

Utiliser les synergies entre évaluation environnementale stratégique (EES) et évaluation d'impact sur la santé (EIS) pour promouvoir la prise en compte de l'environnement et de la santé dans les processus décisionnels publics

Dr. Jean Simos is Adjunct Director of the Health Department of the Canton of Geneva, Switzerland

Mr. Philippe Arrizabalaga is Director of the Cantonal Unit of Environmental Impact Assessment, Geneva, Switzerland

Summary

Using the synergies between strategic environmental evaluation and HIA to advance the integration of environmental and health issues in public decision-making processes

The Geneva rule was the first one in Switzerland to introduce the concept of Strategic Environmental Assessment (SEA). This assessment constitutes a decision making aid which describes the process set up to allow evaluation of potential environmental impact and comparison of possible variants, recommends the choice for the best option and suggests the precautions to take. It presents much resemblances to HIA.

In this case therefore the application of SEA in the urban planning project MICA has been presented. It is in this framework that a first experience of integration HIA to the SEA process was realized. In an additional way to SEA, HIA is focused on the following fields of potential impact: transport and movements, housing, public facilities, water management.

Le concept d'évaluation environnementale stratégique (EES)

L'évaluation environnementale est un processus utilisé par les décideurs pour prévoir, déterminer, évaluer et atténuer les impacts potentiels d'un projet sur l'environnement. En procédant à une évaluation environnementale avant un projet ou une initiative, on réduit le risque que celui-ci ne cause des dommages irréparables à l'environnement et à notre santé.

L'évaluation environnementale stratégique peut être définie comme la prise en compte de l'environnement pour toutes les décisions (interventions) publiques ou privées qui, en amont

des projets, sont susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement.

Contrairement à l'étude d'impact sur l'environnement (EIE), qui évalue l'impact sur l'environnement d'un projet concret, l'évaluation environnementale stratégique (EES) permet d'examiner les considérations environnementales dans un cadre plus large. Il s'agit d'un processus d'évaluation des conséquences pour l'environnement de stratégies, de plans ou de programmes, y compris de leurs solutions de rechange. Ainsi, l'EES optimise la prise en compte de la protection de l'environnement à un stade précoce et au niveau stratégique, notamment concernant l'aménagement du territoire, elle permet la comparaison de différentes variantes, ainsi qu'un allègement des EIE dans les procédures d'autorisation par l'effet du renforcement de la première étape des procédures décisives par étapes. L'EES peut en particulier inclure la première étape de l'EIE pour de grands projets faisant déjà l'objet d'un examen dans le cadre de programmes ou de plans généraux (plans directeurs cantonaux, stratégies globales des transports et plans sectoriels de la Confédération, en particulier)¹. Elle permet donc de déceler à temps les effets globaux d'un projet et les conflits potentiels qu'il présente, de manière à alléger et à accélérer ensuite le déroulement de l'EIE de celui-ci.

L'EES en Suisse et à Genève

De nombreux pays disposent depuis un certain temps de l'instrument d'évaluation environnementale stratégique (en anglais, Strategic Environmental Assessment, SEA). L'Union

¹ Rapport du Conseil fédéral sur la mise en œuvre de l'étude de l'impact sur l'environnement (EIE) et des procédures d'autorisation (donnant suite au postulat 01.3266 du 17 septembre 2001 de la Commission des affaires juridiques du Conseil national), Berne, 2003.

européenne a adopté, le 27 juin 2001, la « Directive relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ». Cette directive est entrée en vigueur le 21 juillet 2001 et les pays membres avaient trois ans pour la mettre en œuvre. En Suisse, l'EES ne se pratique pas, pour l'instant, au plan fédéral. L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) a toutefois recommandé que la Suisse introduise une EES dans le cadre de son analyse des performances environnementales.

Le canton de Genève est le premier canton suisse à avoir introduit l'EES dans la procédure d'aménagement du territoire (Règlement cantonal d'application de l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement du 11 avril 2001 – K 1 70.05). Son article 3 indique que :

L'évaluation stratégique des impacts sur l'environnement est un rapport qui indique notamment les atteintes prévisibles de l'objet examiné sur l'environnement, les variantes possibles et les précautions à prendre pour obtenir la solution la plus favorable pour la protection de l'environnement.

Cas d'application : le projet MICA

Le site Mon Idée – Communaux d'Ambilly (MICA) est l'un des périmètres d'aménagement coordonnés (PAC) identifiés par le plan directeur cantonal genevois. Ce dernier a été adopté en septembre 2001 par le Grand Conseil (parlement local) et approuvé par le Conseil fédéral (gouvernement fédéral) en 2003. Il fixe les grandes lignes de l'aménagement du canton à l'horizon 2015. Il a reconnu l'importance du PAC Mon Idée – Communaux d'Ambilly. Les PAC sont des espaces porteurs d'enjeux de première importance, significatifs pour l'ensemble du canton. Ils ont pour but de garantir l'organisation cohérente des espaces stratégiques pour le développement de l'agglomération et d'assurer la concertation avec les communes et la population. Une planification directrice de quartier y est nécessaire, de manière à garantir un aménagement de qualité ; elle est à formaliser progressivement, en assurant ainsi une large place à la concertation. Douze PAC sont recensés dans le schéma directeur cantonal².



