



**Autorité environnementale**  
conseil général de l'Environnement et du Développement durable  
[www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr)

# L'Autorité environnementale a dix ans

Bilan et perspectives de l'autorité environnementale

## Les actes du colloque anniversaire



26 juin 2019

Colloque animé par Jean-Jacques FRESKO de l'Agence Nature



# Sommaire

Allocution de <b>Michel BADRÉ</b> , premier président de l’Autorité environnementale (2009-2014), vice-président du Conseil économique, social et environnemental (CESE) .....	4
Introduction <b>Anne-Marie LEVRAUT</b> , vice-présidente du conseil général de l’Environnement et du Développement durable (CGEDD) .....	7
Table ronde : L’évaluation environnementale au service de la transition énergétique Neutralité carbone : comment la rendre concrète dans les plans/programmes et les projets ? .....	10
Table ronde : L’évaluation environnementale pour un aménagement durable Repenser les projets de territoires à l’aune des enjeux environnementaux .....	23
Table ronde : L’évaluation environnementale face à l’effondrement de la biodiversité La biodiversité, enjeu au cœur des démarches « éviter, réduire, compenser » < en cohérence avec les autres enjeux environnementaux .....	37
Table ronde : Informier et associer le citoyen aux décisions à portée environnementale .....	50
Témoignage conclusif de <b>Philippe Ledenic</b> , président de l’Autorité environnementale au nom de ses membres .....	64
Clôture <b>Nicole KLEIN</b> , au nom du ministre d’État, ministre de la Transition écologique et solidaire .....	70



2019  
L'Ae  
à  
dix  
ans





# Allocution de **Michel BADRÉ**, premier président de l’Autorité environnementale (2009-2014), vice-président du Conseil économique, social et environnemental (CESE)

Bonjour à tous.

Je tiens d’abord à remercier Philippe Ledenvic et tous les membres de l’Ae d’avoir organisé cette journée, qui fait sans doute plaisir à tous ceux qui étaient présents à sa création. C’est en effet une joie de constater que cette institution nouvelle, pour laquelle beaucoup d’énergie a été dépensée, s’est maintenant inscrite dans le paysage institutionnel, ce qui n’était pas gagné d’avance.

Je tiens à apporter deux ou trois souvenirs et livrer deux réflexions, sur deux points sensibles : l’indépendance de l’Ae, et sa contribution à l’éthique de la décision publique.

Il y a dix ans, la seule question posée avec insistance à Chantal Jouanno, qui installait l’Ae en tant que secrétaire d’État à l’environnement, par des journalistes au moment de la création de l’Ae portait sur son indépendance : Comment une institution nouvelle qui se voulait indépendante pouvait-elle comporter tant de représentants de son ministère ? À l’époque, la seule réponse possible était d’indiquer que les précautions d’usage avaient été prises pour limiter les risques de conflits d’intérêt, notamment dans son règlement intérieur. Mais le doute était légitime. Or l’indépendance, c’est comme l’amour, ça ne se déclare pas, ça se prouve. Aujourd’hui, dix ans de fonctionnement de l’Ae sont la preuve que l’Ae a su être indépendante de tous, partisans ou adversaires des projets ou programmes examinés. Pour parvenir à ce résultat, deux pratiques très importantes ont été mises en place immédiatement. L’Ae ne s’est jamais prononcée individuellement mais toujours collégalement, ce qui limite fortement les risques de dérive ou d’instrumentalisation. De plus, les avis de l’Ae ont toujours été immédiatement rendus publics, c’est-à-dire dans la demi-journée qui suit la délibération, ce qui rend matériellement presque impossible toute modification de l’avis, à la demande de qui que ce soit, avant sa publication. Ces deux pratiques se sont avérées assez robustes. Pour autant, l’indépendance n’est jamais gagnée. La question restera toujours posée, et c’est normal.

Par ailleurs, je voudrais évoquer deux questions proches, posées séparément, au sujet de l’éthique d’élaboration des avis de l’Ae, par deux cadres dirigeants du Ministère de la Transition écologique et solidaire, dans deux réunions de travail différentes. Le premier se demandait pourquoi l’Ae rendait des avis publics au lieu de fournir des notes blanches au Ministre, ce qui lui permettrait d’être plus précis tout en restant discret sur les défauts des projets. Le second, estimant que l’Ae était trop souvent amenée à critiquer certains éléments des dossiers portés par le Ministère, se demandait « de quel côté de la table »

se trouvait l'Ae. Il s'agit là de questions de fond pour l'Ae, le ministère, les préfets et les maîtres d'ouvrage, car elles renvoient aux principes éthiques de la décision publique, et du positionnement de chacun, dont l'Ae, dans le processus de décision.

Pour aller plus loin avec vous dans cette réflexion sur l'éthique, j'aimerais citer Aldo Leopold, un forestier américain de la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle. C'était un écologue et l'un des fondateurs de l'éthique environnementale. Pour lui, s'exprimant à la fin des années 1940, « *une éthique est une limite imposée à la liberté d'agir dans la lutte pour l'existence. Une éthique peut être considérée comme un guide pour faire face à des situations écologiques si neuves et si complexes, ou impliquant des conséquences si lointaines, que le chemin de l'intérêt social ne peut être perçu par chacun. Il se peut que l'éthique soit une sorte d'instinct communautaire en gestation.* » Pour bien comprendre la dernière phrase, il faut savoir qu'Aldo Leopold était un spécialiste de l'étude des populations de faune sauvage. Pour lui, l'instinct communautaire d'un groupe ou d'une population soumis à des risques était un concept très concret.

À l'heure actuelle, ces idées de limite imposée à la liberté d'agir ou d'instinct communautaire en gestation valent pour tous ceux qui participent à l'élaboration des décisions publiques. Les membres de l'Ae ne sont pas meilleurs ou moins bons, du point de vue de l'éthique, que les élus, les préfets ou les directeurs de ministères. Cependant, ils ont une position institutionnelle et une liberté de parole qui leur donne une responsabilité particulière : rappeler à tous les acteurs de la décision que ces notions relevant de l'éthique collective existent, et bien sûr commencer par les appliquer eux-mêmes.

En 2019, nous ne sommes plus en 2009 ou en 1949. Beaucoup de choses ont changé, en particulier les données scientifiques sur le contexte environnemental, qui ont été analysées dans de nombreux rapports. Elles nous donnent aujourd'hui des bases bien plus globales et plus précises que celles dont on disposait par le passé sur la situation écologique « si neuve et si complexe » évoquée par Leopold il y a 70 ans.

De ce fait, l'Ae a élargi ses approches et ses analyses techniques et a travaillé pour les rendre accessibles à tous. Il lui a aussi fallu accepter la critique de ses pairs. La journée d'aujourd'hui et ses tables rondes semblent être une brique de plus dans la construction progressive de la rigueur scientifique et de la rigueur démocratique nécessaires à une bonne préparation des décisions publiques sur les grands projets et programmes.

La préparation de ces décisions complexes nécessite en effet des réflexions de fond.

Face à des situations difficiles, comme celles décrites par le GIEC ou l'IPBES, l'ingénieur et philosophe Jean-Pierre Dupuy explique que pour éviter les catastrophes annoncées, il faut considérer qu'elles sont inéluctables. C'est pour lui le seul moyen qui conduise à prendre des mesures permettant qu'elles ne se réalisent pas. Sorti du paradoxe apparent de cette phrase, une telle hygiène mentale me semble très importante. Mais il faut ensuite que les mesures ainsi définies soient appliquées. Amartya Sen, économiste du développement, écrit dans *L'Idée de justice* qu'il faut, pour rendre acceptables par tous des décisions nécessairement difficiles, que les plus défavorisés y trouvent un intérêt. Il faut donc réduire les inégalités. Surtout, il développe la notion de « capacité », consistant à rendre les citoyens capables de participer à l'élaboration de la décision. La charte constitutionnelle française précise que tout citoyen doit se faire offrir la possibilité d'y participer, ce qui ne va pas aussi loin. Il faut aussi le former et lui donner tous les éléments permettant l'expression d'un avis éclairé. Cela renvoie aux principes de rigueur scientifique et démocratique que l'Ae s'attache à respecter.

L'énergie, le temps et les efforts nécessaires sont parfois très importants, pour éclairer les points controversés, trouver des solutions ou réunir des gens qui ne souhaitent pas toujours construire ensemble des compromis acceptables pour tous. Pour autant, au vu de l'histoire de quelques projets emblématiques récents, cela prend en général beaucoup moins de temps et coûte beaucoup moins cher que l'option alternative, qui consiste à ne pas faire ces investissements préparatoires.

Je suis heureux en tout cas que l'Ae soit devenue en dix ans un acteur reconnu par tous, acteur de la démocratie environnementale en construction.

Pour conclure, je voudrais revenir avec Aldo Leopold sur les raisonnements utilitaristes, qui envisagent la façon de compenser les impacts environnementaux qu'on n'a pas su éviter ou réduire. Ces raisonnements sont satisfaisants, mais il faut aussi savoir prendre du recul vis-à-vis d'eux. Je cite à nouveau « l'Almanach d'un Comté des Sables » dans laquelle il évoque les comtés des sables, son pays de prédilection, à l'Ouest des Grands Lacs, dans le Wisconsin, aux États-Unis, tout près de la frontière canadienne. Écoutons-le :

*« En un mot, les comtés des sables sont pauvres. Quelquefois, au mois de juin, quand je vois les dividendes de rosée suspendus à chaque lupin, le doute me saisit quant à la pauvreté réelle de cette région. L'officiel chargé de la destruction des mauvaises herbes, qui a rarement l'occasion de voir la rosée du petit jour, invoquerait sans doute la nécessité de les supprimer. Les économistes connaissent-ils quelque chose au lupin ?*

*Sur le plus maigre bout de sable du plus pauvre des comtés des sables, il n'y a absolument rien, du moins au mois d'avril, si ce n'est un peu de mousse. Ici, la bécasse mâle peut se rengorger, se pavaner, faire des ronds de jambe, sans rencontrer le moindre écran, bien en vue de son public réel ou espéré. Cette petite circonstance, sans doute entièrement dépourvue d'incidence sur le niveau de vie mesuré selon des critères économiques, est responsable du choix de la bécasse quant à son habitation.*

*Les économistes n'ont pas encore, à ce jour, tenté de déplacer les bécasses. »*

C'était écrit en 1948.

Merci de m'avoir écouté et bonne journée.

## Introduction

### **Anne-Marie LEVRAUT,** vice-présidente du conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD)

Bonjour à tous.

Le CGEDD est le conseil général de l'Environnement et du Développement durable. On le confond souvent avec le commissariat général au Développement durable, mais nos institutions n'ont pas le même positionnement.

Mesdames et Messieurs, chers amis, je suis particulièrement heureuse et honorée d'ouvrir ce colloque anniversaire des dix ans de l'Ae, qui réunit autant de personnalités de très haut niveau et d'horizons divers. Je commencerai par un bref rappel historique. Si la France a été précurseur en matière d'évaluation environnementale avec la loi de 1976 sur la protection de la nature, la notion d'Autorité environnementale, pourtant présente dès 1985 dans les textes européens, n'a été introduite dans le droit national qu'en 2004. Cette responsabilité a été confiée, dans un premier temps, au Ministre chargé de l'Environnement, aux préfets, puis à la formation de l'Autorité environnementale du CGEDD, par un décret en Conseil d'État du 30 avril 2009, pour les plans, programmes et projets relevant du Ministre chargé de l'Environnement, après la création du grand ministère chargé du développement durable, en 2008.

L'Ae a donc dix ans. Cet anniversaire est l'occasion d'un bilan et d'une mise en perspective. C'est le sens de cette journée, qui réunit tous les acteurs qui ont contribué, au cours des dix années écoulées, à faire de l'Autorité environnementale ce qu'elle est aujourd'hui.

Mon propos sera en trois points. Tout d'abord, je voudrais vous dire quelques mots sur les liens qui unissent depuis sa création l'Autorité environnementale nationale et le CGEDD, pour insister sur nos valeurs communes. L'existence de l'Autorité environnementale est intimement liée à celle de l'évaluation environnementale. Mais si la protection de l'environnement est au cœur de la démarche d'évaluation, la démocratie environnementale, c'est-à-dire la participation citoyenne, au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement annexée à la Constitution, est le fondement de l'Autorité environnementale. En effet, chaque plan, chaque programme, chaque projet est susceptible de modifier les écosystèmes dont nous sommes partie prenante, la composition de l'air que nous respirons, la qualité de l'eau que nous buvons, celle de la nourriture que nous ingérons, l'intensité du bruit ou de la pollution lumineuse qui nous environne, etc. Permettre au public de participer à ces décisions est donc une exigence démocratique. Les textes qui régissent aujourd'hui la fonction d'Autorité environnementale, notamment les directives

européennes, éclairées par la jurisprudence, ont inscrit trois exigences au cœur de son action : l'objectivité, la transparence et la compétence. Parce que l'évaluation environnementale est étroitement liée à l'information et à la participation du public, il ne s'agit pas seulement d'imposer aux autorités publiques ou aux maîtres d'ouvrage, publics ou privés, d'évaluer les incidences environnementales de leurs décisions ou de leurs projets. Le public doit pouvoir porter, malgré la technicité et parfois la complexité des documents mis en consultation, une appréciation sur ces décisions ou sur ces projets, au regard notamment de leurs incidences sur l'environnement. Or, pour remplir son office, l'évaluation des incidences doit reposer sur une information exhaustive, objective et transparente. Sans des études d'un niveau de qualité suffisant, l'objectif d'information et de participation du public est manqué. Ici entre en jeu l'Autorité environnementale, qui a pour mission de vérifier le respect de ces trois critères et de donner au public une appréciation objective de la confiance à apporter à ces études. Objectivité, transparence et compétence fondent la réelle autonomie de l'Autorité environnementale. Le législateur européen a voulu garantir au public que l'évaluation de l'évaluation serait conduite selon une approche à la fois objective, impartiale et neutre, par rapport à l'organisme porteur de la décision ou du projet, transparente, fondée sur des consultations et des méthodes ouvertes et informées, menées par des institutions plurielles, composées de personnes compétentes.

Ce sont aussi les valeurs du CGEDD. Nous conduisons aussi nos propres travaux d'évaluation, avec le souci de l'objectivité, de la transparence et de la compétence. L'objectivité est inscrite dans notre charte de déontologie. Nos membres, selon notre décret constitutif, arrêtent librement les conclusions de leurs rapports. La transparence est garantie à la fois par notre guide qualité, qui définit un cadre et des standards, par exemple la traçabilité des sources, par les obligations déclaratives qui s'imposent à nous.

Enfin, la compétence : à cet égard, le CGEDD dispose de deux atouts maîtres, d'une part le haut niveau de qualification et la diversité des expériences de ses membres, d'autre part la collégialité de ses différentes formations, à commencer par l'Ae, qui est aussi un facteur d'une plus grande objectivité.

Vous le voyez, le choix fait en 2009 d'adosser l'Ae au CGEDD ne répondait pas seulement à une volonté pratique, mais à la volonté d'offrir à la fonction d'Autorité environnementale un cadre approprié à l'exercice de sa mission, notamment la garantie d'une véritable autonomie d'action et de moyens. Nos deux institutions partagent l'importance de la place de l'environnement et, plus fondamentalement peut-être, la nécessité de conjuguer la protection de l'environnement et la démocratie participative, indispensables pour s'approprier les enjeux de la transition écologique.

Mon deuxième point, maintenant. Nous fêtons aujourd'hui le dixième anniversaire de la formation de l'Autorité environnementale du CGEDD. Cependant, l'Autorité environnementale ne se résume pas à l'Ae. L'exercice de la fonction est organisé autour de trois pôles, le Ministre chargé de l'Environnement, la formation nationale dont nous célébrons l'anniversaire, et les dernières venues, les missions régionales, les MRAe, créées en 2016. Composées de membres du CGEDD, permanents et associés, compétents sur l'environnement de la région, elles concilient la connaissance de proximité des enjeux locaux et l'autonomie réelle attachée à leurs fonctions. Chargées dans un premier temps de la fonction d'Autorité environnementale sur les plans et programmes locaux, ainsi que sur les projets soumis au débat public, elles ont dû s'adapter en urgence, pour délivrer les avis d'Autorité environnementale sur tous les projets locaux, après l'arrêt du Conseil d'État du 6 décembre 2017. Ce cadre d'intervention doit être clarifié par la réforme en préparation. J'ose dire qu'elle est vivement attendue. Depuis 2016, les autorités environnementales ont su faire face à de nombreux défis. Les membres permanents mais aussi les membres associés de l'Ae nationale comme ceux des missions régionales consacrent beaucoup de temps et d'énergie pour prendre en charge avec professionnalisme le flux très volumineux des saisines. En 2018 – vous avez reçu le rapport d'activité de l'Ae – Ae et MRAe ont pris près de 2 000 avis, près de 3 000 décisions au cas par cas.

Pour répondre à cette montée en charge sans nuire à la qualité de la fonction, nous devons gagner en efficacité. Une mise en commun des méthodes et des bonnes pratiques a été lancée. L'Autorité environnementale, il ne faut pas l'oublier, ce sont aussi des services techniques ayant une connaissance

du secteur géographique concerné, en particulier dans les DREAL, qui apportent un appui indispensable aux autorités pour instruire les dossiers et préparer leurs avis et leurs décisions, en étant placés sous l'autorité fonctionnelle du président de la MRAe. Cette architecture complexe est en cours de consolidation, pour garantir l'autonomie réelle des MRAe.

Je voudrais terminer par une réflexion pour une meilleure intégration des autorités environnementales. Ce que nous appelons l'Autorité environnementale, c'est d'abord une communauté d'institutions, qui contribue à faire progresser l'évaluation environnementale et la participation éclairée du public. En dépit de leur diversité et même, disons-le, de leur dispersion, les autorités environnementales ont en définitive la même raison d'être. Elles contribuent à la même mission et poursuivent les mêmes objectifs, au service du public.

Si l'on passe du plan organique au plan fonctionnel, dans l'esprit du droit communautaire, il n'existe qu'une et une seule Autorité environnementale. Cette unité se matérialise notamment par les différentes passerelles aménagées par le Code de l'Environnement entre les différents niveaux d'organisation. Je pense ici au droit ou au pouvoir d'évocation, mais je pense aussi au conseil informel que le président de l'Ae donne aux présidents de MRAe sur des dossiers particuliers. Tous ces mécanismes, plus ou moins formalisés, manifestent l'unité de la fonction, le fait que toutes les autorités assurent la même mission, qu'elles obéissent aux mêmes exigences, qu'elles sont régies par le même cadre juridique et qu'elles suivent le même intérêt général.

