs de stationnement pour plus de 500 voitures)
- Trafic ferroviaire (p. ex. nouvelles lignes de chemin de fer)
- Navigation (p. ex. installations portuaires, création de nouvelles voies navigables)
- Navigation aérienne (p. ex. aéroports, champs d'aviation)

2. Énergie

- Production d'énergie (p. ex. équipements destinés à l'utilisation d'énergie nucléaire, installations destinées à la production d'énergie d'une puissance thermique, centrales hydroélectriques, raffineries)
- Transport et stockage d'énergie (p. ex. installations de transport par conduites, lignes aériennes à haute tension)

3. Constructions hydrauliques

- P. ex. endiguements, corrections

4. Élimination des déchets

- P. ex. dépôts en couches géologiques profondes pour déchets radioactifs, décharges, usines d'incinération des ordures ménagères et de déchets spéciaux, installations d'épuration des eaux usées

5. Constructions et installations militaires

- P. ex. places de tir et places d'exercice, aérodromes militaires

6. Sport, tourisme et loisirs

- P. ex. installations à câbles, téléskis, canons à neige, stades, terrains de golf

7. Industrie

- P. ex. aciéries, cimenteries, installations destinées à la fabrication de papier (au total 23 types d'installations)

8. Autres installations

- P. ex. projets de desserte forestière, gravières et sablières, installations destinées à l'élevage d'animaux de rente, centres commerciaux

Bon nombre d'installations ne sont soumises à une EIE que lorsque des valeurs limites fixées (grandeur, surface, performance énergétique, etc.) sont dépassées. Les centrales hydroélectriques, par exemple, sont soumises à l'EIE à partir d'une puissance installée supérieure à 3 MW, les installations d'exploitation de l'énergie éolienne et les installations photovoltaïques à partir d'une puissance installée supérieure à 5 MW. Une analyse de pertinence permet de déterminer les aspects environnementaux qui doivent faire l'objet d'un examen plus approfondi. Le manuel EIE indique les informations qui doivent figurer dans le RIE pour les éléments considérés comme pertinents et devant être examinés dans le cadre de l'EIE.

On détermine, dans le cadre de l'EIE, si l'installation prévue respecte vraisemblablement les prescriptions environnementales en vigueur. L'EIE constitue donc un contrôle de la conformité avec la loi mais n'est pas une procédure en soi ; elle est intégrée dans les procédures d'autorisation existantes pour les installations (p. ex. la procédure d'approbation des plans ou la procédure d'octroi de concession).

3 Proposition pour l'intégration des effets sur le climat dans l'EIE

S'agissant de la législation sur le climat, le manuel EIE (module 1, 4.1) précise : « La loi sur le CO₂ [...] comporte des prescriptions d'orientation avec des incitations économiques. Néanmoins, elle ne contient pas de prescriptions dont le requérant devrait prouver le respect lors du dépôt de sa demande. Il n'est donc pas nécessaire que le RIE traite du respect des prescriptions de la loi sur le CO₂ ». La définition de prescriptions relevant de la politique climatique s'avère difficile pour différentes raisons (cf. ch. 4 du présent rapport). Si l'impact climatique des installations soumises à l'EIE devait être pris en considération et identifié indépendamment de prescriptions relevant du droit policier, un nouvel art. 7a, dont la teneur pourrait être la suivante, devrait être ajouté à la loi sur le CO₂ :

Art. 7a Rapport sur les émissions de gaz à effet de serre

Quiconque projette, construit ou souhaite modifier une installation soumise à l'étude de l'impact sur l'environnement en vertu de l'art. 10a de la loi du 7 octobre 1983 sur l'environnement (LPE)¹ doit remettre à l'autorité compétente un rapport indiquant les émissions de gaz à effet de serre générées par le projet et les mesures possibles en vue de les réduire.

