

PARTIE I

Chapitre 2

Contexte de l'élaboration des politiques

Depuis 2000, l'Autriche a consolidé et affiné son cadre de la politique de l'environnement, qui était déjà de bonne qualité. Ce chapitre passe en revue les principales stratégies et initiatives adoptées au cours de la dernière décennie en matière de développement durable et de gestion de l'environnement. Il examine la gouvernance de l'environnement, le cadre réglementaire de la protection de l'environnement et les activités visant à faire respecter les prescriptions environnementales. Les mécanismes en place pour améliorer la coordination horizontale et verticale sont également analysés, tout comme les instruments utilisés pour évaluer de façon systématique les incidences des politiques économiques et sectorielles sur l'environnement. Enfin, ce chapitre examine les avancées en ce qui concerne la promotion de la démocratie environnementale par l'accès universel à l'information et la participation accrue du public à la prise de décision.

Évaluation et recommandations

Beaucoup d'Autrichiens sont membres d'organisations non gouvernementales (ONG) de protection de l'environnement ou d'associations alpines, ce qui témoigne du vif intérêt porté par la population à la politique de l'environnement. Riche de cette tradition, l'Autriche a souvent joué un rôle de pionnier dans les évolutions environnementales au niveau de l'Union européenne mais aussi du monde, bien qu'elle soit moins active depuis quelques années.

Durant les années 2000, la demande de qualité de l'environnement et de meilleure intégration des politiques environnementales, sociales et économiques s'est également traduite par l'adoption de deux stratégies de développement durable. La première, qui remonte à 2002, a fait entrer le principe de durabilité dans les politiques et mesures fédérales ; la seconde, adoptée en 2010 au niveau des *Länder* et réaffirmée en 2011 au niveau fédéral, a défini un cadre d'action commun à l'échelon fédéral et à celui des *Länder*. L'Autriche a été le premier pays fédéral d'Europe à adopter une telle approche. Ces mesures ont été accompagnées par des Agendas 21 locaux qui, en 2012, concernaient 19 % des communes et la moitié environ des districts. Si des mesures ont été prises pour coordonner la mise en œuvre des deux stratégies de développement durable, leur coexistence a été source d'incertitudes et nuit à l'institutionnalisation du développement durable. Les efforts doivent être poursuivis pour actualiser la stratégie fédérale de 2002, rendre plus cohérentes et plus systématiques les initiatives de développement durable et favoriser une participation plus active des ministères fédéraux et de ceux des *Länder*.

Les directives de l'UE ont joué un rôle croissant dans l'évolution du cadre de la politique nationale de l'environnement. L'Autriche est bien placée par rapport aux autres pays en ce qui concerne la transposition de la législation environnementale de l'UE : entre 2007 et 2012, le nombre de manquements aux obligations environnementales en Autriche est resté inférieur à la moyenne européenne. Toutefois, certaines questions environnementales relèvent exclusivement des *Länder*, lesquels n'ont souvent pas la possibilité ou la volonté de mobiliser les ressources requises pour assumer leurs responsabilités. De ce fait, la législation environnementale est relativement éclatée et pâtit de lacunes et d'incohérences dans la mise en œuvre.

Le cadre de la politique de gestion de l'air est bien établi et parfaitement conforme à la politique de l'UE. L'Autriche a été à la pointe de la politique de gestion des déchets, et fait partie des pays les mieux notés par la Commission européenne pour sa conformité aux principaux éléments de la politique européenne dans ce domaine. Bien qu'elle ait adopté une Stratégie nationale de la biodiversité en 2005, l'Autriche doit redoubler d'efforts pour atteindre ses objectifs de lutte contre l'érosion de la biodiversité et la dégradation des sols. Ce problème est lié au manque de cohésion des approches adoptées par les *Länder*, lesquels sont responsables de ces questions, de même qu'à l'absence de stratégie nationale cohérente d'aménagement de l'espace, capable d'assurer un équilibre satisfaisant entre la croissance des zones bâties et la conservation des espaces naturels et de la biodiversité.

L'Autriche fait partie des rares pays ayant adopté une approche intégrée pour l'étude d'impact sur l'environnement (EIE) et l'octroi d'autorisations. Cette approche ne s'applique toutefois pas aux projets fédéraux concernant les liaisons routières et ferroviaires à grande vitesse, ce qui a pesé sur la durée et le coût des procédures, créé des incertitudes juridiques et compromis l'acceptation de grands projets d'infrastructures de transport par la société. Des évaluations indépendantes ont constaté que le système d'EIE respecte généralement la législation mais qu'il pourrait être encore amélioré. Les progrès accomplis par l'Autriche dans la délivrance d'autorisations aux grandes installations relevant de la directive de l'UE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (IPPC) sont supérieurs à la moyenne de l'UE. Bien souvent cependant, le système d'autorisations IPPC a alourdi la charge administrative et les coûts supportés par les exploitants et les autorités, au niveau des *Länder* en particulier. La mise en œuvre de la directive relative aux émissions industrielles, qui a remplacé la directive IPPC, donne l'occasion d'apporter des réponses à certains de ces problèmes.

La décentralisation des fonctions de contrôle de l'application des politiques environnementales s'est soldée par un éclatement des responsabilités. Les autorités ont créé un portail électronique de gestion des données afin d'appuyer les activités visant à faire respecter la législation partout dans le pays. Une initiative associant les autorités fédérales et celles des *Länder* a été lancée en vue de mettre en place un système national d'inspection environnementale. Cela pourrait contribuer à harmoniser davantage les règles du jeu en matière d'environnement par l'application d'une méthode cohérente fondée sur le risque. Une approche plus uniforme s'imposerait également en ce qui concerne les sanctions infligées aux contrevenants qui tirent un bénéfice financier du non-respect de la législation.

Divers mécanismes d'évaluation *ex ante* des politiques, y compris environnementales, sont en place, notamment des dispositifs d'évaluation environnementale stratégique et d'analyse d'impact de la réglementation. L'application de ces instruments a été, semble-t-il, conforme aux prescriptions mais n'a eu que peu d'effets sur l'élaboration des politiques. Les procédures utilisées devraient être revues pour faire en sorte que les résultats obtenus puissent apporter le moment venu des éclairages utiles à la prise de décisions. Pour leur donner plus d'impact, des outils et documents d'orientation appropriés pourraient en outre être préparés et des formations dispensées aux professionnels.

L'Autriche est dotée d'un système bien établi d'indicateurs d'environnement et de développement durable et a lancé une série d'initiatives pour mesurer le bien-être. Rien ne semble confirmer cependant que les rapports de suivi et les indicateurs sont systématiquement utilisés pour éclairer la prise de décisions. S'agissant de l'information du public, l'Autriche se montre relativement ouverte et répond généralement favorablement aux demandes de renseignements, encore que les pratiques varient selon les *Länder*. On constate que l'enseignement scolaire joue un rôle important dans l'acquisition de connaissances sur l'environnement, les politiques publiques mettant depuis longtemps l'accent sur l'éducation à l'environnement, dans le cadre notamment du réseau d'« écoles vertes ».

La participation du public à la prise de décisions a été fortement influencée par le système unique en son genre de « partenariat social » de l'Autriche, qui assure un accès privilégié à des groupes d'intérêts officiellement reconnus constitués d'entreprises, de salariés et d'agriculteurs. Bien qu'elles ne fassent pas partie de ce partenariat social,

certaines ONG environnementales très actives et disposant de ressources relativement importantes ont apporté une contribution positive aux processus décisionnels, en s'appuyant dans certains cas sur des prescriptions explicites de la législation. Tous les *Länder* ont des médiateurs chargés de l'environnement qui sont indépendants des autorités et œuvrent pour la protection de l'environnement au nom de la population locale. Bien que leur action soit appréciée des ONG et du public, elle ne saurait se substituer à l'application des dispositions légales assurant l'accès à la justice en matière de décisions environnementales.

Recommandations

- Promouvoir une approche plus cohérente et efficace du développement durable en unifiant les deux stratégies de développement durable sous la forme d'une stratégie fédérale révisée, en suscitant une participation plus active des principaux ministères et en renforçant les liens entre les initiatives nationales, régionales et locales.
- Élaborer une stratégie nationale d'aménagement de l'espace faisant intervenir tous les niveaux d'administration afin de trouver un meilleur équilibre entre les activités d'aménagement nécessitant de convertir de nouveaux espaces et la réalisation des objectifs de la Stratégie nationale de la biodiversité.
- Appliquer les procédures intégrées d'évaluation et d'autorisation aux projets fédéraux dans le domaine des transports ; étudier comment renforcer la procédure d'étude d'impact sur l'environnement, en tenant compte des recommandations des évaluations indépendantes ; rechercher comment simplifier les procédures d'autorisation et en réduire le coût.
- Revoir les procédures d'évaluation environnementale stratégique et d'analyse d'impact de la réglementation pour faire en sorte que les résultats des études puissent apporter en temps opportun des éclairages utiles à la prise de décisions ; poursuivre la mise au point des outils d'aide et des orientations, y compris des exemples de bonnes pratiques, et dispenser des formations aux professionnels.
- Élaborer une stratégie nationale cohérente d'inspection et de respect des prescriptions environnementales associant les autorités fédérales et les *Länder*, avec notamment une plate-forme d'information commune, une approche du contrôle de l'application fondée sur le risque et des sanctions proportionnelles aux avantages financiers dont ont bénéficié les contrevenants.
- Revoir les dispositions régissant l'accès à la justice en matière d'environnement afin d'assurer leur conformité aux dispositions de la Convention d'Aarhus.

1. Cadre institutionnel du développement durable et de la gestion de l'environnement

L'Autriche est un État fédéral. Les États fédérés et les communes y détiennent d'importantes compétences en matière d'environnement (encadré 2.1), et les parties prenantes participent largement à l'élaboration des politiques dans le cadre du « partenariat social » (section 6).

1.1. Principales institutions

Depuis 2000, le ministère fédéral de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de l'Eau (ci-après le BMLFUW, mais qui est aussi appelé de façon moins formelle

Encadré 2.1. Le système de gouvernance multiniveaux

L'Autriche est une république fédérale constituée de neuf États (*Länder*). Les compétences gouvernementales y sont réparties entre trois niveaux d'autorité territoriale : la fédération (*Bund*), les *Länder* et les 2 358 communes. Le Parlement comprend deux chambres : le *Nationalrat* et le *Bundesrat*. Les membres du *Nationalrat* sont élus tous les quatre ans par l'ensemble de la population, tandis que les membres du *Bundesrat* sont nommés par les parlements des *Länder*. Un vote du *Bundesrat* peut être annulé par le *Nationalrat* à la majorité simple, sauf dans certains cas où l'approbation des deux chambres est requise. Chaque *Land* est doté d'un corps législatif élu et d'un gouvernement.

Les pouvoirs législatifs et exécutifs sont répartis entre la fédération et les *Länder* conformément à la loi constitutionnelle (amendée en 2007). Les pouvoirs attribués sont considérés comme exclusifs : un domaine législatif ou exécutif est assigné de façon explicite et exclusive à la fédération ou aux *Länder*, sans chevauchement des processus décisionnels. Les litiges sont résolus par la Cour constitutionnelle (OCDE, 2010). Le gouvernement fédéral est responsable du système judiciaire, de nombreux aspects des politiques économiques, de la défense, de la plupart des questions éducatives et de l'enseignement supérieur, des télécommunications et d'une grande partie du système de santé. Les *Länder* sont responsables de l'aménagement et du zonage, de la protection de la nature, de la chasse, la pêche et l'agriculture, de la protection de la jeunesse et de certaines questions concernant la santé et le bien-être publics ; ils sont aussi habilités à percevoir certains impôts.

En cas de non-respect de la législation de l'UE et des traités internationaux par un *Land*, le gouvernement fédéral ne peut pas forcer celui-ci à prendre des mesures tant qu'il n'a pas été condamné par la Cour de justice européenne. Ce processus demande du temps mais il constitue un moyen efficace d'inciter les *Länder* à la conformité. Pour réduire au minimum de telles difficultés, le gouvernement fédéral et le *Land* concerné peuvent conclure un traité officiel, en particulier lorsque la fédération ne dispose pas des pouvoirs législatifs requis pour traiter une question spécifique alors qu'une approche coordonnée à l'échelon supraprovincial paraît souhaitable (OCDE, 2003).