Nous devrions alors réfléchir à une meilleure organisation de la fonction d'Autorité environnementale, car il faut bien avouer que le dispositif actuel n'est pas optimal pour le citoyen, qui se perd dans la complexité du système, complexité qui nuit à sa lisibilité et à la confiance qu'elle se doit d'inspirer. Le grand débat national a révélé, ou plutôt confirmé, les attentes de nos concitoyens en faveur de plus de démocratie participative, plus de lisibilité de l'action publique et plus de proximité. Ceci doit nous inciter à conserver la proximité et la connaissance des enjeux locaux, voire à améliorer la communication locale pour une meilleure compréhension de la nature de la fonction, mais aussi à renforcer la convergence des approches, entre les niveaux régional et national, sur le fond, ainsi qu'à rapprocher les méthodes et les pratiques entre les régions, par exemple pour réduire les avis tacites, fluidifier les relations avec les DREAL, homogénéiser les modalités de renvoi des dossiers au niveau national dans le cas du droit d'évocation, etc.

En conclusion, je voudrais vous dire que je suis persuadée que le CGEDD a tous les atouts nécessaires pour continuer à héberger la fonction d'Autorité environnementale, comme il le fait depuis dix ans, en lui garantissant une autonomie réelle. Vous le voyez, dix ans après sa création, l'Ae a de beaux chantiers devant elle. J'espère que votre colloque permettra de les faire progresser. Je vous remercie et je vous souhaite des débats fructueux.

# Table ronde :

## L'évaluation environnementale au service de la transition énergétique

### Neutralité carbone : comment la rendre concrète dans les plans/programmes et les projets?

---

*Participaient à cette table ronde :*

*Valérie MASSON DELMOTTE, co-présidente du groupe n°1 du GIEC*

*Jean-Louis BAL, président du syndicat des Énergies renouvelables*

*Alain GRANDJEAN, président de la fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme*

*Laurent MICHEL, directeur général de l'Énergie et du Climat (DGEC)*

*Marc PAPINUTTI, directeur général des Infrastructures, des Transports et de la Mer (DGITM)*

---

#### **Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

Valérie Masson Delmotte, votre groupe au GIEC est celui qui étudie les principes physiques du changement climatique. Vous êtes également membres du Conseil pour le climat. Son premier rapport a été publié ce matin. Vous l'évoquerez sans doute. Comment caractériseriez-vous les enjeux soumis à l'Ae ?

#### **Valérie MASSON DELMOTTE, co-présidente du groupe n°1 du GIEC**

Merci de cette invitation. Avant de commencer, parmi vous, qui a lu les points-clés du rapport spécial du GIEC sur un degré et demi de réchauffement planétaire, rendu en octobre dernier ? Le résumé pour décideurs est disponible en anglais. Il y a eu une traduction citoyenne, non officielle, en français, ce qui montre l'appropriation très large par la société. Je voudrais commencer par rappeler quelques-uns des points clés de ce rapport. Chaque demi-degré de réchauffement compte. Depuis les années 1850-1900, les activités humaines ont provoqué un réchauffement planétaire de l'ordre de 1 degré. Notre meilleure estimation est que ce réchauffement est dû à 100 %, à 20 % près, aux activités humaines. Nous vivons déjà avec les conséquences de ce réchauffement avec, en France, un réchauffement de 1,4 degré en moyenne, l'intensification des jours chauds (quatre à six jours chauds de plus par décennie en France), des canicules plus fréquentes en France, comme sur tous les continents et en mer, l'intensification des

pluies torrentielles dans de nombreuses régions comme le Sud-Est de la France, l'intensification des sécheresses, en particulier tout autour de la Méditerranée, la fonte généralisée des glaciers, la montée du niveau des mers qui a accéléré ces dernières décennies, des changements qui ont des impacts visibles partout, pour les gens comme pour les écosystèmes.

Au rythme de ce réchauffement au niveau planétaire, 0,2 degré de plus par décennie, le réchauffement atteindra 1,5 degré entre environ 2030 et 2050, c'est-à-dire quand mes enfants auront mon âge. Ce sera plus tôt si les émissions de gaz à effet de serre continuent à augmenter. Les engagements des pays, exprimés en 2015 dans le cadre de l'Accord de Paris sur le climat, impliquent la poursuite de l'augmentation des émissions mondiales de gaz à effet de serre d'ici à 2030. Sans un renforcement de l'ambition, partout, cela se traduira par une accélération du réchauffement, jusqu'à 3 degrés ou davantage, d'ici à 2100. Voilà où nous en sommes.

Les sciences du climat projettent un signal très clair de différences robustes entre aujourd'hui, 1 degré, un réchauffement global de 1,5 degré, entre 1,5 degré et 2 degrés, etc. Ces différences portent sur l'augmentation de la température moyenne dans les océans et au-dessus des continents, l'intensification des extrêmes de température dans les régions habitées, les événements de pluies torrentielles dans de nombreuses régions, les sécheresses dans des régions comme le pourtour méditerranéen, où elles seraient plus intenses, le rythme de la montée du niveau des mers qui, de toute manière, se poursuivra sur des échelles de temps de plusieurs siècles ou davantage, mais que nous pouvons moduler et limiter, en maîtrisant les émissions de gaz à effet de serre et l'ampleur du réchauffement planétaire.

La perte de biodiversité et le risque d'extinction d'espèces seraient deux fois moindres pour un réchauffement de 1,5 degré par rapport à un réchauffement de 2 degrés sur les continents. À 1,5 degré par rapport à 2 degrés, ce sont des pertes plus limitées de rendement pour les céréales comme le blé, le maïs, le riz ou le sorgho, en particulier en Afrique subsaharienne, en Asie du Sud-Est, en Amérique centrale et en Amérique du Sud. Je rappelle qu'en France la canicule de 2003 a fait chuter de 20 à 30 % les rendements pour la production de céréales.

La population mondiale exposée aux pénuries d'eau serait deux fois moindre à 1,5 degré qu'à 2 degrés. Dans les océans, un réchauffement de 1,5 degré, ce serait une dégradation majeure de plus de 70 % des récifs de coraux tropicaux, plus de 99 % d'entre eux à 2 degrés. Les conséquences du réchauffement dans les océans seront beaucoup plus élevées à 2 degrés qu'à 1,5 degré, avec par exemple une chute plus importante du tonnage des pêcheries, en particulier sous les tropiques.

Limiter le réchauffement à 1,5 degré par rapport à 2 degrés pourrait réduire de plusieurs centaines de millions les personnes exposées à des risques climatiques croisés et susceptibles de basculer dans la pauvreté. C'est un enjeu de développement.

En matière de risques pour la préservation de la biodiversité et pour la sécurité humaine, sécurité en eau, sécurité alimentaire, sécurité sanitaire, croissance économique et développement, chaque demi-degré et chaque fraction de degré compte. Avec plus de 40 milliards de tonnes de CO<sub>2</sub> que nous rejetons chaque année dans l'atmosphère, en augmentation constante, chaque année compte par rapport à l'action pour maîtriser les émissions de gaz à effet de serre.

Limiter le réchauffement à 1,5 degré impliquerait de réduire les émissions mondiales de dioxyde de carbone de moitié d'ici à 2030 et d'atteindre la neutralité CO<sub>2</sub> à horizon 2050, dans le monde. La neutralité CO<sub>2</sub> signifie que toutes les émissions résiduelles devraient être compensées par des actions pour extraire le CO<sub>2</sub> de l'air et le stocker de manière durable

Certaines options pour le faire ont des bénéfices, stocker du carbone dans les sols, préserver la biodiversité et les puits de carbone. D'autres peuvent créer des risques nouveaux. Réduire les rejets de substances autres que le dioxyde de carbone, les substances qui affectent le climat et la qualité de l'air aura des bénéfices immédiats, en améliorant la qualité de l'air pour la santé publique.

Limiter le réchauffement à 1,5 degré, ce n'est pas impossible d'un point de vue du fonctionnement du climat. Il existe une toute petite fenêtre ou marge de manœuvre qui reste. Cela impliquerait des changements à une échelle sans précédent, des réductions d'émissions importantes et soutenues, dans la durée et dans tous les grands systèmes : énergie, usage des terres, agriculture, gestion des forêts, villes, industrie et infrastructures, et l'utilisation d'une large palette de technologies. Certaines existent aujourd'hui. D'autres sont à construire. Des transformations profondes des comportements et des modes de vie seront également nécessaires.

Tout cela ne se fera pas sans une réorientation des investissements et une augmentation d'un facteur 5, à horizon 2050, des investissements vers les solutions, en particulier l'efficacité énergétique, et toutes les options bas carbone.

Dans ce contexte, chaque choix compte. Chacun des leviers d'action. Vous avez des leviers d'action dans votre vie personnelle, mais aussi dans votre cadre professionnel, parfois plus importants que d'autres personnes. Agir pour le climat, ça doit être pensé en synergie avec l'action pour préserver la biodiversité et permettre à tous de vivre dignement, par la mise en œuvre de transitions éthiques et justes.

Les impacts du changement climatique et la manière dont nous y répondons sont étroitement liés au développement soutenable et aux objectifs de l'ONU pour le développement durable, qui cherche un équilibre entre le bien-être pour tous, la prospérité économique et la protection de l'environnement. Si on ne maîtrise pas les émissions de gaz à effet de serre et le réchauffement, ce sera difficile d'avoir un développement soutenable.

Pour limiter le réchauffement à 1,5 degré, notre rapport montre qu'il existe un ensemble de mesures d'adaptation et d'options pour réduire les émissions de gaz à effet de serre qui, si elles sont choisies intelligemment, propres à chaque communauté, à chaque contexte, à chaque pays, avec une attention particulière portée aux plus vulnérables, auront de multiples bénéfices pour les objectifs du développement durable.

Au niveau planétaire, les bénéfices les plus larges sont identifiés dans les trajectoires qui intègrent la sobriété de la demande en énergie, la sobriété de la demande en matériaux non renouvelables et une alimentation nutritive et saine, qui permet de vivre longtemps et en bonne santé, réduit la pression sur les terres et les émissions de gaz à effet de serre.

Ces transformations profondes ne pourront se réaliser que par un renforcement de la coopération, une gouvernance efficace, la mobilisation des financements, l'innovation technologique et sociale, l'éducation et la formation. Qui parmi vous a eu une formation sur le changement climatique au cours de ses études ? Qui parmi vous a eu une formation sur le changement climatique dans son cadre professionnel ?

Chaque demi-degré de réchauffement compte. Chaque année compte et chaque choix compte. Ne pas agir aujourd'hui, c'est augmenter le fardeau pour les jeunes générations, qui devront faire face aux conséquences du réchauffement, c'est à dire potentiellement la perte irréversible d'écosystèmes et la gestion croissante de crises, des options d'action plus coûteuses, plus difficiles et peut-être plus risquées, si nous n'agissons pas maintenant.

Limiter le réchauffement climatique à 1,5 degré n'est pas impossible, mais notre évaluation montre, sur la base de la littérature scientifique, que la volonté politique et citoyenne est essentielle pour accélérer les transitions. C'est dans ce contexte que le Haut Conseil pour le climat a rendu ce matin son premier rapport annuel. Je rappelle que la France est exposée de manière importante au changement climatique. Elle y contribue en outre, par ses rejets de gaz à effet de serre, avec une responsabilité historique et une capacité à agir.

Le cas de la France est particulier. Ses émissions de gaz à effet de serre proviennent pour 30 % des transports, 20 % des bâtiments, 20 % de l'agriculture, 18 % de l'industrie et 10 % de la transformation d'énergie. Notre gestion des terres et des forêts absorbe chaque année environ 7 % des émissions françaises. Les transports internationaux, aérien et maritime, ajoutent environ 5 % à ces émissions. Si on

prend l'empreinte d'un Français, c'est environ 11 tonnes de CO<sub>2</sub> équivalent par an. Cette empreinte ne baisse pas et il est essentiel pour la France de prendre en compte les importations, qui s'ajoutent aux 6,6 tonnes émises par Français, par rapport aux émissions liées au territoire national.

Le Haut Conseil pour le climat souligne que l'objectif de neutralité carbone en 2050 de la France est ambitieux et cohérent avec l'accord de Paris et le rapport du GIEC sur 1,5 degré, mais qu'il ne couvre pas l'entière responsabilité de la France et devrait être renforcé. Nous recommandons d'inscrire les budgets carbone dans la loi, d'augmenter l'ambition pour le budget carbone 2019-2023, d'intégrer les transports internationaux dans l'objectif de neutralité carbone et enfin de développer une stratégie pour maîtriser les émissions importées.

Le Haut Conseil pour le climat observe que les objectifs de baisse des émissions n'ont pas été atteints et ne sont pas suffisamment intégrés au cœur des politiques publiques. Le premier budget carbone 2015-2018 a été dépassé de 62 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> équivalent, soit 3,5 %. La baisse réelle des émissions, sur cette période, en moyenne de 1,1 % par an, a été quasiment deux fois plus faible que l'objectif qui avait été fixé. Ce rythme devrait tripler d'ici à 2025 pour respecter les engagements de neutralité carbone.

Les émissions des transports n'ont pas bougé depuis dix ans. Celles du bâtiment ont baissé trois fois moins vite que l'objectif. Celles de l'agriculture ont stagné. Les objectifs ne sont pas intégrés et déclinés dans les lois et les investissements publics. La France n'a pas d'outils pour évaluer, lors de l'examen de projets de loi, leurs impacts sur les émissions.

Le Haut Conseil pour le climat recommande de mettre en place des outils pour soutenir les réformes en profondeur et préparer la société et l'économie française à la neutralité carbone. Cela demande la mise en place d'outils pour évaluer la compatibilité des lois et des investissements publics avec les budgets carbone et la trajectoire envers la neutralité. Cela demande le renforcement du dispositif actuel des politiques climatiques et l'évaluation des politiques publiques, avec une révision en profondeur de la fiscalité carbone, pour intégrer le prix du carbone dans l'activité économique, de manière plus efficace, plus juste et plus transparente.

Cela demande l'identification et la planification des changements structurels nécessaires, en veillant à une transition juste et équitable pour tous et, enfin, l'engagement de la France à tous les niveaux, par les politiques climatiques, dans les régions, dans les métropoles et par les politiques et les budgets européens également. Ce sont les conditions nécessaires pour agir en cohérence avec les ambitions, ce qui renvoie au titre de notre premier rapport. Je vous remercie de votre attention.

### **Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

Merci, même si ces nouvelles ne sont pas de bonnes nouvelles.

Laurent Michel, vous êtes au cœur des politiques publiques liées à l'énergie et au climat. Les avis émis par l'Ae sur la stratégie bas carbone ne remettaient pas en question les orientations mais s'interrogeaient sur la capacité de l'État à les traduire en politiques publiques et actions opérationnelles. Cela doit quelque peu vous vexer, j'imagine ?

### **Laurent MICHEL, directeur général de l'Énergie et du Climat (DGEC)**

Il m'a été demandé d'intervenir sur la façon de rendre la neutralité carbone concrète dans les plans-programmes et projets. Je suis un peu surpris de la question et un peu mal à l'aise pour répondre directement au rapport du Haut Conseil sur le climat ou aux avis de l'Ae sur la stratégie nationale bas carbone. Je serais tenté de faire l'apologie de ce qui fonctionne bien, mais cela pourrait être long et peut être un peu langue de bois. Mais des réponses seront apportées sur le fond. Rappelons que le gouvernement prévoit de faire débattre cet après-midi même à l'Assemblée nationale le projet de loi

énergie-climat. En outre, le Conseil de défense écologique se réunira la semaine prochaine. Des débats s'ouvriront à ces deux occasions. Je ne saurais donc dresser des perspectives ce jour. Il reste que la création du Haut Conseil et le fait que les plans et programmes soient soumis à des avis ne valent que s'ils sont pris en compte de façon formelle et sur le fond, de par les réponses exigées par la loi, tandis que le décret qui a créé le Haut Conseil prévoit lui aussi que le gouvernement réponde de façon détaillée et adresse un rapport au Parlement. Il s'agit bien de prendre en compte ces avis dans les politiques publiques.

Au-delà de ce processus, qui est important, je propose de revenir sur la question posée dans cette table ronde : rendre concrète la neutralité carbone dans les plans/programmes et projet, question totalement connectée aux objectifs des politiques publiques, et donc de la stratégie nationale bas carbone. Celle-ci constitue un objet « macro », qui donne des orientations. D'autres plans et programmes existent aussi, souvent sectoriels, sur le développement de l'agriculture par exemple. Il existe aussi des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'équilibre des territoires. Enfin, l'Ae donne aussi des avis sur des projets, qui sont très variables en taille. Souvent, les avis de l'Ae sur les projets demandent à détailler ces projets et leur impact global au niveau du climat.

Au fond, la question posée par ces avis montre que le champ est vaste, car le climat peut concerner des objets très variés. Ainsi, on peut avoir l'impression que les évaluations en termes d'impact sur le climat sont lacunaires, car ce sujet reste difficile. Une usine rejette des émissions, mais il faut aussi évaluer l'impact du transport menant ou partant de cette usine et l'ensemble des autres impacts. De même, des liens directs et indirects existent, au-delà du CO<sub>2</sub> et de la qualité de l'air. Il faut aussi préciser vis-à-vis de quels scénarios de référence sont comparés les plans, programmes ou projets.

Sans doute les difficultés de l'évaluation environnementale sur le climat portent-elles sur le fait que les projets sont petits. Peu de projets affichent des émissions élevées, hormis quelques grands projets. Il est alors d'autant plus difficile pour l'évaluation environnementale de se positionner.

De surcroît, l'évaluation environnementale et l'étude d'impact ont dans un premier temps porté sur des pollutions locales, assez circonscrites, que l'on a appris à maîtriser sur un certain nombre d'aspects. C'est dans ce cadre qu'il est possible d'éviter, réduire ou compenser. C'est moins évident pour le climat.

Il faut d'abord se poser la question du scénario contrefactuel. Si *in fine* une route construite émet moins de CO<sub>2</sub> que si elle n'existe pas, c'est satisfaisant, mais je doute que ce soit possible de mener une analyse sous cet angle.