Ceci s'apparenterait à la démarche adoptée par l'UE, qui a adapté ses dispositions relatives à l'EIE en 2014 et intégré le climat dans la liste des biens à protéger devant être examinés (directive 2014/52/UE modifiant la directive concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement). Elle exige également, dans cette directive, que les effets du projet sur le climat soient indiqués et demande en outre des informations concernant sa résilience par rapport aux conséquences des changements climatiques. Les États membres ont diversement transposé cette prescription dans leur législation nationale. En Autriche, par exemple, le paragraphe 6, al. 1, de la loi fédérale relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (*Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit*) exige que les informations suivantes figurent dans la déclaration de compatibilité environnementale (comparable au RIE) :

Plan climatique et énergétique [autrichien] : besoins énergétiques, répartis en fonction des installations, des machines et des appareils, ainsi que par agent énergétique, indicateurs énergétiques disponibles, description des flux d'énergie, mesures d'efficacité énergétique ; description des gaz à effet de serre ayant un impact sur le climat générés par le projet (3^e §, 3^e ligne, de la loi sur les certificats d'émission [*Emissionszertifikatesgesetz*]) et mesures en vue de les réduire dans une perspective de protection du climat ; attestation d'un ingénieur ou architecte ou d'un bureau technique autorisé confirmant que les mesures figurant dans le plan climatique et énergétique correspondent à l'état de la technique.

La transparence ainsi que la sensibilité aux effets sur le climat seraient ainsi accrues par rapport à l'approche actuelle. Parallèlement, les planificateurs et les exploitants d'installations seraient tenus de réfléchir à la question de l'impact sur le climat et aux mesures de réduction des émissions. Cependant, sans prescriptions relevant du droit policier, l'impact sur la réduction du CO₂ serait limité et la mise en œuvre des mesures ne pourrait pas être imposée.

Si le Parlement souhaitait néanmoins instaurer un caractère plus contraignant en définissant des prescriptions matérielles dont le respect pourrait être contrôlé dans le cadre de l'EIE, l'ajout de la disposition suivante dans la loi sur le CO₂ pourrait être envisagé :

Art. 7a Principe de réduction en cas d'émissions élevées de gaz à effet de serre

Quiconque souhaite construire des installations générant des taux d'émission de gaz à effet de serre élevés ou modifier de manière importante des installations existantes veille à ce que les émissions de gaz à effet de serre de ces installations soient limitées dans la mesure que le permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation, et pour autant que cela soit économiquement supportable.

Cette réglementation prévoit que toutes les mesures possibles du point de vue technique et de l'exploitation et économiquement supportables visant à réduire les rejets de gaz à effet de serre soient mises en œuvre lors de la planification et de l'exploitation de nouvelles installations en respectant le principe de proportionnalité. L'évaluation du RIE permettra de vérifier si les prescriptions sont respectées. Une démarche similaire a déjà été adoptée dans d'autres domaines de l'environnement, notamment pour la protection contre les immissions de lumière. Des prestations de remplacement ne sont toutefois pas prévues.

Les installations comprises dans cette réglementation devront être définies au niveau de l'ordonnance. En revanche, il n'est pas forcément nécessaire de compléter l'art. 3, al. 1, OEIE. Lorsqu'il existe des prescriptions matérielles (telles que celles qui seraient créées par l'art. 7a), la législation sur le climat est couverte même si elle n'est pas explicitement citée. Il convient toutefois de souligner que la définition de prescriptions matérielles entraînerait des conflits avec certaines mesures de politique climatique existantes. Certains types d'installations soumis à l'EIE seraient, selon les cas, soumis à plusieurs réglementations (double charge ou charge multiple). Les entreprises industrielles

¹ RS 814.01

faisant partie du système d'échange de quotas d'émission ou qui prennent un engagement de réduction auprès de la Confédération sont déjà tenues de réduire leurs émissions et de faire rapport sur ces réductions. Il s'agit notamment des cimenteries et des aciéries, des fabriques de papier et des raffineries, ainsi que les PME produisant beaucoup de CO₂.

S'agissant des projets concernant le trafic routier et d'installations susceptibles de générer plus de trafic (p. ex. des centres commerciaux), il faut tenir compte du fait qu'il existe déjà des prescriptions d'émission pour les voitures de tourisme et les véhicules utilitaires légers qui visent à réduire notablement les émissions de gaz à effet de serre sur le long terme. De plus, les importateurs de carburants fossiles seront tenus de compenser jusqu'à 90 % des émissions de CO₂ issues du trafic.