Lebensministerium ou « ministère de la vie ») est le principal organe fédéral chargé des questions environnementales. Le fait que l'agriculture et l'environnement relèvent des compétences d'un seul ministère a, dans une certaine mesure, facilité la coordination et la résolution des conflits entre ces deux grands domaines de l'action publique. D'une manière générale, les ressources financières du BMLFUW n'ont pas subi de coupes importantes pendant les années 2000, bien que les restrictions générales des dépenses publiques imposées au début des années 2010 aient entraîné une réduction du budget de l'environnement comme de celui des autres ministères. Le BMLFUW employait 2 554 agents en équivalent temps plein en 2011, soit 2 % des effectifs de la fonction publique fédérale. Son personnel a diminué de 81 équivalents temps plein entre 2009 et 2011. D'autres ministères fédéraux exercent des compétences dans certains domaines en rapport avec l'environnement, comme l'énergie et les transports, l'investissement, l'éducation environnementale et la fiscalité énergétique¹.

L'Agence autrichienne de l'environnement (*Umweltbundesamt*) apporte un soutien technique au BMLFUW dans le cadre de la conception et de la mise en œuvre des politiques environnementales. Elle constitue aussi le centre national de collecte et de traitement des données sur l'environnement. Ces données servent à évaluer régulièrement l'état de

l'environnement (section 5), à établir les rapports exigés par la législation de l'UE et d'autres textes internationaux, et à produire régulièrement des publications sur un large éventail de questions environnementales. L'Agence autrichienne de l'environnement est devenue une société à responsabilité limitée en 1999, ce qui lui a permis de réaliser des projets pour des institutions gouvernementales et non gouvernementales et des entreprises privées, et de recueillir des fonds auprès d'elles². Elle emploie 470 experts. L'Agence autrichienne de l'environnement apporte un soutien technique à la conception et à la mise en œuvre des politiques de l'énergie et gère plusieurs programmes dans le domaine énergétique, notamment *klima:aktiv* (section 3).

Les *Länder* et les communes sont dotés de compétences majeures dans le domaine environnemental. Si la législation concernant la gestion de l'eau, les substances chimiques, les déchets dangereux et les forêts (entre autres domaines) relève de l'échelon fédéral, la plupart des autres pouvoirs législatifs et de mise en œuvre reviennent par défaut aux *Länder*. Les administrations locales et régionales sont les principales autorités chargées de la délivrance des autorisations et des inspections ; elles définissent les priorités des politiques environnementales à l'échelon infranational, conçoivent et mettent en œuvre les instruments d'action, appliquent les programmes d'investissement et soutiennent financièrement les investissements relatifs à l'environnement (chapitre 3). Chaque *Land* dispose d'un ministre ou d'un ministère chargé des questions environnementales, qui s'occupe aussi souvent de la coordination des questions de développement durable. Dans quelques cas, c'est le bureau du gouverneur du *Land* qui est compétent en matière de développement durable. Les compétences environnementales des communes comprennent l'approvisionnement en eau, l'assainissement, la gestion des déchets municipaux et les permis de construire (OCDE, 2003).

1.2. Coordination horizontale et verticale

Comme dans beaucoup d'autres pays, la coordination horizontale à l'échelon national ne va pas sans difficultés, plusieurs ministères étant dotés de compétences environnementales. La loi de 1986 sur les ministères fédéraux (modifiée pour la dernière fois en 2012) attribue au BMLFUW un rôle de coordination. En pratique, plusieurs groupes de travail interministériels ad hoc examinent les questions pour lesquelles une coordination est nécessaire comme, par exemple, la délivrance des autorisations environnementales aux installations industrielles et les normes d'émission des véhicules. Dans certains cas, une ordonnance ministérielle requiert l'approbation d'autres ministères, ce qui nécessite une coordination.

Le mécanisme le plus important de coordination verticale est la Conférence des ministres régionaux de l'environnement, au sein de laquelle les responsables de l'environnement de la fédération et des *Länder* se réunissent annuellement pour examiner et coordonner la mise en œuvre par les *Länder* des lois et règlements fédéraux (par exemple, sur la durabilité, la gestion de l'eau, la gestion des déchets ou la pollution atmosphérique). De nombreux sous-groupes se réunissent par ailleurs. À plusieurs reprises, la conférence a réaffirmé la nécessité de renforcer la coopération entre les différents échelons, et les *Länder* ont fait valoir qu'ils continuaient de rencontrer des problèmes de mise en œuvre de la législation et de la réglementation fédérales pour cause de ressources humaines et financières limitées.

Des mécanismes spécifiques de coordination des politiques relatives au changement climatique sont depuis longtemps en place. Le Comité interministériel de coordination des

mesures de protection du climat mondial (Comité interministériel sur le climat), créé en 1991 dans le cadre de ce qui est maintenant le BMLFUW, comprend des représentants des ministères fédéraux concernés, des partenaires sociaux (section 5) et des *Länder*. Il discute et décide des propositions soumises à adoption par le conseil des ministres fédéral. Le Forum de Kyoto, créé en 1999, regroupe des représentants de haut niveau des *Länder*, des associations de communes et d'autres acteurs locaux.

Le principal dispositif institutionnel de coordination des politiques de développement durable à l'échelon national est la Commission pour une Autriche durable, à laquelle les *Länder* sont invités à participer. Créée en 2002 sous la forme d'un organe interministériel pour diriger la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable (section 2), elle regroupe une trentaine de représentants de haut niveau des ministères fédéraux, des partenaires sociaux et des *Länder*. Depuis 2010, la commission est coprésidée par la chancellerie fédérale et le BMLFUW. Un Groupe de pilotage national du développement durable coordonne les activités de développement durable des ministères fédéraux.

D'autres dispositifs institutionnels promeuvent la coopération entre les niveaux d'administration national et infranational dans le domaine du développement durable. En 2000, la Conférence des ministres régionaux de l'environnement a créé la Conférence spécialisée des coordinateurs nationaux et régionaux du développement durable, qui se réunit deux fois par an. Elle se compose de 15 fonctionnaires nommés coordinateurs du développement durable par le gouvernement fédéral et les gouvernements des *Länder*. Le Réseau d'acteurs pour une Autriche durable facilite le travail en réseau entre les coordinateurs nationaux, régionaux et locaux du développement durable.

D'une manière générale, cependant, d'après un rapport de 2010 de la Cour des comptes autrichienne, les compétences en matière de développement durable ne sont pas clairement définies et la coopération entre les organes qui s'occupent de cette question ne va pas sans difficultés (Rechnungshof, 2010).

2. Cadre d'action pour le développement durable

L'Autriche a établi un cadre détaillé – mais complexe – pour le développement durable, qui repose sur deux stratégies. La première est la Stratégie nationale de développement durable (NSTRAT), adoptée en 2002, qui a pour but la prise en compte systématique du principe de durabilité dans les politiques et mesures adoptées au niveau fédéral. Elle définit 20 objectifs clés dans les domaines de la qualité de la vie, de la compétitivité, de l'environnement et de la responsabilité internationale. La NSTRAT a mis en place un cadre de gouvernance général établissant des mécanismes institutionnels de coopération (section 1.2), des règles de gestion, des indicateurs et des procédures de suivi. Sa mise en œuvre devait être assurée au moyen de programmes de travail annuels prévoyant des mesures spécifiques et l'établissement de rapports d'avancement annuels. Cependant, deux programmes de ce type seulement ont été adoptés, en 2003 et 2004, et le dernier rapport d'avancement a été publié en 2006. Cette même année, l'Autriche a également lancé un système fondé sur des indicateurs pour suivre les progrès sur la voie du développement durable (section 5).

Pendant la deuxième moitié des années 2000, l'action en faveur du développement durable a été recentrée sur la mise au point d'une stratégie pouvant servir de cadre commun aux politiques et initiatives de la fédération et des *Länder*. Le conseil des ministres a adopté la Stratégie autrichienne de développement durable (ÖSTRAT) en 2010. C'était la

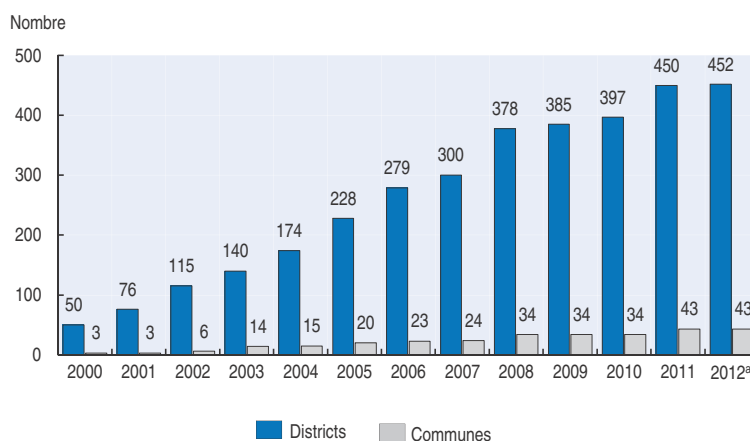
première fois en Europe qu'un État fédéral adoptait une stratégie de durabilité commune impliquant à la fois les échelons national et régional (REDD, 2012). L'ÖSTRAT a renforcé les mécanismes institutionnels de coordination entre les niveaux national et infranational (section 1.2). Elle prévoit l'établissement de rapports de suivi publiés tous les deux ans, et la réalisation d'une évaluation complète tous les quatre ans.

La coexistence de deux stratégies de développement durable a été source de confusion et entravé l'intégration effective des questions de développement durable dans les processus décisionnels. Dans son rapport 2010, la Cour des comptes autrichienne note que jusqu'en 2009, le BMLFUW était le seul organe de l'administration centrale faisant montre d'un véritablement attachement au développement durable, et que les approches et cadres organisationnels utilisés à cet égard dans les *Länder* étaient très variables. Des indicateurs du développement durable n'étaient appliqués qu'à l'échelon national (Rechnungshof, 2010). Alors que l'ÖSTRAT requiert de tous les *Länder* qu'ils adoptent leur propre stratégie de développement durable, jusqu'ici le Tyrol est le seul à l'avoir fait, même si une stratégie est en cours d'élaboration au Burgenland et au Vorarlberg (REDD, 2012).

La Cour des comptes a également appelé à réviser la NSTRAT et ce travail était en cours au moment de la rédaction du présent rapport. Cette révision vise à mettre à jour les objectifs, y compris chiffrés, de la stratégie et à mieux rendre compte des enjeux socioéconomiques nouveaux et en mutation dans des domaines comme la croissance économique verte, la démographie, la crise financière, l'emploi, l'éducation et la santé.


La NSTRAT et l'ÖSTRAT s'appuient sur les Agendas 21 locaux pour leur mise en œuvre au niveau local et pour assurer une plus large participation du public à l'élaboration des politiques. Les programmes de travail ÖSTRAT prévoient le lancement d'initiatives Action 21 dans 600 communes et 50 districts d'ici à 2013. Les autorités locales recourent depuis 2000 à ces initiatives qui, en 2012, concernaient quelque 19 % des communes et la moitié environ des districts. Toutefois, le développement des initiatives Action 21 s'est depuis peu ralenti et il sera donc difficile d'atteindre l'objectif prévu (graphique 2.1). Le BMLFUW supervise ces initiatives et apporte diverses formes d'aide technique et financière (REDD,

Graphique 2.1. **Agendas 21 locaux**



a) Données provisoires.

Source : BMLFUW (2013), *Indikatoren für die gesamthafte Bewertung Nachhaltiger Entwicklung in Österreich* (base de données).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932985219>

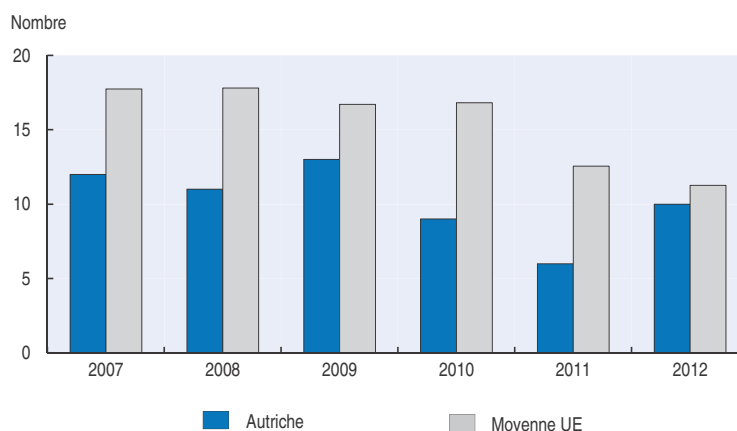
2012). Un groupe de travail interprovincial, auquel participe le BMLFUW, a été créé en 2003 pour soutenir les processus en cours et définir des critères de qualité pour les initiatives locales Action 21. Néanmoins, la qualité des processus engagés au niveau local demeure très variable (Rechnungshof, 2010) et leur efficacité comme moyen de promouvoir le développement durable dans le pays n'apparaît pas clairement.