Vient ensuite la question des référentiels, pour passer de l'avis à l'évolution des projets pour les rendre « climato-compatibles ». Diverses briques existent. La réglementation environnementale relative au bâtiment sortira bientôt et prendra en compte le cycle de vie de construction et de déconstruction. Ce n'est pas simple pour tous les objets.

De toute évidence, la réglementation doit progresser ou fixer des lignes directrices. Cela est plus ou moins simple selon les activités concernées. Dans les produits, les HFC peuvent être interdits. Les bâtiments peuvent être écoconçus. Les rejets des installations classées peuvent être calibrés pour être rendus minimales. Dans la future PPE les nouvelles centrales à charbon seront interdites. Il faut donc définir des règles pour les petits projets comme pour les grands projets, par des avis au cas par cas, tout en conservant la possibilité de rétroagir, avec des référentiels partagés. Au fond, ces référentiels communs visent plutôt à éviter et réduire qu'à compenser, car il est difficile de trouver des actions qui émettent moins de CO<sub>2</sub>.

Au bout du compte, ces référentiels seront la traduction du consensus national ou européen. Il faut qu'une référence soit acceptée, avec des perspectives à court et à long terme, pour que les avis soient rendus opérationnels. Après une première phase qui dure depuis quelques années au cours de laquelle seul un éclairage était apporté, il faut parvenir à des déterminants et des référentiels acceptés et politiquement portés.

**Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

Attendez-vous de l'Ae qu'elle édicte ces référentiels ?

**Laurent MICHEL, directeur général de l'Énergie et du Climat**

Je suis animé d'intentions pacifiques et ne saurais m'exprimer sur les missions de l'Ae !

**Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

L'orientation privilégiée doit donc être réglementaire.

**Laurent MICHEL, directeur général de l'Énergie et du Climat (DGEC)**

À mon sens, la loi est l'expression du peuple souverain et de la nation. Pour autant, le monde s'est fortement complexifié. Les autorités ou les conseils n'édictent pas des règlements, mais ils ont une certaine liberté de parole. *De facto*, ils émettent parfois des idées qui peuvent devenir des lignes directrices, à terme. Il faut à mon sens ensuite que ces idées soient bénies du sceau de la loi et du règlement (si besoin au niveau européen) pour avoir toute la force nécessaire.

**Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

Laurent Michel a évoqué des référentiels et des *guidelines*. Est-ce à la hauteur de l'enjeu, Alain Grandjean ? Tout discours politique inclut désormais la nécessité de prendre en considération la question climatique. Or votre rapport montre que nous n'y sommes pas tout à fait. La mise en place de référentiels va-t-elle dans le bon sens, pour atteindre l'objectif de baisse de 50 % des émissions fixé pour 2030 ?

**Alain GRANDJEAN, président de la fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme**

Je précise tout d'abord que le rapport du Haut Conseil ne s'adresse pas à la direction générale énergie climat. Nous n'avons pas à juger ou évaluer le travail de ces services, qui est bien fait. Nous nous adressons au gouvernement.

Le Haut Conseil a été créé et lancé par Emmanuel Macron, en remplacement d'un comité d'experts qui travaillait beaucoup mais qui n'était pas assez porté politiquement. Ici, nous avons l'occasion de nous exprimer vis-à-vis de la politique globale de l'ensemble des gouvernements successifs. Notre rapport porte ainsi sur la cohérence des politiques publiques, au sens très large.

De ce point de vue, la création d'un conseil de défense écologique vise sans doute à mobiliser tous les ministres concernés par la question écologique, ce qui sera sans doute la source de plus de cohérence.

Par ailleurs, le ministère de la transition écologique et de la solidarité est considéré comme un ministère de moyens, face aux arbitrages de Bercy, ce qui pose un problème de fond. Les questions environnementales sont en effet totalement transversales. Nous ne saurions nous limiter à évoquer l'efficacité des actions verticales d'un ministère.

Enfin, il faut déterminer si la stratégie nationale bas carbone constitue un cadre législatif et juridique et pas juste un cadre intellectuel qui s'impose aux autres politiques publiques. En étudiant la loi d'orientation et des mobilités et la stratégie nationale bas carbone, il est clair qu'elles ne sont pas indépendantes.

S'agissant des référentiels, je pense que l'Ae doit disposer de ressources, de moyens et de méthodologies qui relèvent de la physique, du climat, de la biologie ou de la biodiversité, par opposition à l'économie. Prenons l'exemple des transports. Un économiste peut évoquer une valeur socioéconomique pour justifier un projet, alors que sa compatibilité avec la stratégie nationale bas carbone peut être toute relative.

Il faut donc prendre le temps de conduire les évaluations, ce qui est compliqué, car il faut raisonner en direct, en indirect et en induit. Trois types de calculs sont nécessaires : les émissions induites par le projet, les émissions évitées par le projet et le potentiel de séquestration (en cas de séquestration). La neutralité carbone n'existera pas en France sans potentiel de séquestration.

Une fois ces calculs faits, il faut s'interroger sur leur intégration vis-à-vis de références ou de stratégies globales.

J'exerce personnellement une activité professionnelle à ce sujet. Nous menons ces actions vis-à-vis des entreprises, petites et grandes, qui s'interrogent systématiquement sur le lien avec les stratégies globales. Cette question est la plus difficile qui se pose.

Sans démagogie, il me semble que beaucoup de moyens sont dévolus aux contrôles financiers dans les systèmes de comptabilité, que les systèmes soient publics ou d'entreprise. Sur les questions d'environnement, en revanche, les moyens sont sans doute mille fois inférieurs. Je pense donc qu'il est indispensable de consacrer bien plus de moyens aux évaluations, qui doivent simultanément être davantage reconnues et prises en compte par les autorités gouvernementales. Les ministres et le président de la République doivent avoir une culture et une compréhension des calculs, en matière de carbone ou de biodiversité, de la même manière qu'ils savent faire des calculs économiques.

### **Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

Faudrait-il créer une Cour des comptes écologiques ?

### **Alain GRANDJEAN, président de la fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme**

Il faut certes compter des dispositifs de contrôle, mais il faut d'abord que les moyens nécessaires au calcul de ce qui compte en matière d'environnement soient en place.

### **Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

Marc Papinutti, les transports sont un élément important. Comment traiter la neutralité carbone dans le domaine des transports ? L'Ae constate que dans la quasi-totalité des projets ou plans/programmes, le climat semble être l'affaire des autres. La question des émissions de gaz à effet de serre infléchit rarement les projets. Vous qui êtes à la croisée du macro et du micro, comment l'expliquez-vous ?

### **Marc PAPINUTTI, directeur général des Infrastructures, des Transports et de la Mer (DGITM)**

Je tiens d'abord à remercier le rôle formateur de l'Ae pour les maîtres d'ouvrage et les citoyens. Les ingénieurs ont évolué et les citoyens ont progressé. Ils sont capables de comprendre de quoi on parle, un avis public étant toujours émis, quel que soit le projet.

Dernièrement, nous avons réfléchi sur le périmètre des projets. Or les projets routiers (qui sont de plus en plus rares) ou ferroviaires ne présentent qu'un impact marginal. Néanmoins, je ne dispose pas des outils nécessaires pour évaluer l'effet bas carbone du covoiturage, par exemple.

Pour l'heure, nous nous formons, techniciens, citoyens et maîtres d'ouvrages, sur cette délicate science qu'est l'environnement, en apprenant à gérer les parties prenantes. Peut-être faut-il prendre le focus du bas carbone ou de la qualité de l'air. En tout cas, les méthodes sont connues. Les infrastructures sont désormais considérées du début, c'est-à-dire de la création, jusqu'à l'exploitation et même jusqu'à la reconstruction, en tenant compte des politiques de mobilité, qui elles aussi sont difficiles à mesurer.

Le débat sur ce point au Haut Conseil sera sans doute très intéressant, vis-à-vis des politiques.

Il faut aussi considérer le service ou la mobilité qui peuvent en émerger, ainsi que disposer de méthodes d'évaluation scientifiques et non contestables, en particulier parce que le débat citoyen est de plus en plus fort, grâce au concours de l'Ae.

En outre, sur le pur produit bas carbone, ce n'est pas un seul projet qui sera responsable, mais bien une politique globale et les choix qui seront faits.

Je reste donc humble vis-à-vis des projets, sachant qu'un important travail réglementaire est engagé en parallèle pour améliorer nos outils. Surtout, il ne faut pas uniquement évoquer le trafic ou les entrées et sorties à un échangeur, mais bien toutes les implications des projets. À ce titre, je remercie l'Ae pour son travail de pédagogie.

### **Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

Jean-Louis Bal, on a appris cette semaine que les énergies renouvelables allaient supplanter au Royaume-Uni les énergies fossiles en proportion de la production d'électricité. Ce n'est pas le cas en France. Pensez-vous que nous pourrions faire mieux et plus vite, en faisant appel à vous ?

### **Jean-Louis BAL, président du syndicat des Énergies renouvelables**

Nous avons déjà fait beaucoup de progrès.

Valérie Masson Delmotte a rappelé l'urgence climatique. Je n'en rajouterai pas. Certains notent que nous ne représentons que 0,9 % des émissions mondiales et que nous n'avons pas de prise sur le changement climatique. C'est exact, mais l'Europe dans son ensemble représente 11 % des émissions et si l'Europe ne prend pas la tête de la lutte contre le changement climatique, personne ne le fera.

En outre, Valérie Masson Delmotte a fait état de l'importance de donner un prix au carbone. Or nous avons suspendu la progression de la contribution climat énergie en France. Il me semble donc essentiel que cette progression reprenne, pour donner un signal prix dans la lutte contre le changement climatique, avec davantage de transparence, une affectation des recettes aux populations les plus impactées ou une affectation aux collectivités territoriales ayant pour mission de mettre en place la transition énergétique au niveau local.

Il est vrai que certains progrès spectaculaires sont à noter à l'étranger. Globalement, la seule chose qui fonctionne à travers le monde est le développement des énergies renouvelables. Elles ne corrigeront pas tous les problèmes mais elles fonctionnent bien.

Des objectifs ne cessent d'être fixés depuis la loi POP (programmation et orientation de la politique énergétique) en 2005 et avec le Grenelle. Des mesures ont été fixées, mais avec peu de moyens concrets.

La loi de transition énergétique pour la croissance verte a également fixé des objectifs pour 2030. Elle est suivie d'une PPE, qui compte 370 pages. Elle comprend de nombreuses dispositions extrêmement concrètes, tant dans le développement des énergies renouvelables, dans la réduction des consommations ou la rénovation de l'habitat.

Nous avons déjà su progresser. Je me montre d'ailleurs optimiste sur l'atteinte des objectifs de 2030, grâce au fait que la PPE contient de réelles dispositions pratiques, sur desancements d'appels d'offres ou sur des dispositifs d'évaluation. Je précise quand il est question de l'impact en termes de CO<sub>2</sub> des énergies renouvelables qu'on ne mesure pas uniquement les émissions évitées, mais aussi ce qui a été nécessaire pour construire les équipements ou ce qui est fait pour recycler ou démanteler les équipements. Tout module photovoltaïque est par exemple recyclé à 97 % à sa fin de vie. Ce recyclage est gratuit pour l'utilisateur. Il en va de même pour les éoliennes.

### **Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

Je propose d'ouvrir le débat à la salle. En attendant la première question, je tiens à évoquer un point qui m'a déstabilisé. Laurent Michel a plaidé pour le lancement de référentiels, mais Marc Papinutti tient à ne pas se limiter aux bornes d'un projet. Comment ces deux orientations cohabitent-elles ?

### **Marc PAPINUTTI, directeur général des Infrastructures, des Transports et de la Mer (DGITM)**

Si une stratégie propre aux véhicules visait à diminuer leurs émissions, l'effet serait majeur. L'effet ne sera pas le même vis-à-vis de mes trente kilomètres d'élargissement de routes nationales, mais j'aurai intégré cette diminution dans mon référentiel local. Il faut savoir mixer les cultures et avancer ensemble.

### **Laurent MICHEL, directeur général de l'Énergie et du Climat (DGEC)**

Je suis d'accord. Selon les projets ou les activités, y compris sur l'existant, si nous pouvons définir des engagements, des normes, des pratiques ou des références minimaux, il faut le faire.

Multiplier les référentiels simplifiera toujours les projets. Il faut par exemple encourager les transports en commun, sinon aucune zone d'activité ne sera jamais desservie.

Il est question de plans, programmes et projets, en se concentrant souvent sur ce qui est nouveau. Or l'existant doit aussi évoluer, en partant des petites briques constituées des projets de rénovation des bâtiments, pour atteindre des systèmes plus larges et pour faire se reconstruire la ville sur elle-même. Des réformes de systèmes énergétiques ou d'alimentation peuvent en outre être engagées, en allant encore plus loin. Un référentiel n'est pas uniquement un système pointu adapté à des projets. Il s'agit aussi de donner le la.

### **Bruno DAVID, président du Muséum national d'histoire naturelle**

Le référentiel relatif au développement des énergies renouvelables existe et est simple à mettre en place. Avant tout, il faut qu'un suivi environnemental des projets soit proposé. Pour l'éolien terrestre, il existe un outil spécifique de suivi, mis en place par le Muséum national d'histoire naturelle, cofinancé par l'Ademe et piloté par la Ligue de protection des oiseaux. Ce dispositif pourrait être étendu à d'autres filières. Cela permettrait de ne pas partir de zéro.

### **Gabriel ULLMANN, ancien membre de l'Ae**

Madame Valérie Masson Delmotte a été éloquente sur l'ampleur du désastre auquel nous ferons face si nous n'agissons pas. Or certains exemples de contradictions ne vont pas dans le sens d'une prise de conscience. Ainsi, le Ministère de la Transition énergétique intègre dans son nom même une notion

d'inertie. Il affiche certes une volonté de lutter contre le dérèglement climatique, mais il se réjouit de l'évolution sans cesse croissante du transport aérien.

En outre, les membres de la commission intervenant auprès du Premier Ministre sur le CETA ont conclu que le CETA allait accroître les échanges, les gaz à effet de serre, mais aussi les procès par voie arbitrale de grandes compagnies contre des pays ayant une politique volontariste.

### **Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

Vous estimez donc que le CETA nous ligote.

### **Gabriel ULLMANN, ancien membre de l'Ae**

En effet. Le Comité auprès du Premier Ministre confirme en tous points ce qui nous inquiète depuis longtemps.

De plus, la neutralité carbone a été mal définie. Nombre de plans-programmes évoquent le bois énergie. L'Ae s'en est saisie, sans remettre en cause cette convention, alors que le Comité scientifique s'interroge depuis un certain temps sur la question de la neutralité carbone. Quand du bois est incinéré, à thermique équivalent, il génère plus de CO<sub>2</sub> que les centrales à charbon (1,5 fois plus) ou les centrales au fuel (2 fois plus).

Nombre de forêts sont aujourd'hui surexploitées. Il est même assez courant d'importer du bois.

J'habite une commune très forestière. Je vois de nombreux voisins abattre des arbres pour le bois énergie, sans compensation. Le bois énergie pose donc question.

De toute évidence, on pourrait multiplier les exemples d'affichages contraires. Il faut savoir remettre en cause certains fondamentaux.

### **Patricia CORREZE-LENEE, CGEDD**

Je préside une mission régionale d'autorité environnementale. Ma question est un peu terre à terre. Au départ, les avis préparés par les DREAL ne comportaient que rarement un volet climat. Nous en avons introduit, mais un problème de compétences se pose dans les services. Sans doute faudrait-il organiser des formations au niveau du Ministère, pour faire monter les personnes en compétence dans les services.

Par ailleurs, les évaluations environnementales sont meilleures sur les projets que sur les plans/programmes. En général, comme l'a dit Laurent Michel, les émissions augmentent certes, mais beaucoup considèrent que les projets ne représentent qu'une faible part des émissions du territoire. Or il convient de réduire les émissions. Ce raisonnement ne tient donc pas. En tout cas, nous butons sur la question des recommandations, car la problématique vaste du modèle de développement agricole se heurte à la croissance exponentielle de certaines exploitations agricoles. Il faudrait monter une réflexion collective et globale.

### **Didier KRUGER, DREAL Occitanie**

Je suis au croisement des politiques publiques et de l'opérationnalité. J'ai une nécessité et une difficulté à évoquer. Ma nécessité porte sur l'importance de prendre en compte les apports de la nature. Il faut pouvoir les mesurer, pour que les porteurs de projets ne se limitent pas à une analyse économique mais proposent aussi une analyse environnementale. Or le morcellement des pouvoirs est le plus grand ennemi au niveau local. Ainsi, traiter les transports dans une grande métropole est compliqué, car quatre grandes autorités y cohabitent et affichent leur propre logique.

L'Ae est une première réponse. Elle évalue globalement et réunit les gens, car il faudra tenir compte de leur avis. Comment rendre ces avis plus lus, plus écoutés et plus suivis, voire plus craints ?

### **De la salle**

On évoque l'absence de trajectoire. Pourtant, la SNBC en propose. Quand une nouvelle infrastructure ou activité est créée, nous savons calculer les émissions et la loi prévoit d'éviter, réduire ou compenser les impacts. Les impacts sur la santé humaine, sur la biodiversité ou sur la qualité des eaux ne sont pas seulement approximatifs. Il faut donc imposer dans les décisions des dispositions pour éviter, réduire et compenser.

### **Eve DARRAGON, Cour des comptes**

Il est effectivement difficile d'évaluer les projets d'infrastructures pris un par un, comme l'a souligné Monsieur Papinutti. Dès lors, je ne comprends pas pourquoi le plan de relance autoroutier n'a pas été soumis à l'Ae, alors qu'il semblait relever des plans-programmes.

En outre, je voudrais savoir si la France est active vis-à-vis des substances qui polluent l'air et participent au forçage radiatif, comme le carbone-suie qui accélère la fonte des glaciers alpins tout en étant toxique pour la santé humaine. La France porte-t-elle la prise en compte du carbone-suie dans les différentes conventions internationales, notamment européennes ?

### **Jean-Pierre VIGUIER, président de la MRAe PACA**

Le climat est effectivement le sujet typique où chaque maître d'ouvrage avoue qu'il agit peu et qu'il appartient surtout aux autres d'agir. Il faut déjà que chacun fasse sa part.