4 Valeurs limites d'émission : une autre possibilité de mise en œuvre ?

Des mesures concrètes relevant du droit policier existent déjà dans différents domaines environnementaux sous la forme de valeurs limites qui sont contrôlées dans le cadre de l'EIE, notamment des prescriptions en matière de bruit ou des valeurs limites d'émission pour des polluants. On pourrait en principe concevoir de fixer également des valeurs limites pour les émissions de gaz à effet de serre des installations. Toutefois, on se heurte aux difficultés suivantes :

- afin de garantir une conformité avec les objectifs à moyen et long terme de la politique climatique, il faudrait définir des trajectoires de réduction découlant des objectifs supérieurs en lieu et place de valeurs limites statiques. La transposition individuelle d'objectifs supérieurs de ce type à des installations s'avère cependant très compliquée d'un point de vue méthodologique. En pratique, elle ne pourrait se faire concrètement que de manière individuelle et en fonction du projet, et pourrait très difficilement être mise en œuvre efficacement de manière générale et abstraite en fixant des valeurs limites dans la loi. Qui plus est, étant donné la durée de vie très longue de certaines installations, les trajectoires de réduction devraient couvrir des périodes allant au-delà du champ d'application de la législation actuelle (2020) et de la législation sur le CO₂ entièrement révisée (2030) ;
- afin de garantir le respect des valeurs limites, les émissions de gaz à effet de serre devraient être mesurées à intervalles réguliers et comparées à la trajectoire de réduction fixée. Un suivi de ce type n'entre pas dans le cadre d'une EIE ;
- il n'est pas possible de fixer des valeurs limites pour certains types d'installations, notamment dans le cas de projets d'infrastructures routières, pour lesquels la composition future de la flotte de véhicules détermine en premier lieu l'ampleur des émissions générées. Des modalités de mise en œuvre alternatives devraient être définies pour ce type d'installations.

Pour toutes ces raisons, il apparaît que la définition de valeurs limites d'émission ne permette pas d'atteindre le but visé. Elle ne pourrait concerner qu'un nombre restreint de types d'installations et entraînerait une charge supplémentaire disproportionnée aussi bien pour les planificateurs que pour les autorités.

5 Conclusion

Le contrôle de la compatibilité climatique peut être mis en œuvre par un ajout au projet de loi sur le CO₂. Un nouvel art. 7a exigeant que les émissions de gaz à effet de serre générées par un projet et les méthodes permettant de les réduire soient indiquées devrait être créé à cet effet. Une alternative, qui constituerait aussi un pas supplémentaire, serait l'ajout, au projet de loi sur le CO₂, d'une prescription précisant que les exploitants d'installations à taux élevé d'émissions de gaz à effet de serre doivent prendre les mesures nécessaires en vue de minimiser les rejets de gaz à effet de serre. Cependant, il faut garder à l'esprit que de nombreuses sources d'émission sont déjà réglées par la loi. Un renforcement des prescriptions sous la forme de valeurs limites spécifiques aux installations n'est pas une solution praticable.

L'EIE n'est effectuée le plus souvent effectuée que dans une phase tardive du projet. La décision de principe concernant la réalisation du projet est alors généralement déjà prise. Une intégration explicite de l'impact sur le climat dans l'EIE conformément à la variante de mise en œuvre décrite peut appor-

ter une valeur ajoutée car elle sensibilise aux émissions de gaz à effet de serre produites, montre de manière transparente l'ampleur des émissions générées et oblige les planificateurs à mettre en œuvre des mesures en vue de les réduire. Les possibilités en matière de réductions d'émissions sont néanmoins limitées. Aussi, l'intégration de l'impact climatique en amont, c'est-à-dire au niveau du programme et de la planification, dans une optique d'évaluation environnementale stratégique, s'avèrerait au moins tout aussi pertinente et efficace car elle offrirait plus de possibilités d'action. La révision en cours de la partie Programme du Plan sectoriel des transports pourrait notamment être utilisée pour entamer une réflexion sur une meilleure intégration des effets sur le climat dans le cadre d'instruments de planification de ce type.