3. Cadre des politiques de gestion de l'environnement


Les politiques de l'environnement ont une longue histoire en Autriche. Comme dans beaucoup d'autres pays, les fondements législatifs de la protection de l'environnement sont déterminés par divers textes de loi sectoriels. La plupart des politiques et des textes législatifs dans le domaine de l'environnement ont évolué pendant de nombreuses années en fonction des directives de l'UE et des accords multilatéraux sur l'environnement, bien qu'ils aient anticipé dans certains cas les prescriptions européennes et internationales. Cette situation, conjuguée à l'autonomie législative partielle des *Länder*, a conduit à une certaine fragmentation de la législation et créé des problèmes de mise en œuvre.

D'une manière générale, l'Autriche est bien placée par rapport aux autres pays de l'UE en ce qui concerne la mise en œuvre de la législation environnementale européenne. L'environnement est le domaine d'intervention où les problèmes de conformité sont les plus fréquents dans l'ensemble de l'UE : en 2011, les infractions à la législation environnementale représentaient 17 % des cas d'infraction en instance dans l'UE (CE, 2011). Pour l'Autriche, en revanche, les six procédures en cours en 2011 pour des infractions à la législation environnementale ne représentaient que 9.2 % des procédures visant le pays³. Entre 2007 et 2012, le nombre de manquements aux obligations environnementales en Autriche est resté inférieur à la moyenne européenne (graphique 2.2). Pourtant, comme dans beaucoup d'autres pays, la plupart des plaintes adressées à la Commission européenne par des organisations ou des citoyens autrichiens concernent des irrégularités présumées dans la mise en œuvre de la législation environnementale, notamment en matière d'études d'impact, d'accès à la justice et de protection de la nature (EC, 2011)⁴.

Graphique 2.2. **Procédures d'infraction à la législation environnementale de l'UE**



Source : Commission Européenne (2013), Statistiques sur les infractions à la législation environnementale, <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932985238>

Comme le montre le chapitre 3, l'Autriche a progressé dans l'utilisation d'instruments économiques au service de la politique de l'environnement. Elle continue néanmoins à s'appuyer fortement sur les outils réglementaires et les normes. Ces derniers sont accompagnés par divers programmes d'aide financière et des instruments volontaires qui se sont révélés efficaces pour améliorer les performances environnementales, même si leur efficacité économique est discutable. Les initiatives d'éducation et de sensibilisation lancées à tous les niveaux d'administration ont contribué à améliorer l'adhésion du public aux politiques environnementales (section 6).

3.1. Changement climatique et politique énergétique

L'Autriche est Partie à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et au protocole de Kyoto⁵. Elle a adopté en 2002 une stratégie sur le changement climatique, qu'elle a depuis mise à jour. En outre, la plupart des *Länder* ont adopté leur propre programme sur le changement climatique, en tenant compte des spécificités régionales et de leurs domaines de compétence. La loi de 2011 sur la protection du climat précise les responsabilités incombant aux autorités publiques pour atteindre l'objectif de l'Autriche en vertu du protocole de Kyoto, à savoir une réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) de 13 % en 2008-12 par rapport au niveau de 1990. Elle a été modifiée en 2013 et comprend désormais des objectifs de réduction sectoriels à l'horizon 2020. En 2012, l'Autriche a lancé une Stratégie nationale d'adaptation (chapitre 5).

Comme d'autres pays, l'Autriche a pris des mesures économiques, réglementaires et d'information pour réduire les émissions de GES et atteindre son objectif aux termes du protocole de Kyoto. La plupart de ces mesures concernent l'énergie et les transports (voir plus bas) et s'ajoutent au Système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE) auquel participe l'Autriche (chapitre 3). Un programme-phare d'information et de sensibilisation, *klima:aktiv*, a été mis en place en 2004 (encadré 2.2). En 2011 a été lancé *klima:aktiv pakt 2020*, une nouvelle initiative reposant sur la participation de grandes entreprises qui s'engagent volontairement à prendre des mesures contre le changement climatique. Neuf grandes entreprises autrichiennes ont depuis adhéré à ce pacte.

Encadré 2.2. L'initiative *klima:aktiv*

Le programme *klima:aktiv* vise à favoriser la maîtrise de l'énergie et l'utilisation accrue des sources d'énergie renouvelables dans tous les secteurs de l'économie, de façon à réduire les émissions de GES et à stimuler les possibilités de développement commercial et d'emploi dans les secteurs de l'« économie verte ». Il s'agit d'un programme fondé sur l'information qui prévoit la fourniture de services de conseil et d'une aide technique ou d'informations, ainsi que des activités d'éducation et de sensibilisation. En outre, un soutien financier est prévu dans le cadre de son sous-programme axé sur la mobilité. Le but est d'accroître l'efficacité et l'efficacité d'autres mesures telles que règlements, incitations fiscales et subventions. Le programme est géré par l'Agence autrichienne de l'énergie et supervisé par le BMLFUW. *Klima:aktiv* comprend quatre sous-programmes : mobilité, économies d'énergie, énergies renouvelables, construction et rénovation. Globalement, il a contribué avec d'autres mesures à éviter l'émission de 1.4 Mt de CO₂ en 2010.

Encadré 2.2. **L'initiative klima:aktiv** (suite)

Klima:aktiv mobil aide les entreprises et les collectivités locales à définir et mettre en œuvre des mesures pour réduire les émissions de GES dans les transports. Ce sous-programme est axé sur : i) la gestion de la mobilité pour améliorer la logistique et promouvoir des transports publics flexibles et orientés vers la demande ; ii) le renouvellement du parc au profit de véhicules plus propres fonctionnant, par exemple, à l'électricité ou aux énergies renouvelables ; et iii) la promotion du vélo et de la marche. Depuis 2007, le BMLFUW et le Fonds pour le climat et l'énergie ont alloué 56.3 millions EUR à 3 800 projets présentés par les entreprises, collectivités locales, écoles et opérateurs de tourisme participant à *klima:aktiv mobil*.

Klima:aktiv mobil appuie également la mise en œuvre du plan directeur pour la promotion du vélo adopté en 2006, qui vise à accroître la part du vélo dans les transports quotidiens. Le BMLFUW a apporté un soutien financier aux collectivités locales pour le développement de programmes spécifiques. Le nouveau plan directeur pour 2011-15 ambitionne de porter la part du vélo à 10 % en 2015. Il prévoit entre autres initiatives des campagnes nationales de sensibilisation et de promotion de l'usage combiné du vélo et des transports publics.

Klima:aktiv économies d'énergie fournit des informations sur le rendement énergétique des produits électroniques (via le site Internet *topprodukte.at*), ainsi que des services de formation, de conseil et d'audit aux consommateurs et aux entreprises qui souhaitent améliorer leur efficacité énergétique. Un programme apparenté appelé *e5* récompense les collectivités locales qui améliorent leur efficacité énergétique et développent l'utilisation des énergies renouvelables. En 2012, 116 collectivités y ont participé.

Klima:aktiv énergies renouvelables apporte aux entreprises et aux associations un savoir-faire et des réseaux pour l'utilisation de technologies comme les chaudières à biomasse, les systèmes solaires et les pompes à chaleur. Par exemple, l'un de ses projets soutient la conception et la construction d'installations de chauffage à biomasse à haut rendement en offrant des services de gestion de la qualité et de formation spécialisée. En 2013, quelque 1 100 installations de chauffage participaient à ce projet de gestion de la qualité. Les installations participantes améliorent leur rendement d'environ 10 % en moyenne.

Le but de *Klima:aktiv construction et rénovation* est d'améliorer la part de marché des bâtiments résidentiels et tertiaires écologiques à l'aide de mesures comme les normes de construction *klima:aktiv*. Ces normes reposent sur un système de points (par exemple, 700 points pour une maison *klima:aktiv*, 1 000 pour une maison passive *klima:aktiv*), qui sont attribués après attestation de la conformité à des normes particulières ou de l'installation de certaines technologies. Outre les normes *klima:aktiv* pour les bâtiments de logements et de bureaux, des normes spécifiques pour les hôtels, les écoles, les maternelles et les établissements d'accueil médicalisés ont été publiées à la fin 2011.

Source : Agence autrichienne de l'énergie (2011).

Ces mesures et les résultats économiques en demi-teinte du pays ont contribué à une baisse des émissions de GES pendant la seconde moitié des années 2000. Cependant, les données de 2011 ont montré que l'Autriche ne pouvait atteindre les objectifs du protocole de Kyoto uniquement à l'aide de mesures intérieures, loin de là (chapitre 1), et le gouvernement s'est donc engagé à acquérir à l'étranger des droits d'émission correspondant à 45 Mt d'équivalent CO₂. L'Autriche devra prendre des mesures

supplémentaires pour atteindre son objectif de réduire d'ici à 2020 les émissions de GES des secteurs hors SCEQE de 16 % par rapport au niveau de 2005.

L'Autriche a adopté une nouvelle stratégie énergétique en 2010 afin de mettre ses politiques énergétiques en phase avec le paquet « énergie-climat » de l'UE. Elle a en outre soumis son Plan d'action national en faveur des énergies renouvelables à la Commission européenne en 2010, et son Plan d'action pour l'efficacité énergétique en 2011. Le gouvernement a adopté un large éventail de mesures pour promouvoir les économies d'énergie et l'utilisation d'énergies renouvelables, dont des aides à l'investissement, des normes de rendement énergétique et des tarifs d'achat de l'électricité d'origine renouvelable (chapitre 3). D'une manière générale, les politiques énergétiques de l'Autriche mettent fortement l'accent sur le recours accru à la biomasse pour le chauffage et aux biocarburants dans les transports. Comme l'indique le chapitre 1, ces politiques ont contribué à faire progresser l'utilisation de renouvelables et à réduire la consommation d'énergie. L'Autriche est sur la bonne voie pour atteindre ses objectifs énergétiques.

3.2. Gestion de l'air et transports

Le cadre d'action concernant la gestion de l'air est solide et pleinement conforme aux dispositions de l'UE. La loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique et les règlements connexes transposent dans le droit interne la plupart des directives de l'UE sur la qualité de l'air⁶. Le gouvernement fédéral et les gouvernements des *Länder* ont adopté un certain nombre de mesures réglementaires pour réduire la pollution atmosphérique. Dans le secteur des transports, la réglementation couvre notamment les normes d'émission des véhicules, les limitations de vitesse et l'interdiction de la circulation des voitures âgées⁷. Le trafic international de transit contribuant notablement aux émissions atmosphériques et à la pollution de l'air en Autriche (chapitre 1), les poids lourds sont soumis dans tout le pays à des restrictions de circulation la nuit et même interdits de circulation sur certains tronçons d'autoroute (ce qui est contraire à l'avis de la Commission européenne). Une ordonnance de 2012 jette les bases de la création de zones à faibles émissions en Autriche. Bien que de telles zones se soient révélées efficaces pour réduire la pollution atmosphérique dans de nombreuses villes européennes, notamment Berlin et Milan (OCDE, 2012 et 2013), les efforts en ce sens se sont heurtés à une très vive opposition au niveau local en Autriche.

Les mesures réglementaires se sont accompagnées de programmes de sensibilisation comme l'initiative sur le « bon chauffage », qui fournit des informations sur les chaudières moins polluantes, ainsi que klima:aktiv mobil et le plan directeur pour le vélo (encadré 2.2), dont le but est la promotion de modes de transport plus respectueux de l'environnement. Certains outils économiques sont également en place, par exemple des péages routiers et des taxes sur les véhicules, qui seront abordés au chapitre 3. Ces mesures ont aidé à réduire les émissions atmosphériques et à améliorer la qualité de l'air. Cependant, les normes de qualité de l'air sont encore fréquemment dépassées dans certaines zones urbaines (chapitre 1).