En outre, il faut clarifier les responsabilités. La multiplicité des décideurs a pour conséquence que chaque décideur ne s'estime pas responsable. Ainsi, il est difficile d'agir dans les Sraddet, au nom de la non-tutelle d'une collectivité sur une autre, le SCOT n'étant pas prescriptif. L'intercommunalité ne peut pas imposer au maire de placer des ENR à tel ou tel endroit. Au bout du compte, nous intervenons tardivement, comme des empêcheurs d'agir. Il faut donc placer les responsabilités collectives à un autre niveau, pour que nos avis ne soient pas de simples vœux pieux.

### **Alain GRANDJEAN, président de la fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme**

Je propose de répondre sur la question du CETA et du transport aérien, et de la contradiction de notre modèle de développement vis-à-vis du changement climatique. C'est le cœur de la recommandation que j'ai évoquée. Tant que les questions de stratégie nationale bas carbone seront verticalisées dans un service et ne feront pas l'objet d'une politique d'ensemble, nous n'y arriverons pas. Cette cohérence est aussi verticale, entre les différents échelons territoriaux. C'est à mon sens la principale question. La bataille contre le changement climatique doit être systémique, dans le logement, la mobilité, le transport aérien, l'agriculture, etc. Progresser dans les énergies renouvelables est une bonne nouvelle, mais il y a aussi beaucoup d'autres choses à faire.

Par ailleurs, je souhaite revenir sur la question de la formation, qui est essentielle. Dans les entreprises où j'interviens, tout commence par la prise en considération, en conscience, des enjeux globaux. Une fois cette prise de conscience atteinte et une fois les intervenants outillés – ce qui n'est pas plus compliqué dans votre domaine que dans les entreprises –, alors tous peuvent comprendre qu'ils ont des leviers d'action à leur main, sans se renvoyer les responsabilités. Tout un chacun peut agir. Chaque entreprise et collectivité territoriale a sa part et peut agir.

### **Valérie MASSON DELMOTTE, co-présidente du groupe n°1 du GIEC**

Je rappelle s'agissant du changement climatique que le CO<sub>2</sub> est marqué par un effet cumulatif. C'est la somme des émissions passées, présentes et futures qui compte. Or nous sommes le huitième pays mondial en termes de cumul historique et l'Union européenne est le troisième émetteur mondial.

Il faut disposer de méthodologies rigoureuses, transparentes et communiquées à tous, dans le cadre de l'évaluation de projets sur l'émission de gaz à effet de serre. Peut-être les autorités environnementales nationales ou territoriales pourraient-elles être rapprochées de la recherche académique, qui développe sans cesse de nouveaux modèles et scénarios, au niveau international.

D'autres éléments comme les composés à courte durée de vie affectent aussi le climat. Le gouvernement a demandé au GIEC d'élargir les inventaires d'émission de gaz à effet de serre aux composés à courte durée de vie, comme le carbone suie. Des connaissances nouvelles seront bientôt évaluées et communiquées.

Enfin, des remarques ont porté sur les enjeux de gouvernance. Il faut effectivement sortir d'une approche en silo et proposer une évaluation systémique, avec des outils globaux.

Les enjeux liés à l'artificialisation des terres sont déterminants pour l'aménagement du territoire, la mobilité contrainte ou la possibilité de stocker du carbone dans les terres. Il faut étudier cette question avec une ambition plus grande.

De surcroît, la France a un budget carbone, mais pas les collectivités. Or la ville d'Oslo vote chaque année un budget carbone, ce qui est efficace. De tels outils peuvent être mis à disposition des zones. De même, des outils innovants se développent en Chine, y compris à l'échelle territoriale.

Par ailleurs, le Haut Conseil climat a identifié certaines thématiques, comme la question de l'empreinte et des importations, ce qui renvoie aux enjeux de commerce, auxquels les Français sont sensibles, comme l'a confirmé le grand débat national. Vient ensuite la question des puits de carbone, autour d'une meilleure mesure, d'une meilleure évaluation de la durabilité du stockage et d'une meilleure déclinaison de la stratégie nationale bas carbone, du côté de l'agriculture, de la forêt et des écosystèmes côtiers. Ce point important mérite d'être creusé.

Des enjeux croisés se posent aussi vis-à-vis de la forêt, avec d'importants points de vigilance pour la forêt française.

Enfin, au niveau territorial, l'approche décentralisée est une chance pour la France. Les plans ont permis une appropriation des enjeux, mais il faut encore renforcer les capacités ou élargir les observatoires territoriaux, pour donner toutes les clés d'action dans les territoires.

### **Jean-Louis BAL, président du syndicat des Énergies renouvelables**

J'évoquerai le bois énergie. Pour évaluer sa neutralité carbone, il faut s'inscrire dans une gestion globale de la forêt. Le bois énergie n'est qu'un coproduit de l'exploitation du bois, pour faire de l'ameublement ou du bois d'œuvre. On ne cultive pas du bois pour le brûler si on le cultive de façon durable.

### **Laurent MICHEL, directeur général de l'Énergie et du Climat (DGEC)**

Il a été question d'imposer des séquences ERC sur le climat. Il faudra en arriver à une démarche volontariste, peut-être obligatoire, de réduction à la source, et de compensation.

Plus l'objet est petit, plus il peut être facile de trouver une réglementation. Question compensation, il faut plutôt y venir dans un deuxième temps, une fois la question des référentiels résolue.

Attaquons-nous aussi au stock existant par les méthodes ERC. Cela fait dix ans que des bilans d'émission de gaz à effet de serre ont été imposés, par la loi, à divers organismes publics et privés, dans l'idée que sur

la base des bilans ils connaîtraient leurs émissions puis les réduiraient. Or le taux de réalisation des simples bilans progresse mais demeure assez faible. Le montant de l'amende ne se pose même pas. Il faudrait pourtant en imposer à ceux qui ne produisent pas leur bilan de gaz à effet de serre, pour que notre engagement effectif.

Je terminerai néanmoins par une note optimiste. J'ai géré, il y a longtemps, en DRIRE des fonds FEDER. Il m'a uniquement été demandé combien d'emplois créaient les projets. Personne ne m'a interrogé sur leur impact environnemental. Aujourd'hui, ces projets ne pourraient plus être construits sans s'en préoccuper.

### **Marc PAPINUTTI, directeur général des Infrastructures, des Transports et de la Mer (DGITM)**

Le plan de relance date d'il y a dix ans. Il est question ici du PIA. Des évaluations de micro-projets auront lieu, mais sans passer par un véritable programme. Il reste que les boucles d'analyse et les échanges sont déjà nombreux.

Rappelons que l'État est décentralisé. Hormis les routes nationales et une partie d'autoroutes concédées, il existe une multiplicité de gestionnaires. C'est donc à l'Ae qu'il appartient d'intervenir, pour apporter une vue d'ensemble.

Enfin, il est sans doute possible d'être plus normatif et d'avancer, mais cela nécessitera un investissement dans la durée, y compris dans la formation.

# Table ronde :

## L'évaluation environnementale pour un aménagement durable

### Repenser les projets de territoires à l'aune des enjeux environnementaux

---

*Participaient à cette table ronde :*

**Guillaume SAINTENY**, ancien directeur de la direction des Études économiques et de l'Évaluation environnementale (D4E) au ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES)

**Fabienne ALLAG-DHUISME**, présidente des MRAe Pays de la Loire et Corse, vice-présidente du comité national de la Biodiversité, ancienne membre de l'Ae

**Emmanuel HYEST**, président de la fédération nationale des SAFER

**Martine LIZOLA**, conseillère régionale de la région Grand Est, présidente de la commission Aménagement des territoires, accompagnée de **Benoît LEPLOMB**, chef de projet du Sraddet Grand Est

**Gilles NOVARINA**, Unité de recherche Architecture Environnement & Cultures Constructives (ENSA Grenoble), visiting professor Politecnico di Torino

---

#### **Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

La question de l'énergie et de la neutralité est importante, mais ce n'est pas la seule question.

En 2015, un essai assez polémique, *Le Climat qui cache la forêt*, a été publié par Guillaume Sainteny. Il est notre grand témoin.

Par ailleurs, l'Ae a récemment rendu son avis sur des Sraddet, en lien avec la question de la biodiversité.

Près de vingt ans après une première alerte de la fédération nationale des SAFER, le rythme de l'artificialisation reste soutenu. Est-ce un constat d'échec ?

## **Emmanuel HYEST, président de la fédération nationale des SAFER**

Oui, en étudiant le chiffre froidement, car la consommation reste importante. 55 000 hectares sont consommés chaque année. Il faut ensuite distinguer le changement de destination, l'urbanisation, la construction d'infrastructures ou le reboisement, car ces terres sont récupérables.

Je pense que la prise de conscience actuelle n'est pas suffisante. C'est une avancée, tout comme l'annonce du président de la République de n'inclure aucune artificialisation nette dans la loi foncière constitue un pas énorme. Le président de la région Nouvelle-Aquitaine a rejoint cette volonté très récemment. C'est une avancée notable, mais les consommations continuent.

Dans le même temps, les outils de programmation progressent, notamment avec les SCOT, qui ne sont pas tous prescriptifs, mais qui obligent à se projeter. C'est l'un des seuls outils de prospective dans les territoires.

Par ailleurs, une nette amélioration a été constatée s'agissant de la définition d'un document d'urbanisme. Il y a vingt ou trente ans, les élus considéraient que la construction était équivalente au développement. Désormais, tel n'est plus cas. Il faut évaluer les précédentes constructions et définir les raisons de développer l'urbanisation à l'extérieur de l'existant. Pour cela, la CDPENAF (commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers) est un outil qui peut empêcher ces développements, dont les SAFER ont été prescriptifs.

Prenons l'exemple québécois. Les surfaces agricoles utiles y sont limitées, l'enjeu eau étant directement lié à la protection du foncier agricole, autour du rechargement des nappes phréatiques.

La CDPENAF ne sert aujourd'hui que pour les nouveaux documents. Eu égard à la trop forte consommation de terres agricoles, il apparaît que le stock de terres potentiellement urbanisables dans les villes est important. Ceux qui n'ont pas transformé leur document d'urbanisme avant 2017 vont devoir s'y pencher, ce qui risque d'être compliqué.

Je précise que je suis aussi agriculteur en Normandie, où la consommation est très importante. Il faudra faire des choix. Quand des zones à urbaniser sont définies, elles doivent effectivement être urbanisées, sans discussion. La Safer a pourtant permis la mise en place d'une zone économique à Évreux, où moins de 90 hectares sur 130 hectares classés pour être en zone économique sont utilisés à cette fin. Par photo-interprétation, je crois même que la moitié de ces 90 hectares n'est en réalité pas occupée par des activités économiques. Seuls 45 à 50 hectares sont *in fine* utilisés pour cela, ce qui s'apparente à mon sens à du gaspillage. À ce titre, je m'interroge sur la pertinence de placer un parc paysager dans une zone économique, alors qu'il faudrait plutôt densifier les activités.

Je suis également élu, maire adjoint d'une commune de 12 000 habitants et chargé de l'urbanisme. La densification ne s'apparente pas à construire des tours. Pour autant, le modèle français du pavillon individuel bordé de thuyas sur 1 000 mètres carrés va disparaître. Il faut avoir le courage de le faire valoir. Des solutions doivent être mises en avant, mais il n'en existe pas toujours, dans beaucoup d'endroits. Des solutions doivent notamment être apportées aux élus locaux vis-à-vis de la modification des consommations de terres agricoles, avec pour contrepartie des modifications des règles d'urbanisme. Ainsi, limiter à neuf mètres ou dix mètres la construction d'un bâtiment économique n'a pas de sens, sauf en vue directe d'un bâtiment historique, par exemple.

Mettre le foncier agricole sous la protection de la nature apparaît censé, pour en faire un enjeu commun, de la même façon que la forêt est protégée. Pour protéger la terre agricole, peut-être ne faut-il pas compenser en prenant d'autres terres agricoles.

## Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature

Vous évoquez certaines limites, mais aussi des progrès enregistrés dans la période récente. Jusqu'ici, leurs effets sont restés insuffisants, puisque la consommation de terres naturelles ou agricoles reste trop élevée en Normandie.

Gilles Novarina, ce constat d'une consommation d'espace qui ne faiblit pas est-il une fatalité, pour piloter des politiques territoriales moins ou pas consommatrices d'espaces ?

## Gilles NOVARINA, Unité de recherche Architecture Environnement & Cultures Constructives (ENSA Grenoble), visiting professor Politecnico di Torino

Parmi les principaux enjeux environnementaux que la planification territoriale devrait traiter, il a bien entendu la consommation des espaces – thème du colloque – mais il y a aussi la protection et la restauration des trames vertes et bleues (moyen de préserver la biodiversité) et l'organisation de l'urbanisation et des centralités, en relation avec une organisation de la mobilité qui permette une réduction des déplacements en voiture, de manière à limiter la pollution de l'air et à prévenir le changement climatique. Comment, dans les différents pays européens, sont abordés ces enjeux et quelles solutions sont mises en place ?

J'ai lu quelques-uns des dossiers d'évaluation environnementale que l'Autorité environnementale a à examiner, ils concernent un plan ou un projet particulier. Or la planification territoriale ne peut être résumée à un Schéma régional d'aménagement, un Schéma de cohérence territoriale, un Plan de déplacements urbains ou un Plan local d'urbanisme. La planification territoriale est un processus qui passe par l'élaboration de plusieurs types de documents, implique une coordination de différents échelons de gouvernement du territoire et recherche une association des acteurs de la société civile. Les avis de l'Autorité Environnementale qui, comme la loi l'exige, portent sur un seul plan ou projet, ont du mal à prendre en compte cette dimension processuelle. Le processus de planification présente de l'efficacité lorsqu'il rencontre les enjeux de gestion du territoire et aboutit à la production de règles permettant d'encadrer l'exercice des droits de propriété. Il existe donc deux types de documents de planification, ceux qui débouchent sur la production d'orientations, de *guidelines* ou d'*indirizzi* (plans régionaux, provinciaux ou intercommunaux, plans sectoriels) et ceux qui débouchent sur la production de règles (plans d'urbanisme).

La différence entre une orientation et une règle, c'est que la première suppose la production de la seconde pour être appliquée alors que la seconde est applicable directement. C'est une erreur de penser que tous les documents de planification doivent avoir un caractère réglementaire, car il existe des schémas ou des plans qui permettent de préparer des décisions et d'autres qui servent à les appliquer, des documents qui présentent un caractère prescriptif et d'autres un caractère indicatif. Or en France, il existe beaucoup d'imprécisions dans le vocabulaire employé : les Schémas de cohérence territoriale comprennent un Document d'orientations et d'objectifs, alors que les Schémas régionaux d'aménagement, de développement et d'égalité des territoires comprennent des Cahiers de règles et les Plans locaux d'urbanisme contiennent à la fois des orientations et un règlement.

Il est important de tenir compte de cette dimension processuelle et l'évaluation devrait porter non seulement sur la qualité interne de chaque document, mais aussi sur le passage d'un document à l'autre et sur les modes de coordination entre les différentes échelles de planification territoriales. Ces problèmes de coordination se posent dans tous les pays européens, mais ils prennent une forme particulière en France. La décentralisation à la Française est fondée sur les principes – théoriques – d'une répartition des compétences par bloc et d'une non tutelle d'une collectivité territoriale sur les autres collectivités territoriales. Dans les pays fédéraux (Allemagne, Suisse) ou quasi-fédéraux (Espagne, Italie), les Länder, les Cantons, les Régions ou les Communautés territoriales disposent à la fois d'un pouvoir législatif, d'un rôle important en matière de planification territoriale et exercent un contrôle sur les décisions des communes. En France, la Région est un échelon particulièrement faible en matière de planification

territoriale. La mise en place en cours des Schémas régionaux d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires peut-elle contribuer à changer cet état de chose ?

Depuis l'adoption en 2014 de la loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové, bon nombre des textes de lois ont réaffirmé le principe selon lequel la coordination des politiques publiques d'urbanisme, de transport, du logement, d'environnement et de lutte contre le changement climatique devait passer par la mise en place de document unique : le Plan local d'urbanisme intercommunal, par exemple, peut comprendre des Orientations d'aménagement et de programmation qui valent Plan de déplacements urbains ou Programme local de l'habitat. Le risque existe donc d'avoir des documents de plus en plus complexes et des rapports de présentation qui, pour répondre point par point aux exigences multiples fixées par le Code de l'urbanisme, sont de plus en plus longs. Il existe là un obstacle à une compréhension par le public des décisions prises par les collectivités territoriales sur leur territoire. Or l'une des conditions de l'évaluation consiste précisément à disposer d'orientations fixées par les politiques publiques. À trop vouloir englober, on s'éloigne d'orientations claires. Dans le reste des pays d'Europe, les documents se concentrent sur les principales questions soulevées ce matin et se contentent d'un petit nombre d'objectifs clefs (*key issues*).

### **Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

Guillaume Sainteny, avez-vous déjà des réactions à ce stade ?

### **Guillaume SAINTENY, ancien directeur de la direction des Études économiques et de l'Évaluation environnementale (D4E) au ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES)**

J'y reviendrai en conclusion puisque je suis censé faire la synthèse ?

Selon le programme, cette journée s'intitule « L'Ae a dix ans ». Elle a en réalité quinze ans, car elle a été créée, en France, par l'ordonnance du 3 juin 2004 portant transposition de la directive 2001-42 sur l'évaluation environnementale des plans et programmes et une loi du 26 octobre 2005 portant adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement. Il faut bien distinguer la fonction d'Autorité environnementale, telle que prévue dans le droit européen et les structures qui exercent cette fonction. Avant sa forme actuelle, l'Autorité environnementale était exercée par la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (D4E) au sein du Ministère de l'Environnement. En 2007, on a créé un « grand » ministère de l'environnement, en lui donnant compétence sur l'énergie, les transports, l'urbanisme, la mer, etc. Dès lors ce nouveau ministère devenait porteur de nombreux projets, plans et programmes et, pour respecter le droit européen et son interprétation par la CJUE, il n'était plus possible que l'AE soit exercée par une direction d'administration centrale d'un tel Ministère. Une longue réflexion a alors eu lieu pour savoir quelle structure pourrait prendre la suite de la D4E. Un rapport du Service d'inspection générale de l'environnement a marqué une préférence pour une Autorité administrative indépendante. D'autres formules ont été envisagées. Finalement, c'est la solution d'une émanation du CGEDD qui a été retenue pour les projets, plans et programmes nationaux, les préfets restant compétents pour les projets, plans et programmes locaux. Durant tout le temps de cette réflexion et jusqu'à la mise en place effective de cette structure, en 2009, c'est la D4E qui a continué à être l'AE.