² cf. site du Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement, <http://www.geneve.ch/dael>.

L'objectif principal de cette extension urbaine est la réalisation d'habitat collectif, dont une grande partie à but social. L'ensemble devra être d'une densité suffisante et avoir un caractère urbain. Des activités sont prévues afin d'introduire une certaine mixité, mais aussi pour permettre à ce territoire d'être autosuffisant en ce qui concerne tous les équipements de quartier : commerces, petite enfance, scolaire, socio-culturels communaux, personnes âgées, sociaux, sportifs et détente, etc. Le cas échéant le périmètre pourra également intégrer des équipements d'agglomération.

Le projet MICA correspond à une urbanisation de 60 ha environ (densification de zone villas, déclassé de zone agricole) et devrait permettre la construction de quelques 4'000 logements et l'accueil d'environ 8'000 habitants.



Structure organisationnelle du projet MICA

La structure organisationnelle du projet MICA est la suivante :

- un Comité de pilotage (COPIL), présidé par le Conseiller d'Etat en charge du Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (DAEL), et composé des Maires des communes concernées, ainsi que des chefs des services impliqués directement ;
- une Direction de projet, rattachée à la direction de l'aménagement du territoire du DAEL ;
- un comité de projet (CoP), présidé par le chef de projet MICA et formé de collaborateurs des services ou partenaires publics associés au projet, ainsi que de mandataires externes. Le CoP assure la réalisation des études et des mesures de mise en œuvre ; il se réunit selon une fréquence hebdomadaire.

Dans le cadre du CoP, l'association equiterre³ a été mandatée par le département de l'action sociale et de la santé (DASS)

³ Voir l'article Litzistorf 2006, p ■ ■ ■ ■ ■.



pour assumer la prise en compte de la dimension sanitaire dans l'élaboration du projet. Il s'agit de tester les conditions nécessaires pour mener à bien une évaluation d'impact sur la santé (EIS) dans un projet stratégique d'aménagement du territoire. Cette tâche se fait sous la supervision de la direction générale de la santé, qui assure ainsi la présence institutionnelle du DASS, et en étroite collaboration avec le service cantonal d'étude de l'impact sur l'environnement (SEIE-DIAE), responsable des EES.

Intégration de l'évaluation d'impact sur la santé (EIS) à l'EES

L'option a été choisie de ne pas ajouter une contrainte supplémentaire à ces processus d'aménagement du territoire, déjà excessivement complexes, mais d'intégrer l'outil EIS à l'outil EES, lui-même nouveau venu dans les processus précités. En effet, comme il s'agit d'outils de concertation et d'aide à la décision, il est primordial de convaincre les décideurs de leur utilité en leur apportant une valeur ajoutée pratique et immédiatement identifiable – et non de les indisposer en ajoutant une obligation formelle de plus.

L'intégration de l'EIS à l'EES peut être décrite en suivant la trame que nous offre le «consensus de Gö tteborg»⁴. Ainsi, l'étape du screening⁵ correspond à la nouvelle teneur de l'article 3 du Règlement cantonal K 1 70.05, dont l'alinéa 3 précise que : «Font l'objet, en fonction des circonstances, d'une évaluation environnementale stratégique (...) Les plans directeurs de quartier, (...) en particulier lorsque ceux-ci portent sur les périmètres d'aménagement coordonnés (PAC)».

En ce qui concerne l'étape du scoping⁶, il s'agit de délimiter le champ d'investigation de l'EIS, selon le contexte et les ressources disponibles.

Cette étape permet de définir les besoins d'informations supplémentaires sur les impacts potentiels sur la santé de la politique, du programme ou du projet et notamment :

- quels effets potentiels directs et indirects de la politique, du programme ou du projet doivent être considérés en profondeur,
- pour quelles populations,
- par quelles méthodes, avec quelles ressources, avec la participation de qui, pour quel terme.