En 2012, le gouvernement fédéral a publié un plan national pour l'électromobilité, dont la mise en œuvre devrait contribuer à la réalisation de l'objectif de l'UE consistant à porter à 10 % la part des énergies renouvelables dans le secteur des transports d'ici à 2020. Toujours en 2012, le ministère fédéral des Transports, de l'Innovation et de la Technologie a adopté un nouveau schéma directeur des transports qui définit des objectifs quantitatifs pour 2025. Ces objectifs incluent la réduction des émissions de CO₂, PM_{2,5} et NO_x liées aux

transports, l'augmentation de la part du fret ferroviaire et le développement de l'utilisation des transports publics et des voitures électriques⁸. Le schéma directeur souligne aussi la nécessité de mieux prendre en compte les coûts environnementaux dans le prix du transport routier et de mieux coordonner l'aménagement de l'espace et la planification des transports afin d'assurer l'accès le plus large aux services de transport⁹.

3.3. Gestion des déchets

L'Autriche a été à la pointe de la politique de gestion des déchets. Elle a adopté de nombreuses mesures, comme celles visant à éviter la mise en décharge des déchets municipaux biodégradables, avant l'entrée en vigueur de la législation pertinente de l'UE (AEE, 2013). La législation clé au niveau fédéral est la loi sur la gestion des déchets (2002) : cette loi et les règlements connexes instaurent un cadre réglementaire national pour la gestion des déchets dangereux et non dangereux, et établissent une hiérarchie des options de gestion conforme à la politique de l'UE en ce domaine¹⁰. En outre, les neuf *Länder* sont tous dotés d'une législation propre sur la collecte, la tarification et le traitement des déchets non dangereux.

La loi sur la gestion des déchets requiert du BMFLUW l'établissement au moins tous les six ans d'un projet de plan fédéral de gestion des déchets. Le dernier plan a été approuvé en 2011. Pour promouvoir la prévention et la récupération des déchets, le ministère a lancé une stratégie de prévention et de recyclage en 2006 et adopté un programme de prévention en 2011. En outre, le plan d'action de 2012 pour l'efficacité d'utilisation des ressources a établi un cadre de mesures en vue d'atteindre l'objectif d'une amélioration de la productivité des ressources de 50 % en 2020.

La gestion des déchets repose sur un assortiment de mesures réglementaires et tarifaires. L'Autriche fait partie des quelques pays où l'ensemble des communes imposent une redevance sur les déchets calculée en fonction du volume de déchets produit (CE, 2012). De 2004 à 2008, elle a progressivement interdit la mise en décharge des déchets non traités, et relevé parallèlement la taxe de mise en décharge et d'incinération (chapitre 3). Ces mesures conjointes ont permis d'obtenir des résultats très positifs en matière de gestion des déchets, bien que la production de déchets municipaux ait augmenté plus rapidement que la consommation privée pendant presque toutes les années 2000 (chapitre 1). On observe aussi des écarts de performances entre régions, dues sans doute aux différences des politiques adoptées dans chaque *Land*. Une enquête de la Commission européenne montre que l'Autriche a obtenu de bons résultats dans tous les domaines clés de la gestion des déchets à l'exception du découplage, arrivant en tête des pays de l'UE *ex aequo* avec les Pays-Bas (BiPRO, 2012)¹¹.

3.4. Gestion de l'eau

La loi sur l'eau est le principal texte législatif autrichien sur la gestion de l'eau. Elle a été révisée en 2003 afin de transposer dans le droit interne la directive-cadre sur l'eau de l'UE (DCE, 2000/60/CE) et de prendre en compte l'approche intégrée de la gestion de l'eau de l'UE. Aux termes de cette loi, le BMLFUW est responsable de la gestion intégrée des ressources en eau dans les districts hydrographiques du Danube, du Rhin et de l'Elbe, bien que les autorités locales jouent un rôle important dans la mise en œuvre.

Comme le requiert la loi sur l'eau, le BMLFUW a lancé un programme de surveillance fondé sur la DCE en 2007 et adopté, en coopération avec les *Länder*, un plan national de gestion des districts hydrographiques en 2009. Ce plan recense les masses d'eau dont l'état

chimique et écologique n'est pas conforme aux prescriptions de la DCE. Il définit un calendrier et des mesures pour la réalisation des objectifs de la DCE, avec des dates butoirs fixées à 2015, 2021 et 2027¹². D'après les estimations du gouvernement, le coût du rétablissement de l'état ou du potentiel écologique des masses d'eau de l'Autriche pourrait atteindre 1 milliard EUR. Le ministère a aussi publié des catalogues de bonnes pratiques pour réduire les pressions liées aux eaux usées urbaines, à l'agriculture et aux processus hydrologiques et morphologiques, ainsi que pour assurer une meilleure prise en compte des questions de protection de l'eau dans le développement de l'hydroélectricité. Ces documents contiennent également des informations utiles pour le calcul des coûts et avantages des mesures.

La transposition de la directive européenne sur les nitrates (91/676/CEE), moyennant l'adoption du Programme d'action sur les nitrates en 2003, et de la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires (91/271/CEE), ont permis de réduire les rejets agricoles, urbains et industriels de substances polluantes dans les cours d'eau (chapitre 1). Le gouvernement fédéral a fourni des subventions à l'investissement pour soutenir les stations d'épuration municipales et industrielles et les initiatives de coopération des agriculteurs, et pour restaurer le statut écologique des masses d'eau. Outre ces normes et subventions, l'Autriche impose systématiquement des redevances sur l'eau pour couvrir les coûts des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement (chapitre 3).

Le BMLFUW travaille activement à l'analyse des effets potentiels du changement climatique sur l'état chimique et écologique des masses d'eau. Il a aussi adopté une stratégie de réduction des risques d'inondation qui anticipait en grande partie la directive Inondations de l'UE (2007/60/CE). Elle témoigne du caractère hautement prioritaire de cette question au niveau politique, en particulier depuis les inondations catastrophiques de 2002 (chapitre 5).

3.5. Biodiversité

La protection de la nature relève principalement des compétences des *Länder*, mais le gouvernement fédéral est responsable de la gestion des forêts. En 2005, la Commission nationale sur la biodiversité a adopté une stratégie nationale actualisée qui a pour objectif global de stopper le recul de la biodiversité dans le pays¹³. Les priorités de cette stratégie sont compatibles avec celles de la Convention sur la diversité biologique, que l'Autriche a ratifiée en 1994. Bien qu'elle ait été conçue à l'échelon national, sa mise en œuvre incombe dans une large mesure aux *Länder*, qui peuvent adopter des approches assez différentes en matière de gestion (AEE, 2012). Un processus participatif a été lancé à la fin 2012 en vue de produire une nouvelle stratégie pour la biodiversité en 2013.

L'Autriche a aussi adopté des plans et stratégies visant des aspects spécifiques de la gestion de la biodiversité, comme le plan d'action de 2004 sur les espèces exotiques envahissantes et la stratégie de 2010 relative aux parcs nationaux. Cette stratégie, qui a pour but d'améliorer la gestion des zones naturelles protégées, définit les objectifs à atteindre d'ici à 2015. Les zones protégées sont l'élément clé de la politique de gestion de la nature de l'Autriche. Elles couvrent 28 % du territoire, ce qui est l'un des pourcentages les plus élevés de l'OCDE (chapitre 1). Les catégories de zones protégées et leur gestion varient grandement d'un *Land* à l'autre (AEE, 2012).

L'action publique en faveur de la conservation et de l'utilisation durable de la biodiversité passe principalement par des mesures réglementaires, des instruments

volontaires et des subventions. Ces dernières comprennent une série de programmes agro-environnementaux, dont les plus récents ont été adoptés en 2007, qui visent à soutenir financièrement des pratiques agricoles plus écologiques comme l'agriculture biologique, et à réduire ainsi l'impact des activités agricoles sur la biodiversité, les sols et l'eau. L'Autriche est l'un des leaders européens de l'agriculture biologique et a presque atteint son objectif national en ce domaine. Néanmoins, certains indicateurs semblent indiquer que les diverses formes d'intervention publique n'ont pas été suffisantes pour améliorer la situation en matière de conservation de la biodiversité et réduire l'aménagement et le morcellement des espaces naturels (chapitre 1). La coopération entre niveaux d'administration et la prise en compte des questions de biodiversité dans d'autres domaines de l'action publique, notamment les transports et le changement climatique, demeurent insuffisantes.

3.6. Aménagement de l'espace

Chaque *Land* dispose d'une législation sur l'aménagement de l'espace et les autorités locales établissent des plans d'occupation des sols, notamment des plans d'urbanisme et des règlements de zonage détaillés. La Conférence autrichienne sur l'aménagement régional, qui regroupe des représentants de l'administration fédérale, des *Länder* et des collectivités locales, établit un « Schéma autrichien d'aménagement du territoire » valable dix ans. L'aménagement du territoire national est étroitement lié à la planification forestière par le biais du plan de développement des forêts, qui définit des priorités à long terme pour chacune des fonctions assignées aux espaces boisés (économique, sociale, protection des sols, loisirs et protection contre les catastrophes naturelles).

Dans l'ensemble, un renforcement de la coordination entre les niveaux d'administration et une meilleure intégration de l'aménagement régional avec d'autres politiques semblent nécessaires. L'objectif national d'une limitation de la croissance des zones bâties nouvelles, afin de freiner le recul de la biodiversité et des espaces naturels, n'a pas été atteint. L'étalement urbain s'est poursuivi en contribuant à l'augmentation des déplacements domicile-travail (chapitre 1). Les politiques d'aménagement régional et des transports devraient aussi être mieux intégrées pour assurer un bon raccordement des aires d'habitation aux transports publics. L'Autriche pourrait envisager de développer une stratégie nationale d'aménagement du territoire avec la participation de tous les acteurs concernés au niveau des communes, des *Länder* et de l'État fédéral, pour améliorer la gouvernance et réduire la perte d'espaces naturels (OCDE, 2013).

4. Autorisations, répression des infractions et respect de la réglementation en matière d'environnement

4.1. Normes et autorisations environnementales

Les normes et prescriptions environnementales sont généralement définies au niveau fédéral et appliquées de façon uniforme dans tout le pays, mais il existe des exceptions (par exemple, les normes relatives aux installations de chauffage domestique). Dans des cas légitimes, les autorités infranationales peuvent durcir les normes ou les assouplir temporairement (dans le cas des eaux usées, par exemple), pour les adapter au contexte environnemental local. Les compétences en matière d'autorisation des installations industrielles sont partagées entre la fédération et les *Länder*. Il est d'ailleurs parfois difficile de déterminer la législation applicable à une installation particulière (Milieu, 2011).

L'Autriche, comme les autres pays de l'UE, doit se conformer à la directive de l'UE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (IPPC, 2008/1/CE) lors de la délivrance d'autorisations à des installations dont l'impact environnemental est potentiellement élevé¹⁴. Ces autorisations fixent des valeurs limites et peuvent prescrire l'utilisation des meilleures techniques disponibles pour prévenir ou réduire la pollution de l'eau, de l'air et des sols. Comme de nombreux pays, l'Autriche a harmonisé très tardivement sa législation nationale avec la directive (CE, 2005)¹⁵. Des retards ont aussi été constatés dans la délivrance des autorisations, malgré l'accélération du processus¹⁶ : à la date butoir de 2007, l'Autriche avait délivré 74.4 % des autorisations requises pour les installations existantes (Entec, 2009). Les résultats se sont ensuite améliorés : en 2009, l'Autriche avait accordé 93 % des autorisations requises, la moyenne étant de 89.7 % pour l'ensemble de l'UE.

L'Autriche a révisé ses règles générales contraignantes, qui dataient d'avant l'adoption de la directive IPPC, afin de prendre en compte les meilleures techniques disponibles¹⁷. Au niveau fédéral, l'introduction des autorisations intégrées et l'application de règles générales contraignantes a aidé à rationaliser les procédures d'autorisation et à améliorer la transparence et l'accès du public à l'information. Plusieurs procédures d'autorisation ont été fusionnées et la loi sur les études d'impact sur l'environnement prévoit une procédure groupée d'évaluation et d'autorisation (section 4.2).