Au niveau local, le problème était plus aigu car le préfet, incarnant l'État, portait tous les projets plans et programmes impulsés par l'État et représentait l'État, dans toutes ses composantes, vis-à-vis de ceux portés par les collectivités territoriales. D'une part, il n'apparaissait pas, selon la conception de l'UE, comme étant l'autorité la mieux à même de rendre un avis en tant qu'AE et d'autre part, il pouvait se retrouver dans la situation de soutenir un projet étatique ou d'une collectivité territoriale, en tant que représentant de l'État, tout en émettant un avis critique en tant qu'AE, situation délicate pour lui-même comme pour l'État. La création de la structure actuelle, en 2009, puis, ensuite, celle des MRAe a donc permis de mieux respecter le droit européen et la jurisprudence de la CJUE en autonomisant un peu plus

la structure chargée d'exercer la fonction d'AE. Même si la jurisprudence de la CJUE ne l'impose pas, certains auraient préféré que soit créée une AAI. Personnellement, en tant qu'Ae « sortante », lors du débat de 2007-2008, j'ai exprimé une légère préférence pour cette formule. Mais, je crois pouvoir dire que la façon experte et avisée dont Michel Badré puis Philippe Ledenvic, ont présidé la structure actuelle a permis de lui conférer une autonomie satisfaisante en fonction de ce que demande le droit européen.

Cela étant, on peut toujours progresser et je voudrais citer un exemple concret qui montre que des marges d'amélioration existent. Peut-être n'est-il pas représentatif ? Il s'agit d'un bois communal, situé en site inscrit au titre de la loi de 1930 donc protégé et, en outre, situé à 200 mètres d'une ZNIEFF. Dans le PLU, il était classé en zone N et EBC. Lors d'une première révision du PLU, sa classification EBC a été retirée, puis, lors d'une seconde, le bois communal est passé de N à AU.

Puis, une autorisation de défricher et un permis de construire ont été délivrés, pour urbaniser entièrement ce bois communal. Aucune étude d'impact n'a été conduite ni pour le permis de construire ni pour l'autorisation de défrichement qui s'analysent, pourtant, bien, tous deux, comme des projets au sens de la directive UE. Le permis de construire se situait en dessous des seuils donc une étude d'impact n'était pas nécessaire juridiquement. L'autorisation de défrichement entrant dans la catégorie du cas par cas et l'AE (qui était le préfet, c'était juste avant la création des MRAE) a considéré qu'une étude d'impact n'était pas nécessaire. Nous nous trouvons donc dans le cas de deux projets endommageant un site protégé qui sont autorisés et réalisés sans aucune étude d'impact. Cela est conforme au droit français mais, selon moi, cela n'est pas conforme au droit européen. Car la directive n'a pas été transposée comme elle aurait dû l'être. La jurisprudence de la Cour de justice précise, en effet, que les États membres peuvent instaurer des seuils et la règle du cas par cas mais que cela ne doit pas empêcher qu'une étude d'impact puisse avoir lieu pour des projets situés en dessous de ces seuils et qui impacteraient des zones sensibles. Or, un périmètre de ZNIEFF est a priori un site sensible. Surtout, un espace protégé est forcément un site sensible, sinon on ne l'aurait pas protégé. En l'espèce, il suffit de lire les motifs et justifications de l'inscription de ce site pour connaître et comprendre en quoi il l'est et pourquoi l'État a jugé nécessaire de le protéger. Peut-être, la qualité et la protection du site n'empêchent-elles pas son urbanisation ? C'est une autre question. Mais, à mon sens, nous sommes dans un cas typique où elle n'aurait pas du pouvoir se réaliser sans étude d'impact. Si je cite cet exemple, c'est en raison du thème de l'artificialisation propre à cette table ronde. En l'espèce, l'absence d'étude d'impact a facilité le processus d'artificialisation.

### **Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

N'y a-t-il pas eu de recours au tribunal administratif ?

### **Guillaume SAINTENY, ancien directeur de la direction des Études économiques et de l'Évaluation environnementale (D4E) au ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES)**

La démarche était conforme au droit français. Elle n'était, en revanche pas conforme au droit européen, du fait de la transposition insatisfaisante de la directive, sans clause filet.

Toute une série de projets échappe donc légalement, en droit français, aux études d'impact, ce qui occasionne un précontentieux entre la France et la Commission européenne.

Mais, en l'espèce, même si l'on s'en tient au droit français qui dispensait d'étude d'impact le permis de construire, il aurait été possible de rattraper les choses en décidant de la nécessité d'une étude d'impact pour l'autorisation de défrichement. D'abord, parce que, dans un site protégé au titre du paysage, le caractère boisé ou non d'un site joue évidemment un rôle majeur. Le paysage n'est pas le même avant et après défrichement. Ensuite, puisqu'on défriche toujours dans un but, cette étude d'impact aurait pu évoquer, indirectement au moins, l'impact sur l'environnement non seulement du défrichement mais de l'artificialisation du terrain.

Dans sa décision, le préfet-AE indique qu'une étude d'impact du défrichement n'est pas nécessaire car le projet se situe dans un site inscrit et que, de ce fait, le permis de construire sera soumis à avis de l'ABF, qu'il n'intercepte aucun autre périmètre de protection ou d'inventaire, que « *le projet prévoit la plantation de 130 arbres permettant de conserver sa nature et donc sa biodiversité* » et par conséquent que « *le projet n'est pas susceptible d'avoir des impacts notables sur l'environnement* ». La ZNIEFF n'est pas mentionnée. Et on peut se demander comment un bois entièrement défriché et construit pourrait conserver sa nature et sa biodiversité.

Dans son avis défavorable sans nuances, rendu deux mois après la décision de l'Ae, l'ABF, insiste sur le fait que le site n'a pas vocation à être urbanisé, rappelle qu'il a été inscrit, précisément « *pour se prémunir de projets semblables* », remarque, que le caractère paysager du site est nié pour construire la totalité de la parcelle, que le projet ne fait l'objet d'aucune analyse paysagère, que « *la plantation de quelques arbres et la mise en place d'une coulée verte fictive et imaginative* » ne suffit pas à rendre acceptable ce « *projet hors d'échelle* ». Il considère que le projet portera une « *grave atteinte à la qualité du site à préserver* ».

La décision et l'avis de ces deux autorités publiques sont donc contradictoires. De plus, la décision de la première se base, notamment, sur l'avis à venir de la seconde dont, pourtant, on ne connaît pas, alors, le sens. L'agencement de cette décision et de cet avis pose donc un problème. La question paraît être de savoir si l'Ae peut, pour un projet en site protégé, justifier d'une absence d'étude d'impact au motif qu'un autre projet, lui-même non soumis à étude d'impact, sur le même site, fera l'objet d'un avis de l'ABF, alors que celui-ci peut se révéler très défavorable (ce qui sera le cas en l'espèce), qu'il ne portera pas sur l'environnement comme celui de l'Ae mais se limitera au paysage et qu'il engendrera moins de conséquences que celui de l'Ae puisqu'il s'agit d'un avis auquel le maître d'ouvrage n'est pas tenu de répondre ?

En outre, l'analyse du dossier du projet effectué par les deux autorités est différente voire opposée. L'AE indique que la plantation de 130 arbres permettra de conserver la nature boisée et la biodiversité du site. L'ABF rappelle, au contraire, que la totalité de la parcelle sera construite, n'évoque que la plantation de quelques arbres et considère que la mise en place annoncée d'une coulée verte est fictive et imaginative.

*In fine*, pour l'AE, le projet n'est pas susceptible d'avoir des impacts notables sur l'environnement tandis que pour l'ABF, il porterait une grave atteinte à la qualité du site protégé à préserver.

La décision de l'Ae est-elle invalidée par l'avis de l'ABF ? En droit, non mais dans les faits, il semble que ce soit le cas.

Quelles sont les conséquences de cette situation, notamment en termes de compensation des impacts ? Une compensation automatique est prévue au titre du code forestier et elle s'applique dans ce cas. Or, en l'espèce, le bois et le sol sont de très mauvaise qualité en termes de sylviculture. Il est en revanche d'une qualité paysagère reconnue puisque protégé à ce titre. Dans les faits, une compensation paraît moins justifiée sur le plan forestier qu'au titre de la disparition d'une partie d'un site protégé. C'est pourtant l'inverse qui a lieu tout en respectant le droit français.

En droit européen, voici pourquoi je pense qu'une étude d'impact était nécessaire. L'article 4-3 de la directive 2011-92 Projets indique que pour l'examen au cas par cas ou la fixation de seuils ou critères il est tenu compte des critères de sélection pertinents fixés à l'annexe III. Parmi ces critères de l'Annexe III, on trouve : la probabilité de l'impact, sa durée, sa réversibilité (en l'espèce, l'impact est certain, de durée très longue voire infinie et irréversible), la sensibilité environnementale des zones susceptibles d'être affectées par le projet en accordant une attention particulière aux zones de forêts, paysages importants, zones à forte densité de population, zones répertoriées par la législation des États membres, zones dans lesquelles les normes de qualité environnementale fixées par la législation de l'UE sont déjà dépassées. Le bois en question est concerné par chacun de ces 5 critères. Des lors, il est très probable, qu'au titre du droit européen, un tel projet dans une telle zone devait donner lieu à étude d'impact.

Puisque je parlais de marges de progression possibles, quelles sont-elles, en l'espèce, en dehors de l'instauration de la clause filet ?

Je vois deux solutions possibles. La première consiste à considérer que l'avis de l'ABF doit faire partie du processus d'évaluation environnementale, notamment en faisant en sorte qu'il soit émis avant le rendu de l'avis de l'AE ou de sa décision de soumettre ou non à étude d'impact dans le cadre du cas par cas. La seconde serait de modifier la procédure de l'avis simple de l'ABF. D'une part, on pourrait prévoir un délai minimum entre le moment où l'avis de l'ABF est rendu et la publication du permis de construire (dans le cas d'espèce, le permis a été publié 48 heures après, preuve qu'il n'en n'a pas été tenu compte même a minima). D'autre part ou en outre, on pourrait s'inspirer de l'excellent amendement déposé notamment par les sénateurs Jérôme Bignon et Ronan Dantec, et adopté qui impose que le maître d'ouvrage réponde à l'avis de l'AE. On pourrait faire en sorte que le maître d'ouvrage et/ou l'autorité délivrant l'autorisation doivent répondre à l'avis de l'ABF. Cet avis ne deviendrait pas, pour autant, un avis conforme. Il resterait bien un avis simple. Mais le seul fait de devoir lui répondre pourrait conduire le maître d'ouvrage et/ou l'autorité délivrant l'autorisation à mieux tenir compte des remarques de l'ABF et, notamment, dans la logique de l'évaluation environnementale, à améliorer les mesures d'évitement, de réduction et de compensation.

Chacune de ces deux solutions est assez simple à mettre en œuvre. Et chacune pourrait améliorer les choses, sans les compliquer.

#### **Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

Passons à une présentation à deux voix, pour le Sraddet Grand Est. Dans la démarche d'élaboration de votre Sraddet, quelles ont été vos relations avec l'Ae ? L'institution a-t-elle permis à votre projet de s'améliorer ?

#### **Martine LIZOLA, conseillère régionale de la région Grand Est, présidente de la commission Aménagement des territoires**

L'Ae a été à nos côtés. Sa contribution a été extrêmement précieuse.

Je suis adjointe au maire de Châlons-en-Champagne. Je travaille dans un EPCI et suis présidente de la commission aménagement du territoire dans la Région Grand Est.

Benoît Leplomb a apporté son soutien technique dans la construction du Sraddet, qui est issu de la loi NOTRe de 2015. En donnant la compétence de l'aménagement du territoire aux régions, le législateur a souhaité fournir un outil porteur d'une stratégie, faisant du Sraddet un outil prescriptif mais aussi co-construit.

Je tiens d'abord à remercier l'Ae. En effet, nous avons intégré l'évaluation environnementale dès le départ, ce qui nous a permis de recentrer systématiquement notre regard sur les enjeux environnementaux.

#### **Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

La démarche a-t-elle été une démarche itérative ?

#### **Martine LIZOLA, conseillère régionale de la région Grand Est, présidente de la commission Aménagement des territoires**

Oui. L'Ae a également apporté un regard transversal, utile à notre évaluation.

Notre région, qui se veut être un modèle, bien évidemment, a vu son dossier qualifié de « remarquablement structuré » par l'Ae. Nous avons en effet eu à cœur que le Sraddet, qui aurait pu être

reconnu comme une couche supplémentaire, joue un rôle de co-constructeur. Pendant près de deux ans, nous avons rencontré 4 500 acteurs locaux, des élus de petites communes, des EPCI, des agglomérations, les SCOT, les énergéticiens, etc. *In fine*, le Sraddet a su emporter l'adhésion et la compréhension. C'était la première fois qu'un schéma prescriptif piloté par les régions était mis en place.

Cette co-construction a conféré au Sraddet toute sa force et toute sa légitimité en termes de caractère prescriptif.

Je souhaite revenir ensuite sur la remarque fondamentale d'Emmanuel Hiest relative au foncier. Aussi bien les territoires se sont tous entendus sur la biodiversité, autant ils ont trouvé que nous avons exagéré concernant le foncier. En effet, nous avons inscrit, dans notre stratégie et dans nos règles, qu'il allait falloir que tous les territoires du Grand Est aient réduit d'au moins 50 % leurs consommations de terre agricole d'ici 2030 et d'au moins 75 % en 2050.

### **Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

Ironent-ils jusqu'à démolir ?

### **Martine LIZOLA, conseillère régionale de la région Grand Est, présidente de la commission Aménagement des territoires**

Il s'agit d'abord de moins consommer de terres agricoles. Chaque semaine, 1 100 hectares de terres agricoles sont consommés en France. On ne peut continuer ainsi.

Le modèle du petit pavillon entouré de thuyas qui a été évoqué doit effectivement être arrêté. Le drame, c'est que les élus ont vendu ce modèle aux Français. Pendant longtemps, il était même qualifié de marqueur de réussite sociale ou familiale.

Le foncier a crispé les territoires, notamment les SCOT. Il est certes acceptable de débattre de la règle, mais Jean Rottner n'a pas cédé. Il a souligné que le développement de demain était en jeu.

Je tiens à revenir ensuite sur deux points. Dans le Grand Est vivent 5 millions d'habitants. On y trouve 5 200 communes, 5 grandes agglomérations (Metz, Nancy, Reims, Strasbourg et Mulhouse), 147 EPCI et 34 SCOT. Or je tiens à remercier non seulement l'Ae mais aussi la Safer. Je me suis rendu la semaine dernière à l'Assemblée générale de la Safer du Grand Est. La Safer nous a beaucoup aidés, pour inviter les politiques à être en responsabilité, notamment sur le foncier. À mon sens, tout part du foncier (l'imperméabilisation des sols, les services à la population, les transports, etc.).

Un intervenant a souligné que les politiques publiques devaient édicter des ambitions mais aussi fournir des outils. Dans la région Grand Est, nous avons décidé de réduire la consommation agricole et de fournir des outils pour densifier. Densifier n'équivaut pas à s'étaler, mais à aller chercher du bâti non utilisé, en reconvertissant les friches ou en intervenant sur les dents creuses. De même, nous avons lancé un dispositif remarquable permettant de requalifier les friches, en intervenant à un niveau très élevé (près de 50 %), pour tout projet de friche.

Nous avons donc embrassé l'ensemble du diagnostic, pour terminer par la production d'outils.

### **Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

Je propose de laisser Fabienne Allag-Dhuisme intervenir. Vous maniez régulièrement des documents de planification. Jugez-vous que la qualité des dossiers qui vous sont soumis est satisfaisante et s'améliore-t-elle ?

**Fabienne ALLAG-DHUISME, présidente des MRAe Pays de la Loire et Corse, vice-présidente du comité national de la Biodiversité, ancienne membre de l'Ae**

Je remercie Guillaume Sainteny concernant sa remarque sur les MRAe. Je précise que j'ai aussi été membre de l'Ae.

Notre vision et celle des présidents de MRAe sont aujourd'hui assez convergentes. Ces instances sont récentes. Elles ont près de trois ans. Nous commençons à capitaliser et à bâtir des constats communs, avec l'Ae, que nous avons exprimés lors de notre synthèse annuelle.

Je tiens à évoquer les sujets sur lesquels nous exprimons des recommandations dans nos avis.

Il a été souligné que la planification relevait d'un processus. C'est exact. Les MRAe rendent d'ailleurs des avis sur les projets. Nous étudions l'organisation de l'espace, la gestion économe du territoire et la consommation de l'espace, sujets sur lesquels nos avis et recommandations reviennent régulièrement.

En ce qui nous concerne, dans les Pays de la Loire et en Corse, quelques efforts sont à noter dans les documents d'urbanisme. Ils sont désormais mieux cadrés, avec une certaine tendance à la diminution de réserves foncières, qui étaient excessives par le passé. L'exercice est cependant plus vertueux pour l'ouverture à l'urbanisme et à l'habitat, plus que pour les activités économiques et commerciales, où les justifications manquent souvent.

La densification et la densité sont aussi des sujets que nous étudions de près. Les efforts de densification de l'enveloppe urbaine paraissent à ce stade encore très balbutiants. Il faudra bâtir des méthodes et des outils pour les collectivités. Les méthodes ne sont pas encore assez éprouvées.

Les efforts de densité sur les zones nouvelles à ouvrir sont en outre très insuffisants et rarement issus d'un travail sur les formes urbaines. Le maintien du modèle pavillonnaire traditionnel perdure encore largement, ce que nous soulignons régulièrement.

Nous nous montrons de surcroît très attentifs aux questions de mobilité et de prise en charge des enjeux liés au changement climatique. Ces sujets restent mal traités, en lien avec l'organisation spatiale. Il reste difficile d'identifier des liens réels ou de comprendre l'organisation spatiale du territoire. Quant au lien avec des sujets comme les émissions de gaz à effet de serre ou de pollution de l'air, les démarches restent là aussi très insuffisantes. Dans les deux MRAe que je préside, il faut en outre renforcer les compétences pour développer nos avis sur le sujet.

Des insuffisances sont aussi à noter en termes de cohérence interne des documents, notamment vis-à-vis des orientations mises en œuvre, en particulier pour les orientations prescriptives affichées dans les orientations d'aménagement et de programmation. De même, des problèmes de cohérence externe se posent dans les documents supracommunaux vis-à-vis des politiques publiques.