Dans le cadre du projet MICA et pour une urbanisation favorable à la santé, les domaines d'impacts potentiels sur

lesquels nous nous sommes principalement focalisés sont les suivants :

- **Transports et déplacements** : il s'agit de favoriser la mobilité douce et de promouvoir l'utilisation des transports publics car la situation n'est pas très facile à gérer concernant l'accès au site de MICA. Il faut noter que :
 - la zone MICA est très excentrée par rapport au centre urbain,
 - le site est actuellement marginalement desservi,
 - l'accès est très limité pour la mobilité douce.
- **Logement** : il s'agit de garantir l'intégration sociale et la mixité dans le logement pour lutter contre le développement de zones géographiques de concentration des inégalités.
- **Equipements locaux** : il s'agit d'inscrire la conception du bâti dans la durée et de concevoir des structures souples/flexibles qui puissent s'adapter à l'évolution prévisible sur le long terme des usages ou de la composition sociale de la population urbaine. L'accent sera mis sur le vieillissement démographique et ses conséquences en termes d'accessibilité et de services associés.
- **Espaces publics** : il s'agit de privilégier l'émergence d'espaces publics extérieurs pour des activités de détente, de loisirs, de rencontres, etc.
- **Gestion des eaux** : l'objectif est de protéger les habitants des conséquences des inondations. En effet, un des secteurs du PAC MICA, la zone de MI est caractérisée comme inondable.

Dans le développement de ces thèmes, un accent particulier est mis sur les catégories de personnes dites vulnérables (personnes âgées, personnes à mobilité réduite, femmes, enfants, etc.). Le principe de minorité fait foi : ce qui est bon pour les catégories de personnes dites vulnérables est bon aussi pour le reste de la population.

Les autres thèmes touchant à l'environnement physique et qui ont un impact sur la santé (air, bruit, énergie, etc.) ne sont pas pris en compte spécifiquement dans cette EIS car ils sont déjà traités au niveau de l'EES (impacts sur l'environnement physique qui sont en même temps des impacts sur la santé).

L'étape de l'évaluation se trouvait dans sa phase de démarrage début mai 2005, après la livraison par les architectes-urbanistes des scénarios d'aménagement élaborés. Il est donc encore trop tôt pour tirer des conclusions sur la réussite et les enseignements appris par cette expérience pilote, si ce n'est que les obstacles rencontrés jusqu'à présent dans ces premières étapes et dans la collaboration avec les multiples partenaires ont toujours été surmontés.

Remerciements des auteurs à Mme Natacha Litzistorf et M. Thierno Diallo, association equiterre.

⁴ Voir éditorial (Simos 2006).

⁵ En français, tri préliminaire ou « dépistage », selon la terminologie utilisée au Québec.

⁶ En français, examen rapide de la portée de l'analyse ou « cadrage », selon la terminologie utilisée au Québec.

Zusammenfassung

Das Genfer Reglement führte als erstes in der Schweiz das Konzept des Strategic Environmental Assessment (SEA) ein. Dieses Assessment bietet Hilfe bei Entscheiden im Evaluationsprozess potentieller Umwelteinflüsse und beim Vergleich möglicher Varianten. Es ermöglicht Empfehlungen für die beste Option und Vorschläge zu begleitenden Vorsichtsmassnahmen. Insofern ist dieses Assessment mit dem Health Impact Assessment (HIA) vergleichbar.

Dieser Beitrag präsentiert die Anwendung des SEA im Stadtplanungsprojekt MICA. In diesem Rahmen wurden erste Erfahrungen mit der Integration von HIA in SEA gesammelt. HIA fokussiert (zusätzlich zu SEA) noch auf folgende Bereiche möglicher Auswirkungen: Transport und Umsiedlung, Wohnen, öffentliche Einrichtungen und Wasserversorgung.

Résumé

La réglementation genevoise a été la première en Suisse à introduire le concept d'évaluation environnementale stratégique (EES). Cette évaluation constitue une aide à la décision qui décrit le processus mis en place pour permettre l'évaluation des atteintes probables à l'environnement et la comparaison des variantes possibles, recommande le choix de la meilleure option et fixe les précautions à prendre. Elle présente donc beaucoup de similitudes avec l'EIS.

Le cas d'application de l'EES dans le projet d'aménagement MICA est présenté. C'est dans ce cadre qu'une première expérience d'intégration de l'EIS dans la démarche EES a été réalisée. De manière complémentaire à l'EES, l'EIS s'est focalisée sur les domaines d'impacts potentiels suivants : transports et déplacements, logements, équipements locaux, espaces publics, gestion des eaux.

Address for correspondence

Jean Simos
Directeur adjoint
DASS – Direction générale de la santé
Av. de Beau-Séjour 22–24
1206 Genève
Tél. : +41 22 839 98 30
Fax : +41 22 839 98 50
e-mail : jean.simos@etat.ge.ch

Address for correspondence

Philippe Arrizabalaga
Directeur
DIAE – Service cantonal d'étude de
l'impact sur l'environnement
Av. de Ste-Clotilde 23
1205 Genève
Tél. : +41 22 327 80 00
Fax : +41 22 327 80 37
e-mail : philippe.arrizabalaga@etat.ge.ch



To access this journal online:
<http://www.birkhauser.ch>