Néanmoins, comme dans d'autres pays de l'UE, les autorisations ne sont pas toujours – ou pas suffisamment – basées sur les meilleures techniques disponibles (CE, 2010a). L'Autriche a en outre rencontré des difficultés dans la mise en œuvre de la directive IPPC pour des raisons tenant, par exemple, à l'augmentation du coût du processus d'autorisation et aux contraintes dues au manque de ressources humaines, en particulier avant la date butoir fixée à 2007 pour les installations existantes. Dans nombre de cas, la directive s'est traduite par des charges et des frais administratifs accrus à la fois pour les exploitants et pour les autorités, en particulier au niveau des *Länder*, sans qu'il en résulte des bénéfices manifestes pour l'environnement. La directive relative aux émissions industrielles (2010/75/UE), qui a remplacé la directive IPPC et plusieurs autres, devrait normalement résoudre certains de ces problèmes. Le BMLFUW prévoit d'en achever la transposition en 2013.

4.2. Études d'impact sur l'environnement

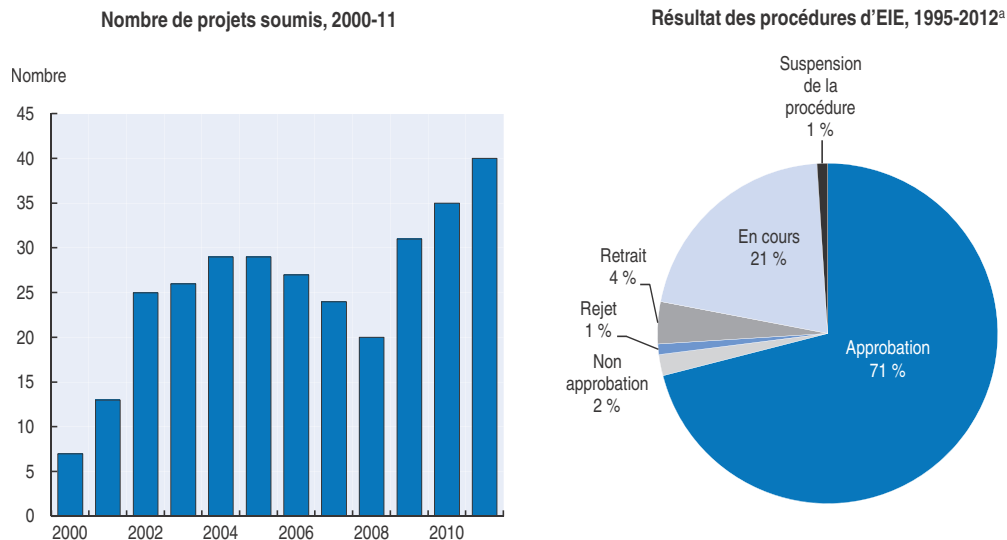
La procédure d'étude d'impact sur l'environnement (EIE) se caractérise en Autriche par l'application de la méthode du « guichet unique ». Seuls quelques pays comme l'Allemagne, l'Irlande et les Pays-Bas emploient cette méthode pour certaines catégories de projets (IMPEL, 2012). Les projets font l'objet d'une procédure d'autorisation « regroupée » comprenant l'EIE et l'ensemble des procédures d'autorisation pertinentes (qualité de l'air, gestion des déchets, protection de la nature, etc.). Cette approche ne s'applique toutefois pas aux projets fédéraux dans les domaines routier et ferroviaire à grande vitesse, et cette situation se répercute défavorablement sur la durée et le coût des procédures, crée des incertitudes juridiques et compromet l'acceptation des grands projets d'infrastructures de transport par la société (Rechnungshof, 2012).

L'Agence autrichienne de l'environnement participe à chaque procédure d'EIE. Le BMLFUW rend compte tous les trois ans au Parlement de l'application des procédures d'EIE. Le rapport remis en 2012 indique que, depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'EIE en 1993 jusqu'au 1^{er} mars 2012, en tout 329 EIE ont été réalisées, 258 portant sur des


installations et 71 sur des projets routiers ou ferroviaires à grande vitesse fédéraux (BMLFUW, 2012). Le nombre d'EIE a augmenté pendant la première moitié des années 2000 suite à l'extension de leur champ d'application. Depuis le milieu des années 2000, ce nombre reflète l'évolution de l'investissement dans l'énergie éolienne et les performances économiques globales du pays (graphique 2.3). D'autre part, plus d'une trentaine d'EIE transfrontières ont été réalisées entre l'Autriche et les pays voisins, dont 14 portaient sur des installations nucléaires¹⁸.

La plupart des projets assujettis à une EIE concernent des installations commerciales ou industrielles de grande taille¹⁹. Celles-ci ont représenté 27 % des projets déposés entre 1995 et 2012 ; viennent ensuite les projets dans le domaine de l'énergie (20 %, principalement des parcs éoliens et des centrales thermiques), les routes fédérales (15 %) et les installations de traitement de déchets (10 %). Plus de 70 % des procédures d'EIE réalisées entre 1995 et 2012 ont abouti à l'approbation du projet (graphique 2.3). Ces procédures sont achevées en moyenne en moins d'un an, avec certains écarts selon le type de projet. Leur durée a régulièrement diminué au fil des ans (BMLFUW, 2012)²⁰.

Graphique 2.3. **Procédures d'étude d'impact sur l'environnement**



a) Jusqu'au 1er mars 2012.
Source : BMLFUW (2012).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932985257>

Les rapports du BMLFUW, bien que très utiles pour identifier le nombre et le type d'EIE qui ont effectivement été réalisées, ne disent rien de la qualité des études d'impact sur l'environnement (par exemple en ce qui concerne les impacts cumulés) ou de l'efficacité des mesures d'atténuation. Les évaluations indépendantes des EIE commandées par l'Agence autrichienne de l'environnement en 2000 et 2006 ont conclu que, même si les EIE sont généralement conformes aux prescriptions légales et contribuent non seulement à améliorer l'environnement mais aussi à éviter les conflits entre acteurs publics et privés au stade de la planification, des améliorations sont possibles. L'étude réalisée en 2006 a formulé une vingtaine de recommandations portant notamment sur : le renforcement des capacités (juridiques et techniques) au niveau des *Länder*, le développement des outils et

listes de contrôle pour l'identification et l'évaluation des impacts environnementaux, le recensement des pratiques exemplaires et le financement de la participation des groupes de citoyens (Klaffl et al., 2006). On ignore dans quelle mesure ces recommandations ont été suivies d'effet.

4.3. Inspections et sanctions

L'Autriche ne dispose pas d'un système d'inspection centralisé. Les autorités responsables de la délivrance des autorisations dans les *Länder* sont également chargées des inspections. La plupart des *Länder* ont établi un plan d'inspection conformément à la Recommandation de l'UE sur les critères minimaux applicables aux inspections environnementales (2001/331/CE). Un rapport de 2007 de la Commission européenne a conclu que, d'une manière générale, l'Autriche avait partiellement mis en œuvre la recommandation pendant la première moitié des années 2000, mais il est possible que des progrès aient eu lieu depuis à cet égard (CE, 2007).

Le BMLFUW est chargé des inspections relatives aux transferts de déchets et à certains flux de déchets, et il est responsable de la coordination des mesures d'application de la loi²¹. Des experts du ministère et de l'agence de l'environnement participent dans certains cas aux inspections menées par les autorités des *Länder*. Les installations IPPC font l'objet de contrôles conjoints de leur conformité à la réglementation sur les déchets, l'eau et la qualité de l'air. Autrement, les inspections ont généralement lieu sur la base d'une réglementation spécifique ou bien elles visent un secteur particulier. Il existe certains accords de coopération entre les autorités chargées de l'application de réglementations différentes, comme celles relatives aux substances chimiques et à la santé au travail (chapitre 4). Étendre le recours à de tels accords pourrait contribuer à améliorer l'efficacité des inspections.

Les statistiques sur les inspections sont incomplètes. D'après les données disponibles, le personnel d'inspection représente environ 120 équivalents temps plein et inspecte un millier d'installations par an, soit un tiers du total. La fréquence d'inspection des installations varie de un à six ans selon le secteur et le *Land*²². À l'exception des installations d'élimination et de valorisation des déchets, le respect des prescriptions énoncées dans les autorisations est assuré principalement par l'autosurveillance, que complète un système de déclaration²³.

Les résultats des inspections sont systématiquement détaillés et communiqués aux exploitants. Les rapports sont également accessibles au public. Selon les autorités autrichiennes, la quasi-totalité des installations se conforment à l'obligation de détention d'une autorisation, les cas d'infraction concernant en général la non-conformité à certaines prescriptions énoncées dans l'autorisation (CE, 2007).

La législation autrichienne prévoit une large gamme de mesures en cas de non-conformité. Le non-respect des conditions fixées dans les autorisations environnementales donne lieu le plus souvent à une ordonnance exigeant du détenteur du permis qu'il se mette en conformité dans un délai déterminé. En outre, les infractions à la réglementation environnementale sont réprimées par des sanctions dites « administratives pénales » (amendes ou peines d'emprisonnement) en cas de négligence ou d'infraction délibérée. La loi précise le niveau minimum et maximum de ces sanctions selon la nature et la gravité des infractions²⁴. Les dommages causés à l'environnement et la pollution peuvent également être sanctionnés par une amende ou une peine d'emprisonnement au titre du code pénal, mais seulement s'ils résultent de la violation

d'une disposition réglementaire ou administrative. Certains analystes sont d'avis que cette restriction a pour effet d'affaiblir l'effet dissuasif des sanctions (Milieu, 2011).

Dans l'ensemble, les sanctions réprimant l'exploitation d'une installation sans l'autorisation environnementale requise ou le non-respect des conditions édictées dans l'autorisation se situent à un niveau intermédiaire par rapport à celles en vigueur dans les pays voisins (dont les systèmes de sanctions sont différents)²⁵. Le produit des amendes est versé aux autorités du *Land* où l'infraction a eu lieu. Celui des amendes infligées pour infraction à la loi sur l'eau sert à financer l'inspection et la surveillance des masses d'eau et des stations d'épuration.

Le système de contrôle décentralisé permet aux *Länder* et aux collectivités locales de mieux surveiller le respect de la législation sur leur territoire. Cependant, l'absence d'une politique nationale de contrôle et de sanction se traduit par l'application de régimes différents dans le pays. Les données sur les inspections, les taux de conformité et les amendes, ainsi que sur l'efficacité et le coût du contrôle de l'application de la loi sont incomplètes et disséminées. La mise en place d'une politique d'assurance de la conformité à l'échelon national pourrait aider à réduire à la fois la charge administrative et les risques pour l'environnement. Des mesures ont été prises en ce sens avec la création d'un portail électronique de gestion des données qui vient à l'appui des activités de délivrance des autorisations et de contrôle. Un groupe composé de représentants de certains ministères fédéraux et des *Länder* travaille à l'élaboration d'un système national d'inspection environnementale des installations IPPC en vue d'assurer la mise en œuvre sans délai de la directive sur les émissions industrielles. Le BMLFUW attend de la transposition de cette directive qu'elle contribue à renforcer la coopération entre inspecteurs et améliore l'efficacité du contrôle de l'application des normes.

4.4. Responsabilité environnementale

La loi autrichienne sur la responsabilité environnementale a été approuvée en 2009²⁶. Comme beaucoup d'autres pays, l'Autriche a transposé la directive de l'UE sur la responsabilité environnementale (2004/35/CE) dans la législation nationale avec un retard important, et la mise en œuvre des dispositions a été lente (CE, 2010b). Les exploitants d'installations désignées comme potentiellement nuisibles à l'environnement sont responsables des dommages causés aux espèces protégées, aux habitats, aux sols et à l'eau²⁷. Ils doivent supporter le coût de toutes les mesures prises pour prévenir les accidents et remédier aux dommages subis par l'environnement en cas d'accident. S'il n'est pas possible d'identifier l'exploitant ou si celui-ci n'est pas financièrement en mesure d'agir, les autorités doivent prendre les mesures correctives qui s'imposent. La législation n'oblige pas les exploitants à obtenir une garantie bancaire, contracter une assurance ou se prémunir d'une autre façon contre le risque de dommages environnementaux.