De plus, l'évaluation environnementale n'est que rarement utilisée comme un document permettant une réflexion itérative dans la construction du document de planification.

Enfin, les PLU comprennent des déclinaisons concrètes, pour encadrer les projets urbains, sur lesquels nous avons des avis à donner. Nous avons à connaître ces projets. Là encore, des problèmes de cohérence ou de définition de la notion de projet ou de son périmètre se posent. Ainsi, on relève souvent une déconnexion entre une analyse des impacts d'une ZAC et les systèmes de transport pour la desservir.

Enfin, il faut mieux faire connaître nos avis et faire en sorte qu'ils soient utilisés pour participer à une amélioration des documents de planification. Nous sommes attentifs à la proportionnalité des avis, à la compréhension par le public, les maîtres d'ouvrages et les bureaux d'étude vis-à-vis de nos recommandations, pour que nos avis participent à l'amélioration de la situation. Je précise que les collectivités se réservent le temps nécessaire entre la réception de l'avis des MRAe et le lancement de l'enquête publique, l'avis de la MRAe pouvant être considéré comme une simple formalité.

### **Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

Gilles Novarina a indiqué que les régions n'avaient pas le contrôle sur les documents de rang inférieur. Est-ce que cela limite les ambitions du Sraddet ?

### **Benoît LEPLOMB, chef de projet du Sraddet Grand Est**

Le Sraddet crée d'abord un écosystème qui permet le dialogue, sans dire au niveau inférieur ce qu'il doit faire.

Dans le Grand Est, nous avons associé le Sraddet avec différentes gouvernances thématiques, ce qui permet d'entrer dans le détail.

### **Gabriel ULLMAN, ancien membre de l'Ae**

J'ai une question pour Fabienne Allag-Dhuisme. Le manque de moyens pour les MRAe est criant et peut empêcher le rendu d'avis dans 60 % ou 80 % des cas voire d'utiliser les services prescripteurs des préfets, du fait de ce manque de moyen, en toute illégalité. Face à cette situation, que comptent faire les MRAe ?

### **Nathalie FRESACA LACOS, écologue**

Les échanges ont été très intéressants, notamment sur les choix à faire vis-à-vis des gaspillages de terre ou sur l'idée de la densification. Comment faire de la densification vis-à-vis d'une constitution de réseau écologique pour toutes les autres espèces que la nôtre ?

Madame Lizola a parlé de requalifier les friches. Qu'est-ce qu'une friche pour vous et quels sont les enjeux vis-à-vis de ces friches ?

### **Claire RATOUIS, commissaire-enquêteur**

Les enjeux cités sont forts intéressants, sachant que nous nous plaçons du côté du public. Nous avons la capacité de faire évoluer les projets. Il est donc intéressant de savoir ce que vous faites de nos avis et si vous les utilisez pour faire évoluer les projets.

La densification passe souvent très mal auprès du public. Par mesure de justice, il serait intéressant d'exercer la même pression sur les ZAC, en faisant par exemple en sorte que les parkings des ZAC soient couverts.

### **De la salle**

Je souhaite également évoquer la densification. Madame Lizola propose de changer le modèle pavillonnaire de l'aménagement dans lequel nous avons été formatés. Quel autre modèle le Sraddet propose-t-il dans le cadre de la densification, pour consommer le moins possible d'espaces agricoles ?

### **Martine LIZOLA, conseillère régionale de la région Grand Est, présidente de la commission Aménagement des territoires**

Il faut effectivement revoir le modèle de développement sur lequel nous nous sommes appuyés jusqu'à présent. Dans le Grand Est, le Sraddet est parti d'un diagnostic, celui de la réponse à l'urgence climatique et de la lutte contre les inégalités territoriales. Nous avons alors dégagé deux axes : changer de modèle pour un développement vertueux de nos territoires et dépasser les frontières pour renforcer la cohésion.

Pour cela, il faut militer pour un modèle énergétique durable, marquer des ambitions en termes d'énergies renouvelables, valoriser les richesses naturelles et vivre les territoires autrement. Ainsi, en Grand Est, nous serons la première région entièrement fibrée très haut débit d'ici 2021 ou 2022.

### **Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

Avez-vous mesuré les effets sur le transport ou le télétravail ?

### **Martine LIZOLA, conseillère régionale de la région Grand Est, présidente de la commission Aménagement des territoires**

Bien entendu. La fibre est un nouveau moyen de communiquer, d'apprendre ou de se soigner. Il est très important de mettre cet outil au service de nos concitoyens.

Vous m'avez interrogé sur la question des friches. C'est un espace vacant sous-utilisé, dont la vocation n'est pas d'être réintégré dans le tissu urbain. Il peut être rendu à l'espace naturel. Dans le Grand Est, les friches sont de toutes natures (militaires, administratives, hospitalières, ferroviaires, etc.). Cette notion recouvre également tout autre espace qui pourrait contribuer.

Je précise que 24 villes ont été identifiées comme « cœur de ville ». Nous contractualisons avec les villes moyennes, pour reconstruire de l'habitat et lutter contre les zones commerciales, et pour vivre autrement le foncier.

### **Emmanuel HYEST, président de la fédération nationale des SAFER**

La densification s'applique à tous les secteurs du territoire, pas uniquement à l'habitat ou au commercial. L'étalement urbain participe beaucoup plus à la destruction de l'environnement que la densification. Il suffit d'arrêter de construire pour que les trames vertes existent naturellement.

Il ne s'agit pas de changer de modèle, mais de revenir au modèle de développement de l'homme à partir du moment où il s'est mis en groupe. Ainsi, l'expression « avoir pignon sur ville » signifie que l'espace est partagé. Si des méthodes de construction permettent d'avoir un voisin au-dessous et au-dessus sans ce que ce soit un problème, alors c'est une réponse.

J'inclus par exemple dans les règles de l'habitat que le parking doit être partagé. Si vous menez deux activités complémentaires, le jour et la nuit, le parking du supermarché peut aussi servir la nuit.

Enfin, il faut mettre en cohérence les politiques publiques. Pourtant, les politiques publiques semblent disparaître dès la vente réalisée. Rappelons-nous que la Safer peut reprendre le terrain, si la personne souhaite uniquement spéculer.

Le président de la CCI m'a interpellé sur la façon de développer ses zones. Il m'a expliqué que nombre d'acteurs, notamment les multinationales, ne souhaitent pas être propriétaires de leurs terrains. La propriété n'est plus un enjeu. Le développement ne doit donc pas être étudié en se tournant vers le passé. Dans une zone économique, il faut imaginer un cahier des charges permettant à l'acteur qui conservera sa réserve foncière de créer de nouvelles zones, pour éviter les gaspillages.

### **Fabienne ALLAG-DHUISME, présidente des MRAe Pays de la Loire et Corse, vice-présidente du comité national de la Biodiversité, ancienne membre de l'Ae**

Je souhaite revenir sur la question des moyens des MRAe. Je précise que produire un avis tacite n'est pas un sujet tabou. Il peut arriver que nous ne nous prononcions pas. C'est plus pratique quand nous sommes

en incapacité de rendre un avis, face à un enjeu environnemental important. Les présidents de MRAe tiennent à maintenir les moyens des pôles d'évaluation. La vice-présidente du CGEDD y est également attentive, pour maintenir la qualité du travail en MRAe. Dès septembre, un certain nombre de missions régionales bénéficiera de chargés de mission supplémentaires, pour appuyer le fonctionnement des MRAe.

### **Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

Guillaume Sainteny, il vous revient de conclure, synthétiser ou réagir, en votre qualité de grand témoin.

### **Guillaume SAINTENY, ancien directeur de la direction des Études économiques et de l'Évaluation environnementale (D4E) au ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES)**

En premier lieu, certains ont noté des améliorations récentes sur la prise en compte de la question de l'artificialisation et de l'étalement urbain, notamment dans les discours du président de la République et du Premier Ministre. Cela paraît net. Des progrès dans les documents de planification et d'urbanisme ont aussi été constatés.

La CDPENAF a elle aussi été évoquée. Elle ne fait pas partie du processus de l'Ae et de l'évaluation environnementale, mais ses débuts semblent positifs, en incitant les communes à réduire l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux territoires agricoles. Certains, notamment du côté des agriculteurs, demandent que leur avis devienne un avis conforme. Cela me semble difficile, car cela reviendrait presque à retirer une partie des pouvoirs d'urbanisme aux communes. En outre, cette structure reste encore assez jeune.

En revanche, je serai un peu moins positif sur le rôle des chambres d'agriculture. Certains de leurs avis sur des PLU peuvent étonner, notamment lorsqu'elles ne signalent pas que des terrains agricoles dont l'ouverture à l'urbanisation est envisagée bénéficient aussi de protections du point de vue environnemental. Cela irait pourtant dans le sens de ce qu'elles défendent. Et elles pourraient prendre appui sur cela. En outre, le Code rural leur donne bien compétence en matière environnementale. Elles semblent s'en être peu saisies.

Il reste des points négatifs, notamment le gaspillage de l'espace, ce qui renvoie au thème de la table ronde dédiée à l'aménagement économe. Non seulement trop d'espaces sont consommés de façon parfois non nécessaire, mais en outre des subventions publiques peuvent être obtenues pour des constructions neuves, dans des espaces protégés. Rappelons que l'objectif A3 d'Aichi prévoit l'arrêt ou la transformation des subventions publiques dommageables à la biodiversité en 2020. Cela inclut les subventions à la construction neuve dans les espaces protégés.

La faible densification dans le foncier utilisé par les activités économiques a été soulignée. Des marges de progrès existent en ce domaine. Les projets économiques sont non seulement peu denses, mais parfois même mal justifiés. En ce qui concerne la distribution, les données montrent, en outre, que les nouvelles grandes surfaces sont de moins en moins rentables.

La perception de la densification reste un problème. Beaucoup assimilent densification et tours. Or, un urbanisme de tours n'est pas un urbanisme dense. Et, en outre, on n'a pas le choix uniquement entre la maison individuelle et les grands ensembles. L'individuel groupé ou le petit collectif sont des solutions intéressantes, qui permettent d'économiser du foncier. Elles mériteraient d'être développées, notamment pour les personnes âgées pour lesquelles une maison individuelle à étages n'est pas adaptée. Elles ont besoin de logements sur un seul étage, avec des voisins immédiats

Les PLU demandent parfois un nombre de places de parking qui n'apparaît pas nécessaire. Une étude récente du Cerema montre que les parkings existants sont sous utilisés.

En France, plus de 9 % des logements sont vacants, contre 3 % en Allemagne et au Royaume-Uni et 1,7 % en Suisse. Dans notre pays, le nombre de logements vacants a crû de 50 % en dix ans. On a 90 000 logements vacants en plus chaque année. Les données récentes montrent que, contrairement à ce qui se dit parfois, ces logements ne sont pas surtout situés en zone rurale, mais pour beaucoup en centre-ville et dans les villes moyennes. C'est même là où la vacance s'est le plus développée récemment. Cette tendance est à relier avec le fait que la politique de logement française favorise davantage la construction du neuf que la rénovation de l'ancien ou la lutte contre la vacance.

M. Hyst a suggéré d'interdire les maisons individuelles. Cela paraît ardu. En revanche, on pourrait réfléchir à supprimer ou diminuer les subventions publiques à la construction de maisons individuelles neuves. De fait, le mètre carré de maison individuelle coûte moins cher que le mètre carré collectif et une maison individuelle engendre davantage d'externalités négatives que des logements collectifs. Il y a donc moins de raisons de subventionner l'individuel que le collectif.

Monsieur Novarina a pointé la façon dont la décentralisation a été effectuée, en France, avec trop d'échelons. On a, en outre, une absence de séparation des pouvoirs, entre planification de l'urbanisme et permis de construire qui dépendent de la même autorité, ce qui est contestable. L'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre, peut aussi poser un problème. Il en est de même de la fiscalité locale. Par exemple, le fait que les recettes de la TASCOM reviennent à la commune et pas à la région ou au département peut inciter au suréquipement en surfaces commerciales, alors que le lien entre une surface commerciale et sa commune d'implantation est ténu.

Pour ma part, je suis un déçu des Sraddet. Je m'attendais à ce qu'ils soient l'équivalent du SDRIF, mais tel n'est pas le cas. La question se pose donc d'inclure des règles nationales dans les Sraddet ou d'introduire des règles plus strictes. Par exemple, la règle d'interdiction de construire à moins de cinquante mètres d'une forêt qui figure dans le SDRIF mériterait d'être reprise dans les SRADDET, ne serait-ce que pour des raisons de sécurité civile. Le risque de feux de forêts est en effet davantage présent dans certaines régions qu'en IDF et, avec le changement climatique, il remonte de plus en plus vers le nord.

Je note aussi la question de l'instabilité des documents d'urbanisme. Il serait certainement souhaitable de les rendre plus stables et de les réviser moins souvent.

En ce qui concerne les avis de l'Ae et des MRAE, il me semble que la question des atteintes au paysage pourrait être davantage évoquée. D'une part, ce thème est expressément visé dans les directives UE. Et, d'autre part, la dégradation des paysages est bien l'un des effets majeurs de l'artificialisation.

La mobilité a brièvement été mentionnée. L'absence d'articulation des politiques d'urbanisme et de transport demeure un problème majeur et l'une des causes de l'étalement urbain.

Par ailleurs, l'acceptation sociopolitique a été évoquée à travers le témoignage de la région Grand Est. De ce point de vue, l'évaluation environnementale me semble être une façon d'impliquer les élus, notamment parce qu'elle est effectuée ex ante.

La compréhension de l'évaluation environnementale a progressé quelque peu. L'administration y est familiarisée, mais pas encore le public. Des démarches de communication s'imposent encore.

### **Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

Merci à tous pour vos contributions. L'artificialisation des sols participe de mille manières à l'effondrement de la biodiversité. Nous reprendrons nos échanges sur ce sujet après la pause déjeuner.

# Table ronde :

## L'évaluation environnementale face à l'effondrement de la biodiversité

### La biodiversité, enjeu au cœur des démarches «éviter, réduire, compenser» en cohérence avec les autres enjeux environnementaux

---

Participaient à cette table ronde :

Bernard CHEVASSUS-AU-LOUIS, président d'Humanité et Biodiversité, ancien membre de l'Ae

Jérôme BIGNON, sénateur de la Somme, co-rapporteur du rapport parlementaire «Terres d'eau, Terres d'avenir» relatif aux zones humides

Ronan DANTEC, sénateur de Loire-Atlantique, rapporteur de la commission d'enquête sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité

Serge MULLER, président du Conseil national de la Protection de la nature, membre de l'Ae

Claude NAHON, directrice du développement durable d'EDF

Éric BRUA, directeur de la fédération des parcs naturels régionaux de France

---

#### **Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

Après une matinée consacrée au changement climatique, qui est l'un des aspects majeurs de la crise écologique globale à laquelle nous sommes confrontés, nous allons maintenant aborder l'effondrement de la biodiversité. Bernard Chevassus-Au-Louis est notre grand témoin pour cette table ronde.

Tous les indicateurs montrent que la biodiversité continue à se dégrader de plus en plus vite. Nos actions sont-elles vaines ?

## **Bernard CHEVASSUS-Au-LOUIS, président d'Humanité et Biodiversité, ancien membre de l'Ae**

C'est ce que nous allons essayer de discuter dans la table ronde. Je remercie l'Ae de m'avoir invité à cette réunion. Un ancien président de l'Inra qui évoquait la recherche disait qu'il y a ceux qui en parlent et ceux qui la font. De ce fait, je salue tout particulièrement ceux qui travaillent à l'Ae, qui agissent.

J'attends de cette table ronde que nous nous projetions dans l'avenir, vis-à-vis de deux questions tout à fait actuelles. La première renvoie à tout ce qui fait débat sur les réformes éventuelles du système de gouvernance de la biodiversité. On pensait que la loi de 2016 avait stabilisé la situation, mais toute une série de réflexions qui concernent de près ou de loin la biodiversité sont encore d'actualité. Il est intéressant de déterminer comment se positionne l'Ae.

Ensuite, le second point est la crise de la biodiversité, que la récente réunion de l'IPBES à Paris a confirmée. Là aussi, il faudra clarifier ce que peut faire l'Ae.

En ce qui concerne la réforme de la gouvernance, il me semble qu'il faut avoir du système public de gouvernance une vision systémique et même écosystémique. Dans une analyse systémique, ce sont plutôt les interfaces qui nous intéressent, c'est-à-dire les flux de relations ou d'informations. Parfois, c'est en améliorant les interfaces que le fonctionnement interne du système progresse. Peut-être certaines propositions intéressantes sur le système de gouvernance seront-elles formulées.

S'agissant de la capacité d'action de l'Ae, il ne faut pas lui faire porter trop de responsabilités, en particulier en ce qui concerne les cinq piliers – parfois appelés les cinq cavaliers de l'apocalypse – que l'IPBES a récemment pointé du doigt de nouveau, à savoir les pressions sur la biodiversité, le changement d'usage des terres, la pollution, la surexploitation, le changement climatique ou l'introduction d'espèces exotiques. Or l'Ae ne peut travailler que sur le changement de l'usage des terres et même seulement sur une partie du changement de l'usage des terres, à savoir la grande artificialisation. Il ne faut pas faire porter à l'Ae la responsabilité des autres pressions sur la biodiversité.

Par ailleurs, deux principes implicites de l'Ae méritent commentaire à mon avis. En premier lieu, l'Ae travaille sur l'hypothèse de zéro perte nette de biodiversité. Or le plan biodiversité a entériné l'absence d'artificialisation, sur laquelle l'Ae ne peut rien, sachant que les projets qui lui sont soumis sont des projets d'artificialisation. Il s'agit donc pour elle d'étudier l'objectif de zéro perte nette lié à ces projets.

En outre, l'Ae a été un acteur majeur de la mise en place concrète de la doctrine « éviter, réduire, compenser ». Elle a agi de façon très intéressante, en insistant lourdement sur les mots « éviter » et « réduire », non pas pour éviter les projets mais leurs impacts, en s'interrogeant ensuite sur la façon de réduire ces impacts dans la phase de travaux, qui peut être plus impactante que le projet une fois mis en place. Je pense qu'il serait intéressant d'en débattre durant la table ronde.

Enfin, je terminerai en commentant ce que Michel Badré a dit de l'Ae vis-à-vis des évaluations socioéconomiques. Le bruit, les émissions de gaz à effet de serre ou les accidents font l'objet de barèmes permettant de transformer ces nuisances en euros. Il est donc possible de présenter un bilan socioéconomique et d'en déduire une rentabilité en termes de politique publique. Or l'Ae a toujours souligné que ces évaluations socioéconomiques n'avaient pas toujours été très transparentes. Pour le moment, la biodiversité ne fait pas partie du calcul de l'évaluation socioéconomique. Elle est traitée comme une entité à part. Il serait intéressant de débattre du positionnement du curseur, entre ce qui fait l'objet d'une monétarisation et la possible nécessité de laisser la biodiversité en dehors du calcul.

## **Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

Jérôme Bignon, vous indiquez dans votre rapport sur les zones humides, *Terres d'eau Terres d'avenir*, que ces terres font partie des plus menacées. L'aménagement du territoire et la préservation de la biodiversité sont-ils conciliables ?

**Jérôme BIGNON, sénateur de la Somme, co-rapporteur du rapport parlementaire « Terres d'eau, Terres d'avenir » relatif aux zones humides**

Je pense qu'on peut parfaitement aménager le territoire, en respectant la nature. Pour cela, il faut respecter les textes et chercher à éviter avant d'entreprendre, réduire s'il est impossible de faire autrement, et compenser en dernière mesure.

J'ai étudié trois avis de l'Ae en préparant cette journée. Les acteurs qui sont censés appliquer la loi ne l'appliquent en réalité pas, ce que l'Ae dénonce dans des rapports qui se doivent d'être succincts, à destination de hauts fonctionnaires, de présidents de départements ou de maires. Au bout du compte, l'avis de l'Ae n'est que rarement recueilli avant de lancer les enquêtes.

**Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

Ce sont des points de fragilisation juridique. Il suffit ensuite d'attaquer.

**Jérôme BIGNON, sénateur de la Somme, co-rapporteur du rapport parlementaire « Terres d'eau, Terres d'avenir » relatif aux zones humides**

Ce n'est pas non plus l'objectif. Ces trois avis portaient sur la RN164, sur Oloron-Sainte-Marie et sur la création d'un bassin d'écroulement des crues à Germaine/Villers-Allerand. J'ai été sidéré de voir que les dispositions légales n'étaient pas respectées. Dès lors, je comprends mieux pourquoi les zones humides disparaissent. Au-delà de la malignité d'un certain nombre d'acteurs qui artificialisent avant de discuter, il est clair que les règles de procédure prévues dans les textes ne sont tout simplement pas respectées. De fait, la biodiversité en pâtit fortement.

À chaque fois qu'un avis sortira, je ne manquerai pas d'interroger les ministres et les préfets pour savoir pourquoi les dispositions ne sont pas respectées. Le Parlement se doit en effet aussi de contrôler que les lois votées sont appliquées. Or on ne se soucie même pas du linéaire de haies qui est donné en compensation du linéaire détruit, ce qui me semble extrêmement choquant.

Vous m'avez interrogé sur le rapport que Frédérique Tuffnell, Jean-Pierre Thibault et moi-même avons écrit. Nous avons estimé que c'était une bonne idée d'identifier les zones humides, ce que les DREAL ont trouvé intéressant, de la même manière que pour les espaces boisés, qui sont cadastrés.

Dans le projet de loi de fusion de l'AFB et de l'ONCFS, un amendement revient sur la loi de 1992, pour souligner qu'un seul des deux critères est nécessaire, car de grandes quantités de pâtures ont été retournées. Le critère pédologique ne suffit pas. Récemment, 150 hectares de bonne et vieille pâture, captatrice de carbone et bonne pour la biodiversité, ont disparu. Dans dix ans, deux parlementaires seront mandatés pour rédiger un nouveau rapport et rien n'aura changé, je le crains. Un rapport a ainsi été publié en 1994 par le préfet Bernard. Ses conclusions étaient les nôtres. Aujourd'hui, il faut se faire entendre. Nous devons marquer notre indignation.

**Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

Ronan Dantec, pensez-vous que personne ne tient compte des avis de l'Ae ? La compensation, une fois inscrite dans les projets, est-elle effective ? Vous avez signé un rapport sur ce sujet.

## **Ronan DANTEC, sénateur de Loire-Atlantique, rapporteur de la commission d'enquête sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité**

Historiquement, la compensation est peu effective. Espérons maintenant que c'est du passé et que nous sommes entrés dans un nouveau monde.

À mon sens, la loi biodiversité a fixé un certain nombre de principes utiles, comme la géolocalisation. Je pense que nous avons progressé dans l'effectivité et le suivi des mesures de compensation. Pour autant, tout n'est pas gagné. Les dix ans de l'Ae sont l'occasion de se tourner vers les années à venir. Aujourd'hui, le modèle qui s'impose de façon sociologique, c'est-à-dire le modèle Notre-Dame-des-Landes qui consiste à multiplier l'activisme dur, le plus bagarreur sur le terrain, est celui qui l'emporte. Ce scénario est sur la table, du fait de la prise de conscience de l'état de notre planète, qui menace l'avenir même de nos enfants. Peut-être sommes-nous néanmoins arrivés à un certain niveau de culture générale des acteurs qui permettra de parvenir à des consensus. Dans ce contexte, je pense que l'Ae est au cœur des solutions.

À mon sens, le pire n'est pas sûr. Le travail que nous avons mené sur la loi biodiversité avec Jérôme ou le travail mené par notre rapport ou celui relatif à la séquence ERC montrent que les gros opérateurs n'agissent pas tous de la même façon, que ce soit sur des projets de grands linéaires d'autoroutes ou de voies ferrées. Certains s'inscrivent dans la culture de la réduction des impacts sur l'environnement.

En outre, un certain nombre de petites avancées méritent d'être citées, suite à notre rapport sur la compensation, avec en particulier 35 propositions votées à l'unanimité par le Sénat. C'est grâce au consensus obtenu que les maîtres d'ouvrages sont désormais obligés de répondre à l'Ae. Pour autant, cela ne dit pas si la société a basculé pour minimiser les impacts sur la biodiversité et l'environnement et si nous continuerons à voir apparaître des projets scandaleux.

À mon sens, l'État affiche un tropisme libéral qui critique les normes et les développements des projets, tandis que les grandes entreprises hésitent sur le modèle (passer en force, diminuer les autorités indépendantes, etc.). Si le dialogue devait être réduit, avec moins d'avis des grandes autorités, c'est sur le terrain que tout se jouerait, et ce serait violent.

Il faut donc gagner cette bataille, qui se joue aujourd'hui.

### **Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

Je souhaite interroger le terrain et les maîtres d'ouvrages. Le détour par la case de l'Ae est-il une perte de temps, un risque de fragilisation de vos projets, ou un moyen d'intégrer les impératifs de biodiversité et de sécurisation des projets ?

### **Claude NAHON, directrice du développement durable d'EDF**

En premier lieu, je pense que vous avez raison sur les questions de régulation et sur le rôle des interlocuteurs, autour de la nécessité de disposer de lois et d'outils à mettre en œuvre.

L'environnement est d'abord un engagement d'entreprise. EDF est une entreprise rurale. Ses salariés sont davantage présents dans les campagnes et les montagnes, comme le confirme le succès de la Fête de la Nature. Il convient donc d'intégrer cette approche dans le business model de l'entreprise, pour que ces sujets fassent partie de la démarche de l'entreprise.

Nous avons été opérateurs de compensation avec la Caisse des Dépôts et Consignations, mais nous avons dû fermer l'opération, faute de succès, malgré l'intérêt de l'outil.

Dès lors, l'Ae doit cristalliser la visibilité de la nécessité du dialogue dans les territoires, en particulier au niveau de la biodiversité.

J'ai été interviewée récemment sur la formation de nos chefs de projet. J'ai cité deux exemples de prise en compte au préalable de l'avis des parties prenantes, en particulier concernant la biodiversité. Le chef de projet du terminal de Dunkerque est venu me voir, paniqué, en réalisant que le terminal était placé dans une zone qui détruirait les nidifications de sternes naines, ce que la commission particulière du débat public avait souligné. Les juristes internes estimaient que la CNDP n'avait de toute façon plus que quelques mois à vivre. Ils ont préconisé de ne pas répondre et d'avancer.

Au lieu d'agir en ce sens et d'aller droit dans le mur, le chef de projet s'est tourné vers moi pour que je le conseille. Il a d'abord échangé avec les associations environnementales et a répondu point par point à leurs réserves. Il est extrêmement important qu'un maître d'ouvrage prenne la peine d'annoncer qu'il a entendu ce qu'on lui disait.

### **Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

Agir ainsi vous a-t-il coûté plus cher que si vous ne l'aviez pas fait ?

### **Claude NAHON, directrice du développement durable d'EDF**

Non. Au contraire, cela fait gagner du temps et de l'argent, surtout si la question est traitée tôt. Des trois projets évoqués dans le débat public, c'est le seul à avoir été construit. Dès lors, l'Ae booste la visibilité de la nécessité de dialoguer sur la biodiversité, sujet que la population comprend mieux quand on l'appelle la nature. Ils comprennent également très bien qu'il y a moins d'oiseaux à Paris.

Ce que je dis est vrai pour les projets, mais aussi pour les exploitants. Il faut rendre compte de ce que l'on fait avec nos exploitations.

Nous avons décidé de fixer des objectifs de responsabilité inspirés des objectifs de l'ONU. L'un d'eux vise à appliquer une approche positive de la biodiversité. Il faut inventer ce que cela signifie pour une centrale ou un barrage. Les enjeux sont énormes sur l'existant comme pour l'avenir, et cela ne se fera pas sans dialogue. Il est donc déterminant d'agir en amont et de répondre.

### **Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

Éric Brua, les chartes des parcs sont une forme de document de planification, soumis à l'évaluation environnementale. Comment se passe l'aller-retour sur le plan de l'évaluation environnementale ? Est-ce un détour administratif pénible, qui fait perdre du temps, ou fait-il gagner les chartes en robustesse ?

### **Éric BRUA**

Je me doutais que j'allais être interrogé à ce sujet. Nous n'avons pas accueilli avec une joie inconditionnelle l'annonce que les chartes de PNR seraient soumises à cette obligation supplémentaire, car la procédure de création d'un parc prend environ dix ans, tandis que le renouvellement d'une charte (dont la durée de vie est de quinze ans) prend quatre ans. Elle est donc déjà extrêmement lourde et engageante. Par définition et par objet, nous pensions que les chartes de parc contribuaient à la protection de la biodiversité et pas le contraire.

J'ai pris connaissance des comptes rendus des premiers travaux de l'Ae sur le sujet. Ils sont plutôt positifs, avec des contributions bénéfiques pour les parcs, car la méthode très itérative de l'évaluation environnementale peut leur permettre de progresser. Les parcs doivent de toute façon s'interroger sur leurs exigences pour l'avenir.

J'évoquerai plutôt le rôle que ces territoires peuvent jouer pour l'Ae, notamment au niveau de leurs missions régionales. Par essence, en effet, les PNR sont des laboratoires. En général, l'ampleur des projets qui nous concernent permet d'organiser un débat local avec une certaine sérénité, bien plus que sur les très grands projets.

Comme l'auditoire de ce jour est composé de professionnels du métier, je rappelle que les PNR ont pour spécificité d'être des démarches contractuelles. Ils agissent dans le cadre réglementaire courant, même si des obligations de compatibilité des PLU avec les chartes ou des SCOT avec les chartes entrent en ligne de compte, et que tous les schémas sont soumis en aval à avis du syndicat mixte. En tout cas, le projet reste un projet de territoire défini et construit localement, avec les différents acteurs, tout en conservant sa spécificité unique en France, à savoir qu'il est cosigné par l'ensemble des collectivités dans le cadre de leurs compétences, région, département, commune et intercommunalité, jusqu'à l'État. L'État est garant, en tant que cosignataire, de la mise en œuvre des objectifs de la charte, tout comme l'Ae est aussi garante, dans les avis qu'elle rend, de leur cohérence vis-à-vis des engagements de la charte des PNR.

Le rapport de l'IPBES l'a bien souligné : on nous encourage à « changer de monde ». Les procédures actuelles d'autorisation environnementale sont censées accompagner l'économie, en en réduisant au maximum les impacts. Or l'Ae devra également évoluer pour s'inscrire dans ce nouveau monde. Je suis donc très heureux d'entendre un représentant d'EDF intervenir aujourd'hui. Nous devons encourager le mode projet, mais la démarche n'a été mise en œuvre qu'en interne.

En tout cas, ce ne sera pas simple. Il faut donc rester réaliste. L'outil présente des limites et ne règle pas tous les problèmes et enjeux de biodiversité. Les entrepreneurs soumis aux obligations estiment généralement que l'évaluation environnementale n'est encore qu'une étape administrative. Je me positionne donc aujourd'hui en proposant une offre de services, pour débattre avec les parcs régionaux, pour mettre en œuvre le mode projet, souhaité par l'Ae et le législateur, et pour réduire le réflexe malheureux de la compensation, plutôt que limiter ou réduire.

### **Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

Nous retenons votre message qu'il faut faire des PNR des laboratoires des modèles de gouvernance, qui pourraient être étendus à l'ensemble de la société. Cette proposition ne restera sans doute pas lettre morte.

Serge Muller, vous êtes membre de l'Ae et président du Conseil national de la protection de la nature. À partir du cas concret de la nouvelle route du littoral de La Réunion, il serait intéressant que vous nous expliquiez comment s'articulent les compétences et quels sont les effets de l'intervention des autorités.

### **Serge MULLER, président du conseil national de la Protection de la nature, membre de l'Ae**

Je commencerai par préciser ce qu'est le CNPN par rapport à l'Ae. L'Ae fête ses dix ans, tandis que le CNPN pourrait être son grand-père. Créé en 1946, bien avant le Ministère de l'Environnement, il avait été rattaché au Ministère de l'Éducation nationale, avant d'évoluer. Dernièrement, en 2016, la loi pour la reconquête de la biodiversité a modifié la composition et le mode de fonctionnement du CNPN et en a renforcé l'indépendance. Le CNPN met en œuvre une expertise scientifique et technique, pluridisciplinaire et indépendante. Il est composé de 60 personnes (30 titulaires et autant de suppléants) nommées *intuitu personae* par arrêté ministériel pour 4 ans et exerce des missions précises relatives à la protection de la biodiversité, des espèces et des habitats. Il peut s'autosaisir, ce qui a été notamment le cas pour la nouvelle route du littoral.

Le « nouveau » CNPN a été mis en place il y a maintenant deux ans ; il compte deux commissions, une commission « espèces et communautés biologiques » et une commission « espaces protégés », ainsi que deux groupes de travail « géodiversité », et « conservatoires botaniques nationaux », ainsi qu'un bureau

qui coordonne l'ensemble. Il tient une cinquantaine de réunions par an et rend environ 300 avis chaque année, dont plus de 200 concernent des dérogations vis-à-vis de l'interdiction de destruction d'espèces protégées.

Le champ d'intervention du CNPN est toutefois beaucoup plus restreint que celui de l'Ae, car il ne concerne que la biodiversité et les milieux naturels. Il rend des avis tranchés, favorables ou défavorables, toujours argumentés, après un vote, parfois à bulletin secret. Les avis, qui doivent souvent être rendus dans un délai de deux mois, sont simples, ils ne bloquent pas les projets. Ils sont également rendus publics, mais pas le jour même comme pour l'Ae, le CNPN reposant largement sur le bénévolat et ne disposant pas des mêmes moyens de la part de l'administration.

L'ancien CNPN avait rendu un avis défavorable sur le projet de route du littoral en 2013. Deux options avaient été envisagées, un viaduc sur l'essentiel du parcours ou un viaduc et des remblais. C'est la seconde option qui a été retenue par le maître d'ouvrage et a fait l'objet d'un avis défavorable du CNPN, entre autres parce qu'elle n'avait pas étudié les impacts de façon complète, l'extraction de matériaux nécessaires aux remblais n'ayant pas été prise en compte dans l'étude d'impact. Le projet a tout de même été lancé. La partie en viaduc a été construite, mais l'absence d'autorisation pour les exploitations de carrière a depuis bloqué son avancée.

En 2018, soit 5 ans après le premier avis, le CNPN s'est à nouveau autosaisi du projet pour étudier les mesures ERC mises en place. Nous avons proposé qu'une nouvelle expertise du projet soit effectuée par une autorité indépendante, comme le prévoit la loi pour la reconquête de la biodiversité de 2016. L'avis, daté du 21 décembre 2018, a été largement relayé au niveau local, notamment par la presse, les élus et les ONG. Des réunions publiques se sont tenues. Une députée réunionnaise a posé une question au gouvernement afin de proposer la réalisation de cette expertise. C'était il y a six mois. Le dossier est toujours bloqué. Si le premier avis de 2013 du CNPN, qui plaidait pour l'option tout viaduc, avait été pris en compte, le projet aurait certainement évolué différemment.

### **Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

Avant de donner la parole à la salle, je me tourne vers Serge Muller. Des interrogations se posent sur l'avenir des compétences du CNPN. Entre deux modèles de fonctionnement et de gouvernance, comment positionnez-vous les interrogations sur l'avenir des compétences du CNPN ?

### **Serge MULLER, président du conseil national de la Protection de la nature, membre de l'Ae**

Effectivement, un projet de décret relatif à la simplification de la procédure d'autorisation environnementale a été présenté au CNPN le 21 mars 2019. Il prévoit un transfert de la plupart des avis de dérogations relatives aux espèces protégées du CNPN vers les instances régionales que sont les CRSPN (Conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel). Cette évolution a été proposée de façon précipitée et a inquiété le CNPN et nombre de CRSPN, qui ont fait part de leurs fortes réserves, voire opposition. Le projet de décret a fait l'objet d'une consultation du public, qui s'y est massivement opposé. Pour autant, il est aujourd'hui en analyse au Conseil d'État. Cette évolution devra nécessairement reposer sur des listes d'espèces protégées classées de compétence nationale ou régionale. Les propositions de listes qui sont actuellement envisagées correspondent à environ 300 espèces (*a priori* les plus rares et menacées), qui resteraient de compétence nationale, ceci sur plus de 3 000 espèces protégées en France. Mais ce n'est pas sur ces 300 espèces que les dossiers de dérogation sont les plus nombreux, d'où un transfert massif prévu de dossiers aux CRSPN.

Pour ce qui concerne le CNPN, nous ne sommes pas opposés par principe à cette évolution, mais à condition qu'elle soit menée de manière concertée, mesurée et progressive. Or le projet a été bâti dans la précipitation, sans concertation préalable, sans recherche d'équilibre ou de bonne mesure, ou en tenant compte des enjeux nationaux ou régionaux.