Comme dans la plupart des pays de l'UE, les entreprises n'ont généralement pas connaissance des dispositions concernant la responsabilité environnementale. Cela est particulièrement vrai des petites et moyennes entreprises, dont la plupart n'avaient pas encore adapté volontairement leurs polices d'assurance afin de couvrir les risques environnementaux au deuxième semestre 2009 ; certaines d'entre elles ignoraient même l'existence d'un système de responsabilité. Cette situation est peut-être due au retard de la transposition de la directive européenne, qui a créé une incertitude juridique et freiné le travail de sensibilisation (CE, 2010b).

5. Suivi et évaluation des politiques environnementales

5.1. Suivi et rapports

L'Autriche dispose d'un système bien développé de statistiques sur l'environnement et le développement durable. Elle a lancé en 2006 un système à base d'indicateurs pour surveiller les progrès accomplis sur la voie du développement durable, mais ce système n'est pas directement lié au suivi de la mise en œuvre des deux stratégies de développement durable (section 2)²⁸. Des rapports d'étape analysant les tendances au regard de ces indicateurs « MONE » sont publiés tous les deux ans depuis 2007, et s'accompagnent de rapports sur les indicateurs phares et de rapports de synthèse appelés « baromètres du développement durable ». Par ailleurs, l'Agence autrichienne de l'environnement publie tous les trois ans un rapport détaillé sur l'état de l'environnement. Le BMLFUW est aussi tenu de faire rapport au Parlement, par exemple sur les EIE (section 4.2) et sur les aides publiques à l'investissement dans le domaine de l'environnement (chapitre 3).

Statistik Austria, l'office national de la statistique, a établi et maintient un système détaillé de comptes satellites sur l'environnement en coopération avec le BMLFUW. Ce système comprend des informations sur les flux de matières, les dépenses de protection de l'environnement, le secteur des biens et services environnementaux, la matrice comptable nationale incluant les comptes environnementaux et les taxes liées à l'environnement.

Au début des années 2010, l'Autriche a lancé un certain nombre d'initiatives afin de mesurer et suivre le bien-être au-delà du PIB, y compris les composantes du bien-être liées à l'environnement. Le ministère de l'Économie, de la Famille et de la Jeunesse, conjointement avec l'Institut autrichien de recherche économique, a publié en 2012 une étude qui complète les données prises en compte dans l'Indicateur du vivre mieux de l'OCDE par des informations jugées particulièrement pertinentes pour les Autrichiens. La même année, Statistik Austria a lancé sous le titre « Comment va l'Autriche » un ensemble de données incluant 30 indicateurs clés sur la richesse matérielle, la qualité de vie et la viabilité écologique. Le BMLFUW a aussi mis au point avec Statistik Austria un projet de mesure de la prospérité, de la qualité de vie et du bien-être, afin d'évaluer la place que tient l'environnement dans le bien-être de la population (chapitre 1).

Ces rapports d'avancement, indicateurs et statistiques sont tous mis largement et rapidement à la disposition du public. Néanmoins, la Cour des comptes autrichienne indique qu'ils n'ont pas été utilisés pour évaluer les progrès accomplis par rapport aux objectifs des deux stratégies de développement durable (Rechnungshof, 2010). D'une manière générale, il n'existe guère d'éléments montrant que les rapports de suivi et les indicateurs sont utilisés de façon systématique pour éclairer les processus de décision.

5.2. Évaluation des plans et des politiques

Analyse des impacts sur l'environnement et le développement durable

L'Autriche a transposé la directive de l'UE sur l'évaluation environnementale stratégique (EES) (2001/42/CE), bien qu'avec un certain retard, et ratifié le protocole à la Convention d'Espoo de la CEE-ONU relatif à l'EES. Il n'existe pas de législation-cadre sur l'EES en Autriche mais l'obligation d'effectuer une EES est inscrite dans la législation relative à certains secteurs comme les transports et l'eau. Le BMLFUW et l'Agence autrichienne de l'environnement ont créé un site Internet sur l'EES qui fournit des

indications utiles pour réaliser cette évaluation (trousse à outils EES), ainsi que des exemples concrets à ce sujet.

L'Autriche a appliqué très largement l'EES aux plans sectoriels²⁹. Les diverses dispositions régissant l'EES exigent expressément qu'un délai suffisant soit prévu pour assurer la participation du public et que les résultats de l'EES soient pris en compte dans la décision finale, mais il n'apparaît pas clairement si ces obligations sont toujours respectées en pratique. L'application de l'EES aux plans d'infrastructure de transport, notamment, a donné lieu à diverses critiques. Celles-ci ont porté notamment sur le fait que l'EES intervient trop tard dans le processus de décision, que les commentaires du public et des autorités environnementales ne sont pas suffisamment pris en compte et que le délai entre le processus d'évaluation et la décision effective est trop long, ce qui a pour conséquence que les décisions sont prises principalement à l'échelon politique (Konrad et Alge, 2007). D'une manière générale, comme dans la plupart des pays de l'UE, la procédure d'EES aboutit fréquemment en Autriche à certaines modifications – pas toujours très importantes – des plans et des programmes (CE, 2009).

En 2008, l'Autriche a instauré l'obligation de soumettre tout texte de loi ou de réglementation nouveau à un test d'impact sur le climat. Aujourd'hui remplacé par une procédure révisée d'analyse d'impact de la réglementation (voir plus bas), ce test avait pour but d'évaluer l'impact potentiel de la législation sur les émissions de GES et l'aptitude de l'Autriche à réagir au changement climatique (chapitre 5). Le BMLFUW a commencé à travailler sur un nouveau type d'évaluation de l'impact sur le développement durable appelé « Pacemaker de l'Autriche pour le développement durable ». Il s'agit d'un outil participatif visant à assurer l'élaboration d'une législation et de politiques conformes aux exigences du développement durable. Il comprend 12 étapes, notamment le recensement et l'évaluation dans les textes proposés des aspects pertinents dans l'optique du développement durable. Dans le cadre d'un projet pilote, cet outil a été appliqué aux lignes directrices de l'Autriche sur les subventions environnementales. Il s'agissait principalement d'une activité de sensibilisation, mais la transparence du processus décisionnel a ainsi pu être améliorée. De nouvelles applications sont prévues. Comme le recommande la Cour des comptes (2010), il est nécessaire de soumettre plus systématiquement les décisions des pouvoirs publics à des procédures d'évaluation de leur impact sur le développement durable afin de permettre une réflexion plus approfondie sur la durabilité à un stade précoce du processus décisionnel.

Analyse d'impact de la réglementation

Tous les ministères fédéraux sont tenus d'évaluer l'impact financier potentiel de leurs projets de loi et de règlement. En outre, dans le cadre des efforts visant à réduire les charges administratives imposées aux entreprises et aux citoyens par la réglementation, le gouvernement fédéral effectue depuis 2007 une évaluation préalable des charges associées aux nouveaux règlements fédéraux³⁰.

Des prescriptions plus générales en matière d'analyse d'impact de la réglementation (AIR) sont en vigueur depuis 2001. Tous les ministères sont censés évaluer les effets financiers, économiques et environnementaux « essentiels » des nouveaux textes législatifs, ainsi que leurs effets sur la protection des consommateurs, et les décrire dans une déclaration accompagnant le projet législatif. Cependant, en pratique, il n'existe aucun dispositif systématique permettant d'assurer que cette analyse ne se limite pas à l'évaluation de l'impact financier. L'obligation semble être respectée sur la forme, mais la

qualité des analyses et des estimations est souvent sujette à caution. Il n'existe pas d'indications pour le calcul des coûts et avantages des autres solutions réglementaires envisageables, et le processus lui-même n'est pas soumis à un contrôle efficace pour assurer la conformité aux prescriptions en matière d'AIR. Dans l'ensemble, les ressources allouées à la réalisation d'analyses préalables ont été insuffisantes et les possibilités de formation, très limitées (OCDE, 2010).

Des efforts en vue du développement d'une AIR mieux structurée ont été engagés dans certains *Länder* comme la Haute-Autriche et le Vorarlberg. Le nouveau système d'AIR instauré au niveau fédéral au début 2013 va dans le bon sens³¹. Il oblige les ministères fédéraux à évaluer tous les impacts « essentiels », y compris sur l'environnement, dans un processus à deux étapes. Seuls les impacts dépassant certains seuils (encore à définir) devront faire l'objet d'une analyse approfondie. L'élaboration d'orientations complètes et d'une trousse à outils pour les AIR, qui préciseraient notamment la méthode à suivre pour l'évaluation des coûts et avantages environnementaux, serait utile pour améliorer l'application de ces analyses.

6. Promotion de la démocratie environnementale

Il existe en Autriche des mécanismes légaux et administratifs bien développés pour faciliter l'accès à l'information sur l'environnement, la participation du public aux processus de décision sur l'environnement et l'accès à la justice. Le pays a ratifié en 2005 la Convention d'Aarhus de la CEE-ONU sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (1998) et transposé les directives pertinentes de l'UE. Des informations sur la mise en œuvre de la convention sont publiées sur un site spécifique (www.partizipation.at). Comme le montrent les sections suivantes, le bilan de l'Autriche est positif en ce qui concerne les deux premiers axes de la convention : l'accès à l'information et la participation du public aux processus décisionnels concernant l'environnement. Le pays a aussi fait des progrès au regard du troisième axe – l'accès aux tribunaux en matière environnementale – mais des améliorations sont encore possibles.

6.1. Participation du public et accès à l'information sur l'environnement

Participation du public

Le système de partenariat social (*Sozialpartnerschaft*) constitue un aspect important de l'élaboration des politiques en Autriche³². Les partenaires sociaux sont quatre grandes organisations, qui représentent les intérêts des employés (Fédération autrichienne des syndicats et Chambre fédérale du travail), des agriculteurs et des zones rurales (Chambre de l'agriculture) ainsi que des entreprises (Chambre économique autrichienne). Ces organisations ont toutes des sections dans chacun des *Länder*.

Aussi bien à l'échelon fédéral qu'à celui des *Länder*, la coopération entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux a lieu de façon volontaire et informelle et n'est pas régie par la législation, même si plusieurs textes de loi autrichiens spécifient le droit de certains acteurs ou institutions de participer au processus de consultation³³. Ce système de coopération ne couvre pas seulement les relations du travail mais s'étend à presque tous les domaines d'intervention économiques et sociaux, y compris les politiques environnementales. Le partenariat social passe en grande partie par des canaux informels et confidentiels qui ne sont pas normalement accessibles au grand public. Les groupes

d'intérêt officiellement reconnu bénéficiant donc de fait d'une voix privilégiée dans l'élaboration des politiques.

L'Autriche continue à promouvoir la participation des citoyens à l'élaboration et l'administration des politiques. En 2008, un groupe de travail interministériel composé de représentants des groupes d'intérêts, d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'experts, a établi un projet de normes de participation du public, qui a été adopté par le conseil des ministres. Ces normes ne sont pas contraignantes, mais il est recommandé à toutes les autorités de l'échelon fédéral et des *Länder* de les appliquer lors de l'élaboration de politiques, de règlements et de textes législatifs. La consultation du public est normalement soumise à des procédures uniformisées (encadré 2.3).

Encadré 2.3. **Procédures de consultation publiques**

Les consultations publiques organisées à l'échelon fédéral comprennent normalement deux étapes. La première, celle des « cycles de consultation préparatoire », présente souvent un caractère informel. À cette étape, seuls les acteurs les plus importants (généralement les partenaires sociaux, les *Länder* et la Cour des comptes) sont consultés par le ministère qui est à l'origine du projet de loi ou de règlement.

Vient ensuite une étape de consultation formelle plus ouverte. Un nombre plus important d'organisations, auxquelles est présenté le projet de législation issu de la première étape, y participent. Les normes de 2008 sur la participation du public recommandent une durée de consultation de six semaines, qui peut être prolongée lorsque le projet est complexe ou controversé, ou lorsque les parties prenantes à consulter sont nombreuses. Les services ministériels concernés publient généralement les projets sur leur site Internet. Tous les projets pour lesquels une consultation est en cours sont en outre publiés sur le site Internet du Parlement.

Les avis et les commentaires recueillis au cours d'une consultation sont examinés par le ministère de tutelle et intégrés le cas échéant au projet de loi. Le degré de prise en compte des commentaires à ce stade est variable. Aucune règle ou norme n'exige en général de donner des informations sur la prise en considération des résultats de la consultation dans la version finale du projet. Cependant, un retour d'information est habituellement fourni de façon informelle aux parties prenantes. Il n'est pas effectué de contrôle centralisé de la qualité des consultations avant de soumettre le projet de loi au gouvernement pour décision. Aucune disposition ne prévoit non plus le renvoi d'un projet pour réexamen si la consultation ne s'est pas déroulée correctement.

Après la présentation du projet de loi au Parlement, aucune consultation publique n'a lieu, sauf s'il s'agit d'un projet politiquement sensible et controversé, auquel cas le Parlement peut organiser des auditions publiques et/ou d'experts.

Source : OCDE (2010).

Il existe depuis longtemps des ONG environnementales en Autriche (OCDE, 2003). En 2012, 40 organisations étaient officiellement accréditées pour participer aux procédures EIE, dont deux organisations faîtières : l'Umweltdachverband et l'Ökobüro³⁴. On estime que le nombre total d'adhérents des ONG environnementales et des associations alpines représente 20 % de la population autrichienne. Plusieurs dispositions légales prévoient expressément la consultation des ONG environnementales lors des processus de décision,

notamment en relation avec les EIE, les EES, la DCE et les procédures d'autorisation. En outre, l'information concernant les autorisations doit être librement accessible.

Accès à l'information sur l'environnement

L'Autriche met depuis longtemps des informations sur l'environnement à la disposition du public. La loi sur l'information environnementale, qui date du début des années 90, a été modifiée en 2004 pour transposer la directive de l'UE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement (2003/4/CE). La loi fédérale et les lois correspondantes des *Länder* précisent les procédures d'accès, en général gratuites, à l'information environnementale détenue par les administrations et établissements publics. Elles définissent également le cadre des systèmes d'information sur l'environnement de l'administration fédérale et des *Länder*, de la fourniture de données en ligne et de la préparation de rapports sur l'état de l'environnement (section 5.1). Un inventaire des émissions et transferts de matières polluantes a en outre été créé afin de permettre aux citoyens d'obtenir via Internet des informations sur les rejets polluants des installations industrielles (chapitre 5). Un groupe de travail sur l'administration électronique constitué dans le cadre de la plate-forme *Digitales Österreich* (Autriche numérique) s'emploie à améliorer encore la diffusion des informations sur l'environnement par l'intermédiaire des sites Internet des autorités publiques.

Il n'existe pas de statistiques nationales complètes sur les demandes d'information mais, d'après les autorités autrichiennes, le nombre de ces demandes a généralement augmenté, en particulier à propos des grands projets importants du point de vue de l'environnement. En 2007-08, l'Agence autrichienne de l'environnement a reçu environ 4 000 demandes d'information, qui portaient principalement sur les substances chimiques, les biocides, les transports, les déchets et les sites contaminés. On a pu observer que les demandes d'information adressées aux autorités publiques étaient d'autant moins nombreuses que la qualité de l'information environnementale accessible au public en ligne était élevée. En général, les administrations et institutions autrichiennes répondent de manière positive aux demandes d'information : les cas de demandes rejetées, de retard prolongé dans le traitement d'une demande ou de recours aux tribunaux sont assez peu nombreux, encore que les choses varient d'un *Land* à l'autre.

6.2. Éducation à l'environnement

L'Autriche a depuis longtemps pour politique de promouvoir l'éducation à l'environnement à tous les niveaux de l'enseignement. Elle a participé à plusieurs réseaux européens et internationaux d'éducation à l'environnement. En 2008, elle a adopté une stratégie d'éducation au développement durable, élaborée conjointement par les ministères de l'Environnement et de l'Éducation, qui promeut des approches innovantes en la matière.

De nombreuses initiatives publiques remontent aux années 80 et 90. Parmi elles, il faut citer la création du Forum pour l'éducation à l'environnement, qui fonctionne comme une agence spécialisée de promotion des projets dans ce domaine. Le Fonds d'éducation à la santé et au développement durable soutient financièrement l'éducation à l'environnement dans les écoles. Il a financé quelque 2 000 projets depuis sa création en 1992, moyennant des dépenses annuelles de 140 000 EUR.

Le réseau d'« écoles vertes » (*Ökolog*) demeure l'initiative phare de l'Autriche dans le domaine de l'éducation à l'environnement. Reposant sur une approche à l'échelle de

l'établissement tout entier, cette initiative combine le développement d'activités d'éducation spécifiques avec l'engagement des écoles participantes en faveur de l'environnement et de l'amélioration de leurs performances en la matière. Le réseau Ökolog, qui regroupe plus de 380 écoles, est soutenu par le ministère de l'Éducation, des Arts et de la Culture et par le Forum pour l'éducation à l'environnement.

Pendant les années 2000, l'Autriche a lancé ou relancé des concours d'éducation à l'environnement et de performance environnementale dans les écoles et les établissements d'enseignement supérieur. Ces concours reposent également sur une approche à l'échelle de l'établissement tout entier. Ils suscitent un large intérêt qui continue à se développer, comme le montre le nombre croissant d'institutions participantes³⁵.

Comme dans d'autres pays, l'école joue apparemment un rôle clé comme source de connaissances sur les problèmes environnementaux. Les élèves de quinze ans interrogés dans le cadre du Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves (PISA) ont indiqué s'être familiarisés avec les problèmes environnementaux à l'école, leur pourcentage atteignant 59 % pour les pénuries d'énergie et 81 % pour la pollution atmosphérique. L'enseignement scolaire semble d'ailleurs être en Autriche une source de connaissances sur l'environnement plus importante qu'en moyenne dans les pays de l'OCDE (tableau 2.1). La grande majorité des Autrichiens de 15 ans interrogés avaient connaissance des problèmes environnementaux et ont déclaré que ces problèmes constituaient un grave sujet de préoccupation, à la fois pour eux-mêmes et pour d'autres personnes dans le pays (OCDE, 2009).

Tableau 2.1. **L'école comme source d'apprentissage sur l'environnement**

Problème d'environnement	Autriche ^a	OCDE ^a
Pollution atmosphérique	80.6	75.7
Disparition d'espèces végétales et animales	76.5	70.1
Déforestation	75.4	64.4
Déchets nucléaires	63.2	58.4
Pénuries d'eau	62.8	58.6
Pénuries d'énergie	59.3	59.6

a) Pourcentage d'élèves de 15 ans ayant déclaré avoir étudié les problèmes d'environnement à l'école dans l'enquête PISA 2006.

Source : OCDE (2009).

6.3. Accès à la justice

L'Autriche n'a pas adopté de législation reprenant spécifiquement les dispositions de la Convention d'Aarhus sur l'accès à la justice en matière d'environnement. Les autorités affirment que le système en vigueur protège les intérêts individuels et collectifs en matière d'environnement et que d'autres moyens de recours existent, en particulier les médiateurs de l'environnement.

Chaque *Land* est doté d'un médiateur de l'environnement, institution très appréciée des ONG. La plupart des médiateurs n'ont pas de comptes à rendre au gouvernement et sont assez indépendants (Milieu, 2007). Leur objectif premier est de défendre la protection de l'environnement dans l'intérêt de la population locale. Ils veillent à ce que le grand public et les ONG environnementales soient informés et participent aux consultations sur les EIE et la protection de la nature. Les médiateurs participent aux procédures et leur

responsabilité est engagée si leur manque de participation entraîne des atteintes à l'environnement. Ils sont aussi habilités à saisir les tribunaux administratifs en cas de non-respect des procédures administratives en matière d'environnement. Cependant, du fait de différences de législation, les médiateurs de l'environnement ne disposent pas des mêmes prérogatives dans tous les *Länder*.

Le public (individus, ONG et autres groupes) peut signaler des violations présumées de la législation environnementale aux autorités, qui décident ensuite d'initier ou non une procédure. Les citoyens peuvent aussi déposer un recours contre des mesures ou décisions administratives devant les chambres administratives indépendantes locales.

Néanmoins, la législation autrichienne ne prévoit pas de procédure administrative pour l'accès du public à la justice en matière d'environnement. Le public ne dispose en général d'aucune capacité juridique dans les procédures civiles et administratives mettant en cause des intérêts publics en matière d'environnement : seules les personnes dont les intérêts privés sont en jeu jouissent d'une telle capacité. Certaines ONG déclarées disposent cependant du droit de saisir les tribunaux, mais uniquement dans les affaires qui concernent des installations de traitement de déchets, des installations IPPC ou des décisions relatives à une EIE ; les autres membres du public ne sont pas habilités à le faire. La capacité juridique a été étendue en partie aux ONG déclarées dans le cadre du régime de responsabilité en matière d'environnement (section 4.4). Même si les médiateurs de l'environnement représentent dans une certaine mesure le public, le système est assez restrictif s'agissant de l'accès aux tribunaux (Milieu, 2007 ; Justice and Environnement, 2010).

En outre, alors que les procédures administratives autrichiennes sont généralement peu coûteuses, les frais encourus en pratique peuvent avoir un effet dissuasif. Les procédures d'EIE, par exemple, exigent de faire appel à des experts techniques et juridiques, dont les services sont coûteux, pour analyser la documentation et comparaître devant le tribunal³⁶. Il a été proposé à cet égard de créer un fonds de participation du public, afin de financer l'aide juridique et les avis d'experts nécessaires aux ONG et aux organisations locales qui participent aux procédures d'EIE.

Notes

1. Par exemple, le ministère fédéral de l'Économie, de la Famille et de la Jeunesse est chargé des questions énergétiques au niveau fédéral, le ministère des Transports s'occupe des politiques des transports, le ministère des Finances décide du montant des taxes sur l'énergie et le ministère de l'Éducation partage avec le BMLFUW la responsabilité de l'éducation environnementale.
2. Outre son budget annuel de 15 millions EUR, l'Agence autrichienne de l'environnement reçoit 10 millions EUR par an du BMLFUW et environ 9 millions EUR d'autres sources telles que les entreprises privées et l'UE.
3. Les domaines d'intervention dans lesquels l'Autriche a rencontré de sérieuses difficultés pour mettre en œuvre les directives de l'UE sont les suivants : transports, marché intérieur et services, entreprises et industrie (CE, 2011).
4. Toutes les plaintes ne débouchent pas sur une procédure d'infraction.
5. L'Autriche a ratifié la CCNUCC en 1994 et le protocole de Kyoto en 2002.
6. Ces directives comprennent la directive PEN (2001/81/CE) et la directive sur la qualité de l'air (2008/50/CE). D'autres textes ciblant des polluants ou des secteurs spécifiques ont été harmonisés avec la législation européenne pertinente : l'Ordonnance sur les solvants a été modifiée pour transposer la directive Decopaint (2004/42/CE) et la loi sur l'ozone a été révisée afin de transposer la directive relative à l'ozone dans l'air ambiant (2002/3/CE). La loi sur les véhicules à moteur reprend les normes d'émission des véhicules de l'UE.

7. Des limitations de vitesse plus rigoureuses que la réglementation nationale sont appliquées depuis 2010 sur les routes du Tyrol. Des interdictions de circulation des voitures âgées (immatriculées avant janvier 1992) sont en vigueur au Burgenland, en Basse-Autriche, au Tyrol et à Vienne, et une mesure de ce type est en cours de mise en place en Styrie.
8. En 2025, par exemple, le rail devra représenter 40 % du transport de fret, et les émissions de CO₂, PM_{2.5} et NO_x liées au transport devront avoir diminué respectivement de 19 %, 50 % et 70 %, par rapport aux niveaux de 2010.
9. Le schéma directeur indique, par exemple, que d'ici à 2020 la moitié des nouveaux bâtiments devront se trouver à 500 mètres au maximum d'un arrêt de transport public prévu ou existant.
10. Prévention, préparation en vue du réemploi, recyclage, valorisation et enfin élimination.
11. Les principaux critères pris en compte dans l'enquête étaient les suivants : découplage de la production de déchets municipaux des dépenses finales de consommation des ménages ; application concrète de la hiérarchie des déchets ; utilisation d'instruments économiques et réglementaires pour favoriser les options de gestion des déchets du haut de la hiérarchie ; adéquation de l'infrastructure de traitement et qualité de la planification de l'infrastructure ; réalisation des objectifs ; et procédures d'infraction.
12. Un bon état chimique devra être rétabli en 2015 pour 4 masses d'eau, en 2021 pour 5 autres et en 2027 pour les 11 restants ; 42 % des masses d'eau naturelles devront retrouver un bon état écologique avant 2015, 50 % des cours d'eau et tous les lacs avant 2021 et les cours d'eau restants avant 2027, la priorité étant donnée au rétablissement des migrations de poissons et aux débits résiduels. Le potentiel écologique de 23 % des plans d'eau modifiés ou artificiels devra être rétabli avant 2015, et cette proportion devra passer à 57 % en 2021 puis à 100 % en 2027.
13. La stratégie est organisée autour de quatre grands domaines d'action : conservation de la biodiversité, utilisation durable de la biodiversité, recherche et suivi, et coopération.
14. La directive IPPC a fait l'objet de modifications substantielles à plusieurs reprises. Elle a été codifiée en 2008.
15. En 2004, la Cour de justice de l'Union européenne a statué que la législation autrichienne transposait de façon incomplète la directive IPPC.
16. Plus de 11 fois plus d'autorisations ont été délivrées pendant les deux années précédant la date butoir de 2007 qu'au cours des deux années précédentes (Entec, 2009).
17. Les règles générales contraignantes désignent les valeurs limites ou autres minimums directement applicables lors de la délivrance d'autorisations aux exploitants industriels. Elles prennent principalement la forme d'ordonnances fédérales de limitation des émissions et s'appliquent également à certaines activités non concernées par la directive IPPC. Des règles générales contraignantes ont été établies pour les décharges, l'incinération des déchets, le traitement des huiles usées, les installations de combustion, le frittage de minerai de fer, la sidérurgie, les fonderies, la production de métaux non ferreux, la production de ciment, les fours à briques des installations industrielles et minières, la production de verre, les installations COV, la production de substances chimiques inorganiques et d'explosifs, le lavage, la finition et le traitement de textiles, et la fabrication de produits dérivés du bois.
18. L'Autriche est Partie à la Convention d'Espoo de la CEE-ONU sur les études d'impact environnemental dans un contexte transfrontalier (1991).
19. Cela englobe les parcs d'attractions ou de loisirs, les stades, les terrains de golf, les routes secondaires, les pipelines, les centres commerciaux et les domaines skiables.
20. Le rapport 2012 sur les EIE indique que la durée des procédures relatives aux projets d'investissement (transports non inclus) n'est plus que d'environ 10 mois, contre plus de 12 mois en 2009. Le délai requis pour traiter les EIE concernant des projets d'infrastructure de transport est en gros de 9 mois après avoir diminué d'environ 1 mois (BMLFUW, 2012).
21. De 2006 à 2012, le BMLFUW a effectué environ 22.5 inspections de sites de gestion de déchets par an. Le ministère contrôle les transferts transfrontières de déchets, et il réalise aussi une centaine d'inspections par an pour vérifier l'application de la législation sur les emballages et environ 35 inspections concernant les déchets d'équipements électriques et électroniques.
22. Les services d'inspection des Länder doivent, par exemple, inspecter les installations de traitement des déchets au moins une fois tous les cinq ans.

23. La loi sur l'eau exige, par exemple, des exploitants de station d'épuration qu'ils fassent inspecter leur installation par des experts extérieurs au moins une fois tous les cinq ans à leurs frais. Le rapport d'inspection est transmis à l'autorité des eaux qui peut décider le cas échéant d'un réexamen.
24. Par exemple, les infractions à la réglementation concernant les stations d'épuration sont sanctionnées par une amende de 3 630 EUR à 36 340 EUR ou par une peine d'emprisonnement de six semaines maximum ; les infractions à la loi sur la gestion de l'eau sont passibles d'une amende de 360 EUR à 36 340 EUR. En cas d'infraction grave et de risque sérieux pour la santé humaine, les autorités peuvent retirer la licence commerciale et industrielle de l'exploitant et ordonner la fermeture de tout ou partie de l'installation.
25. Le montant maximum de l'amende administrative est, par exemple, de 72 600 EUR en Autriche, contre 50 000 EUR en Allemagne. Cependant, les infractions pénales en matière d'environnement sont passibles d'une amende d'un montant maximum de 1.8 million EUR et d'une peine d'emprisonnement de cinq ans, contre 10.8 millions EUR et trois ans d'emprisonnement en Allemagne (Milieu, 2011).
26. La loi fédérale vise les dommages causés aux sols et à l'eau. Le cadre de responsabilité environnementale comprend également neuf lois spécifiques adoptées au niveau des Länder, qui couvrent les atteintes à la biodiversité et aux terres.
27. Il s'agit d'une responsabilité « pour faute » ou « sans faute » (c'est-à-dire indépendamment de la conformité aux autorisations pertinentes), selon le type d'activité et de dommages.
28. Le système comprend 82 indicateurs, dont 26 indicateurs phares, qui couvrent deux « sphères » : homme/société et environnement.
29. Le Plan fédéral de gestion des déchets, le Programme de prévention des déchets et le Plan national de gestion des districts hydrographiques font partie des plans pour lesquels une EES a été réalisée.
30. Cette évaluation repose sur la méthode des coûts standards.
31. Ce système a été introduit dans la loi de finances fédérale de 2009.
32. Le partenariat social autrichien a été établi au début des années 50, sur une base volontaire et informelle, pour maîtriser l'inflation de l'après-guerre. Il a ensuite évolué pour devenir un système général de consultation sur les politiques économiques et sociales.
33. Par exemple, le « droit de commentaire » de la Chambre économique autrichienne est inscrit dans la loi.
34. L'Umweltdachverband regroupe 39 organisations comptant environ 1.3 million d'adhérents, l'Ökobüro représente 16 organisations.
35. Le nombre d'universités participant au concours de développement durable est passé, par exemple, de 13 (42 projets) en 2007 à 22 (77 projets) en 2012.
36. L'expérience montre que le coût d'une procédure d'EIE pour le public concerné se situe entre 10 000 EUR et 30 000 EUR (Justice and Environnement, 2010).

Bibliographie

- AEE (2012), *Protected Areas in Europe: An Overview*, EEA Report n° 5/2012, Agence européenne pour l'environnement, Copenhague.
- AEE (2013), *Municipal Waste Management in Austria*, Agence européenne pour l'environnement, Copenhague.
- Agence autrichienne de l'énergie (2011), *Klima:Aktiv Annual Report 2011*, ministère fédéral de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de l'Eau, Vienne.
- BiPRO (2012), *Screening of Waste Management Performance of EU Member States*, prepared for the European Commission under the project « Support to Member States in Improving Waste Management Based on Assessment of Member States' Performance », Beratungsgesellschaft für integrierte Problemlösungen, Munich, http://ec.europa.eu/environnement/waste/studies/pdf/Screening_report.pdf.
- BMLFUW (2012), 5. *UVP-Bericht an den Nationalrat 2012 : Bericht des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft an den Nationalrat gemäß n 44 UVP-G 2000 über die Vollziehung der Umweltverträglichkeitsprüfung in Österreich (5^e Rapport EIE au Conseil national 2012 : Rapport du ministère fédéral de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de l'Eau au Conseil*

- national conformément à la loi EIE §44 2000 sur la mise en œuvre de l'étude d'impact sur l'environnement en Autriche), ministère fédéral de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de l'Eau, Vienne, www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/umweltthemen/UVP_SUP_EMAS/UVP-Gesetz/5_UVP-Bericht_NR_2012.pdf.
- CE (2005), *Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Rapport de la Commission concernant la mise en œuvre de la directive 96/61/CE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution*, Commission européenne, Bruxelles, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2005/com2005_0540fr01.pdf.
- CE (2007), *Report on the Implementation of Recommendation 2001/331/EC Providing for Minimum Criteria for Environmental Inspections*, Commission européenne, Bruxelles, http://ec.europa.eu/environnement/legal/law/pdf/sec_2007_1493_en.pdf.
- CE (2009), *Study Concerning the Report on the Application and Effectiveness of the SEA Directive (2001/42/EC): Final Report*, Commission européenne, Bruxelles, <http://ec.europa.eu/environnement/eia/pdf/study0309.pdf>.
- CE (2010a), *Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Rapport de la Commission concernant la mise en œuvre de la directive 2008/1/CE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution et de la directive 1999/13/CE relative à la réduction des émissions de composés organiques volatils dues à l'utilisation de solvants organiques dans certaines activités et installations*, Commission européenne, Bruxelles, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0593:FIN:FR:PDF>.
- CE (2010b), *Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions conformément à l'article 14, paragraphe 2, de la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux*, Commission européenne, Bruxelles, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0581:FIN:FR:PDF>.
- CE (2011), *29^e Rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit de l'UE*, Commission européenne, Bruxelles, http://ec.europa.eu/eu_law/docs/docs_infringements/annual_report_29/sg_annual_report_monitoring_eu_law_121130.pdf.
- CE (2012), *Use of Economic Instruments and Waste Management Performances*, Commission européenne, Bruxelles, http://ec.europa.eu/environnement/waste/pdf/final_report_10042012.pdf.
- Entec (2009), *Monitoring of Permitting Progress for Existing IPPC Installations*, report prepared for the European Commission Directorate General Environment by Entec UK Limited in partnership with the Institute for European Environmental Policy, Gosforth/Londres.
- IMPEL (2012), *The Implementation of the Environmental Impact Assessment on the Basis of Precise Examples*, Réseau de l'Union européenne pour l'application et le respect du droit de l'environnement, Bruxelles, <http://impel.eu/wp-content/uploads/2013/01/IMPEL-EIA-Report-final.pdf>.
- Justice and Environnement (2010), *Access to Justice in Environmental Matters*, Justice and Environnement, Brno (République tchèque).
- Klaffl, I. et al. (2006), *UVP-Evaluation: Evaluation der Umweltverträglichkeitsprüfung in Österreich*, (Évaluation-EIE : Évaluation de l'étude d'impact environnemental en Autriche), Agence autrichienne de l'environnement, Vienne.
- Konrad, C. et T. Alge (2007), *Legal Analysis on SEA Infrastructure Implementation : Austria*, Justice and Environnement, Brno (République tchèque), www.justiceandenvironnement.org/_files/file/2009/06/sea-wp07-austria-final-analysis.pdf.
- Milieu (2007), *Measures on Access to Justice in Environmental Matters (Article 9(3))*: Country Report for Austria, Milieu Ltd, Bruxelles.
- Milieu (2011), *Overview of Provisions on Penalties Related to Legislation on Industrial Installations in the Member States*, Milieu Ltd, Bruxelles, http://ec.europa.eu/environnement/air/pollutants/stationary/pdf/overview_penalties_study.pdf.
- OCDE (2003), *Examens environnementaux de l'OCDE : Autriche 2003*, Éditions OCDE, Paris, doi: 10.1787/9789264018914-fr.
- OCDE (2009), *Green at Fifteen? How 15-Year-Olds Perform in Environmental Science and Geoscience in PISA 2006*, PISA, Éditions OCDE, Paris, doi: 10.1787/9789264063600-en.
- OCDE (2010), *Better Regulation in Europe: Austria 2010*, Éditions OCDE, Paris, doi : 10.1787/9789264094772-en.

- OCDE (2012), *Examens environnementaux de l'OCDE : Allemagne 2012*, Éditions OCDE, Paris, doi : 10.1787/9789264169388-fr.
- OCDE (2013), *Études économiques de l'OCDE : Autriche 2013*, Éditions OCDE, Paris.
- Rechnungshof (2010), *Bericht des Rechnungshofes : Nachhaltige Entwicklung in Österreich* (Rapport de la Cour des comptes : le développement durable en Autriche), Rechnungshof, Vienne, www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2010/berichte/teilberichte/bund/bund_2010_12/Bund_2010_12_3.pdf.
- Rechnungshof (2012), *Bericht des Rechnungshofes : Verfahrenskonzentration bei Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder* (Rapport de la Cour des comptes : procédures conjointes de l'État fédéral et des Länder pour l'évaluation de l'impact sur l'environnement), Rechnungshof, Vienne, www.rechnungshof.gv.at/en/audit-reports/view/detail/verfahrenskonzentration-bei-umweltvertraeglichkeitspruefungen-auf-ebene-des-bundes-und-der-laender-9.html.
- REDD (2012), *Single country profile : Austria*, Réseau européen du développement durable, Vienne, www.sd-network.eu/?k=country%20profiles&s=single%20country%20profile&country=Austria (consulté en mars 2013).



Extrait de :
**OECD Environmental Performance Reviews:
Austria 2013**

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264202924-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2014), « Contexte de l'élaboration des politiques », dans *OECD Environmental Performance Reviews: Austria 2013*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264202948-6-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.