Plusieurs instances de conseil relatives à la biodiversité ont rendu des avis négatifs à ce projet, comme le Conseil scientifique de la fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB) ou le Conseil scientifique de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) ainsi que, tout récemment, le Comité national de la biodiversité. Espérons que le Ministre et le gouvernement suivront les avis de ces instances et réexamineront les modalités et l'ampleur du projet...

### **Vladimir BEM**

On ne cesse de répéter que le monde change. Pour ma part, j'attends le passage à ce nouveau monde depuis le début de ma carrière, il y a 35 ans. Or la loi sur l'énergie vise dans l'un de ses articles à garantir que les préfets conserveront leur rôle de décideur, au cas par cas, sur les évaluations environnementales des projets, avant de transférer l'instruction des avis aux MRAe, pour accélérer le développement de l'éolien en France.

Claude Nahon, est-ce que l'éolien a besoin de cela ?

Ronan Dantec et Jérôme Bignon, pensez-vous que le Parlement se laissera faire ?

### **Philippe GRATADOUR, mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) des Hauts-de-France**

De nombreux projets de PLU, PLUI et ZAC circulent. Autant des démarches compensatoires existent pour les projets, autant c'est bien moins le cas pour les documents de planification. L'évitement est envisageable, la réduction un peu, et la compensation pas du tout. Les pétitionnaires de ZAC n'envisagent strictement rien en dehors de leur périmètre.

En Loire-Atlantique, un petit projet d'aéroport présentait un faible impact, équivalent à ceux de projets de ZAC, qui n'ont pas occasionné de réactions.

L'impact d'un PLU ou d'un PLUI peut s'assimiler à celui d'un projet, mais aucune réponse des pétitionnaires n'est rendue sur les avis des MRAe.

### **Gabriel ULLMANN, ancien membre de l'Ae**

Je salue Claude Nahon pour sa force de persuasion.

Je souhaite revenir sur les tendances à la régression. Il en a été question avec la décentralisation du CNPN et le basculement du cas par cas aux services instructeurs (ce qu'ils gèrent déjà, illégalement).

Depuis 2016, 80 % de ce qui était soumis à évaluation environnementale systématique est passé au régime de l'examen au cas par cas. La majorité des projets ne fait l'objet d'aucune évaluation. Ce ne sont pas toujours des gros projets, les micro-projets pouvant tout à fait présenter un impact important.

Comme aucun filet de sécurité n'est prévu vis-à-vis de la sensibilité du milieu et que nombre de projets ne sont pas évalués, la biodiversité souffre et la consommation d'espaces progresse.

La loi et les textes sont peu appliqués, mais qu'en est-il des projets qui ne font l'objet d'aucune loi, texte ou réglementation et qui affectent fortement la biodiversité ?

### **Andrée BUCHEMAN, élue locale d'Alsace**

Je rejoins Ronan Dantec concernant Notre-Dame-des-Landes. Un troisième *round* est prévu. En effet, Vinci a obtenu l'autoroute du grand contournement de Strasbourg en compensation de Notre-Dame-des-Landes. Ce

projet d'autoroute n'a reçu que des avis négatifs, notamment de l'Ae. Les travaux ont pourtant commencé, sous la protection des gardes mobiles. Des machines immenses sont intervenues pour couper de gros arbres en quelques secondes, même dans des forêts protégées. Où est le droit ? Où est le respect de la nature ?

Le 30 décembre 2017, un décret a paru pour indiquer que les préfets pouvaient déroger aux règles environnementales dans certains départements de France, notamment dans le département 67.

**Michel BADRÉ, premier président de l'Ae (2009-2014), vice-président du Conseil économique, social et environnemental (CESE)**

J'ai une question à adresser aux trois élus. Pour participer depuis une cinquantaine d'années à des débats sur la biodiversité, je tiens à revenir sur la question pour le moins rude posée par Ronan Dantec : la société n'est-elle pas en train de se fracturer deux camps ? J'ai moi-même constaté ce qu'il advenait quand on a franchi le seuil et qu'on a basculé du mauvais côté. Une fois ce seuil passé, il est compliqué de revenir en arrière. Comment faire pour éviter de passer ces seuils catastrophiques pour la société et son fonctionnement ?

**Sophie FONQUERNIE, vice-présidente de la région Bourgogne-Franche-Comté**

Pour atteindre le nouveau monde que nous souhaitons pour nos vieux jours et pour nos enfants, on a beaucoup parlé de sensibilisation du public ou de comptabilité environnementale et climatique de nos politiques. Nous en sommes loin. Il a aussi été question de comptabilité environnementale et climatique, mais il manque encore des outils.

Pour avancer, nous pouvons choisir de tirer vers l'avant ou de pousser derrière, soit tirer par les schémas et les stratégies, soit pousser par les lois, qui ont le bénéfice de cranter et de permettre de ne pas reculer. Or les lois visent d'abord à défendre les uns contre les excès des autres. Néanmoins, les générations futures sont absentes quand il s'agit de voter des lois et de les pousser. Je ne fais pas uniquement allusion à nos enfants en âge de voter mais aussi aux plus jeunes.

**Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

Claude Nahon, passons à la question du transfert aux préfets des décisions au cas par cas, notamment pour développer l'éolien. Est-ce que l'éolien a besoin de ça ?

**Claude NAHON, directrice du développement durable d'EDF**

L'éolien est effectivement plus difficile à construire en France que dans d'autres pays. C'est pour cette raison qu'un plan solaire a été bâti, ce qui ne signifie pas que l'éolien s'arrêtera, notamment en mer. Tout dépend du pourcentage d'énergies renouvelables que l'on vise, tout en prenant en compte les enjeux de biodiversité.

Il faut mettre en place des approches systémiques, et je doute que les approches systémiques et le consensus soient équivalents, sachant que la biodiversité fait partie de l'équilibre, comme le climat et le développement.

Je n'ai aucune opinion sur le transfert des compétences vis-à-vis de l'obtention des procédures. Il reste que les procédures sont longues en France. Un parc éolien peut prendre quinze ans pour être réalisé. Nous préférons donc nous tourner vers le solaire.

## **Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

On a demandé si le Parlement laisserait faire.

### **Ronan DANTEC, sénateur de Loire-Atlantique, rapporteur de la commission d'enquête sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité**

Cette question en recoupe beaucoup d'autres. Je commencerai par rappeler que Notre-Dame-des-Landes occupait 1 600 hectares, dont 700 ou 900 de zones humides, ce qui était sans commune mesure avec les zones industrielles ou les lotissements qui étaient prévus autour. Aucun autre projet en France ne consommait autant de zones humides, avec une compensation aussi aléatoire. Ce projet n'était pas un simple projet parmi d'autres, qui cachait sous les feux médiatiques d'autres projets tout aussi importants. L'affirmer serait inexact, même si d'autres projets présentent aussi des impacts négatifs.

L'éolien me semble être un bon exemple. Ce n'est pas que les procédures soient trop longues. Le juridique est un problème en France. Les associations de protection de l'environnement ont bien compris la puissance du juridique. Elles connaissent les guérillas juridiques et elles savent les gagner. Leurs opposants commencent aussi à s'y intéresser. Ainsi, des opposants à l'éolien ont su utiliser les mêmes méthodes.

Je ne souhaite pas détricoter le droit sur l'éolien. Il reste que les procédures sont trop longues et que nous n'avons aucune culture du consensus en amont, ce qui renvoie à la question précédente : avons-nous décidé une bonne fois pour toutes que l'affrontement serait permanent, sur le juridique et sur le terrain ?

Pour parvenir à des consensus, la question de la planification est centrale. Pour discuter différemment et que l'Ae, le CNPN ou les sections départementales gagnent en efficacité, il faut proposer des plans crédibles de reconquête de la biodiversité.

Si nos trames vertes et bleues étaient un outil fort de reconquête, il serait facile de préparer des mesures compensatoires, mais tel n'est pas le cas. Il nous manque un plan de reconquête. Nous ne nous battons que contre les atteintes. Aujourd'hui, une bascule est nécessaire. Cela fait cinquante ans qu'on annonce un changement de monde. Il faut désormais débattre de façon poussée, pour définir trois ou quatre outils de reconquête, afin de refluidifier et créer des consensus. Si le CNPN ou l'Ae apportent une réponse négative, elle sera respectée.

Pour ne pas terminer sur une note désespérante, restons sur Notre-Dame-des-Landes. Le président du Conseil départemental de Loire-Atlantique a organisé lundi dernier le premier colloque national sur le zéro artificialisation, alors qu'il était le plus fervent défenseur du projet Notre-Dame-des-Landes. Son vice-président veut désormais en faire la première zone bio en France. Manifestement, la résilience est possible. Il faut mettre sur la table les lieux du consensus et de la reconquête.

## **Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

Jérôme Bignon, revenons sur la loi qui sert à cranter. Un principe de non-régression a été inscrit dans la loi. Est-il efficient ?

### **Jérôme BIGNON, sénateur de la Somme, co-rapporteur du rapport parlementaire « Terres d'eau, Terres d'avenir » relatif aux zones humides**

La loi sert effectivement à cranter, mais il faut d'abord qu'elle soit respectée. Certains estiment que la loi n'est pas la même pour tous.

Dans les territoires où l'éolien est très présent, la population sature et dépose des recours. Il est courant que ceux qui vivent à proximité d'une centaine d'éoliennes saturent. Ils ont un sentiment d'inéquité, car

les paysans qui bénéficient des éoliennes n'habitent pas nécessairement dans le village où l'équipement est implanté. Au fond, le système a été extrêmement mal construit et a entraîné de fortes réactions. Il est vrai que le vent n'est pas réparti de façon équitable. Parce que la Somme est un territoire très venteux, l'éolien y est très présent, mais les habitants de la campagne ne le supportent plus. Aucune réponse ne leur est pourtant apportée. Cela ne crée pas le climat de consensus dont Ronan parlait. La loi crante, en effet, mais il faut ensuite engager des démarches de conciliation.

Dans la Somme, un parc éolien a été installé dans un parc marin. Il y avait pourtant de la place disponible tout autour du parc marin. Ceux qui se sont battus contre le parc marin ont ensuite subi la présence d'un parc éolien dans le parc, puis la possibilité de recours leur a été retirée. Ce genre d'action mesquine rend les projets difficiles à vendre. De plus, les Français nous reprochent de ne pas respecter les lois qui sont votées.

## **Éric BRUA**

Il est effectivement important de trouver un consensus. Nous voyons la culture du consensus se mettre en place en Allemagne, alors qu'en France nous pensons anticiper tous les cas en les portant à l'écrit.

Avec le rapport de l'IPBES, j'ai l'impression que nous avons ouvert les yeux, comme avec le climat. C'est déjà une étape de franchie.

Le gouvernement a par ailleurs pris des mesures pour libéraliser l'économie. Il s'agissait surtout de simplifier les procédures pour « aller plus vite ». L'IPBES apporte alors une couche supplémentaire : il va falloir en plus arrêter l'érosion supplémentaire de biodiversité.

J'en arrive à notre façon d'aborder l'éolien dans le parc. J'ai été directeur du parc des Vosges du Nord. Le premier et seul site d'éoliennes en Alsace a été co-porté par le parc. Après un débat sur le territoire au cours duquel les élus ont indiqué, en responsabilité, qu'ils devaient eux aussi jouer leur rôle, nous avons intégré le projet dans le territoire, en tenant compte des enjeux de biodiversité. Le parc a subi des commentaires cinglants dans le cadre de la concertation locale. Beaucoup de gens se sont demandé pourquoi nous envisagions de placer des éoliennes dans un parc. Or un parc se doit d'agir concrètement et d'aller jusqu'au bout dans la démarche. C'est alors, en janvier 2017, qu'est parue l'ordonnance. Les projets étaient obligatoirement soumis pour avis au syndicat mixte. Cette ordonnance a modifié la procédure en supprimant cette obligation. Le cadre même de la concertation a fortement évolué. La DREAL a clairement expliqué dans un mail que nous n'avions plus vocation à être consultés pour l'éolien. Ce fut une grande surprise pour le syndicat mixte, dans lequel siègent tous les élus du territoire, de la région, de la commune, des communautés de commune et du département. Leur expliquer qu'ils n'auraient plus de droit de regard sur les projets éoliens dans un PNR était une surprise de taille, alors que nous ne comptons que cinq éoliennes dans notre territoire. Si nous ne sommes pas en mesure de réintroduire une procédure que la loi a retirée nous pouvons néanmoins inciter l'État à solliciter le syndicat mixte. Même si cela prend un peu plus de temps en amont, cela fait généralement gagner un temps précieux en aval, en évitant les recours.

Un conseiller régional a souligné que les schémas tirent en avant et que les lois poussent. Peut-être, mais pour ma part, je pense que c'est l'ingénierie qui tire en avant. Il faut que les hommes et les femmes qui ont des compétences se réunissent pour accompagner les projets. Il faut que les dispositifs le prévoient.

Enfin, j'ai une idée à formuler s'agissant de la compensation. Parmi les risques qui se profilent dans la société, il est souvent question de la fracture ville-campagne. Certains affirment qu'elle n'existe pas. Elle nous a pourtant explosé au visage ces derniers temps. Je pense qu'elle est bien réelle. Elle est très forte en matière de biodiversité. Les territoires ruraux ont l'impression de jouer le rôle de conservatoire et d'en payer le prix, car les espèces et les espaces naturels les empêchent de se développer, sachant qu'ils sont souvent très éloignés des zones qui créent de la richesse. Or on risque encore d'aggraver ce phénomène à travers les mesures qui sont prises, quand des mesures compensatoires leur sont demandées dès lors qu'ils bâtissent des lotissements. Je pense donc que des mesures compensatoires innovantes pourraient

être imaginées. Si les villes se développent et accumulent les richesses, elles pourraient financer des rénovations de patrimoines bâtis en milieu rural, sous réserve de l'engagement des communes de ne procéder à aucune artificialisation. Souvent, elles ne s'étendent que parce qu'elles n'ont pas le choix et que les zones cœurs de village sont abandonnées. Il est alors plus simple de construire neuf que de rénover. Je pense donc que des solutions originales qui créeraient du lien entre la ville et la campagne pourraient être imaginées.

### **Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

Merci. Cela fait deux propositions soumises par les PNR. Ronan Dantec, je vous laisse rebondir là-dessus.

### **Ronan DANTEC, sénateur de Loire-Atlantique, rapporteur de la commission d'enquête sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité**

Nous souffrons aussi d'un important problème de moyens humains de l'État et des DREAL. Le dernier exemple cité le confirme. Sans moyens d'animation ou agents payés pour agir, le coût pour la société sera élevé. Préservons les moyens humains de l'État qui sont capables d'instruire et de créer les consensus.

### **Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

Bernard Chevassus-Au-Louis, avez-vous un mot de conclusion ?

### **Bernard CHEVASSUS-Au-LOUIS, président d'Humanité et Biodiversité, ancien membre de l'Ae**

Je retire de cette table ronde que nous n'y sommes pas pour ce qui est de considérer l'État comme dépositaire et garant d'un patrimoine commun. Déjà au 17<sup>ème</sup> siècle, la santé n'était pas un bien commun dont l'État devait se préoccuper, pas plus que l'éducation des citoyens. L'État se limitait à défendre les frontières. N'avons-nous pas avec l'environnement une vision similaire à celle que nous avons pour la santé ou l'éducation au 17<sup>ème</sup> siècle ?

Nous sommes encore imprégnés du modèle dualiste qui sépare les humains d'un côté et le reste des êtres vivants de l'autre. Ces derniers sont des choses sur le plan juridique. Un modèle dualiste vertical s'applique de surcroît, dans lequel l'homme a la primauté de la décision sur tout le reste.

Nous devons basculer dans un modèle de représentation où tous les êtres vivants sont les produits – ou les rescapés – de trois milliards d'années d'histoire de la vie, en solidarité. Nous devons poser le postulat que si les êtres vivants sont encore là, c'est autant le résultat du hasard que de la nécessité. Il faut donc réfléchir à une façon de vivre ensemble pour affronter l'avenir. Sans ce basculement, nous ne prendrons pas l'environnement au sérieux.

Enfin, nous sommes dans une situation de basculement possible entre une vision très conflictuelle et le pari de la démocratie environnementale. Je pense qu'il faut prendre ce sujet au sérieux, car nous savons qui seront les perdants.

Or le mot « biodiversité » a introduit la possibilité de sortir d'un modèle de protection de la nature dans des espaces dédiés – ce qui satisfaisait tout le monde, dont les écologistes –. Ce modèle a par exemple été extrêmement discuté dans le cadre de l'agriculture mondiale. L'hypothèse de Borloo, qui estime ainsi qu'il vaut mieux intensifier au maximum l'agriculture dans des espaces qui lui sont dédiés, de manière à préserver des espaces naturels, a ainsi été fortement débattue.

Dans le milieu écologiste, prendre le pari de gérer dans les mêmes endroits – ce qui est parfois appelé l'écologie de la réconciliation – à la fois des activités humaines et la préservation ou la reconquête des espaces, dans une démarche de biodiversité positive, est compliqué. Ce pari est fragile. On tombe en effet dans un nouveau clivage, avec d'un côté des espaces protégés qui ne subissent aucune action négative, et de l'autre des espaces où tout est permis. Je pense que nous nous trouvons aujourd'hui à une croisée des chemins, avec d'un côté les PNR ou l'Ae, qui estiment que la réconciliation est possible et que la biodiversité peut être un outil pour créer du lien social et de la réconciliation, plutôt qu'un outil clivant.

Dans ce débat, je pense que l'État doit se montrer exemplaire, ce patrimoine commun étant extrêmement précieux. Je tiens donc à encourager tous ceux qui prennent le pari de l'écologie de la réconciliation, dans sa version liée à la biodiversité et à la démocratie, ces deux biens étant très précieux et devant être cultivés en même temps.

## Table ronde : Informer et associer le citoyen aux décisions à portée environnementale

---

*Participaient à cette table ronde :*

**Chantal JOUANNO**, présidente de la commission nationale du Débat public (CNDP), ex-secrétaire d'État chargée de l'Écologie lors de la création de l'Autorité environnementale (Ae)

**Jean-David ABEL**, vice-président de France Nature Environnement (FNE)

**Anaïs BERTHIER**, cheffe du projet «Démocratie environnementale» de Client Earth

**Daniele FRANZONE**, senior expert de la direction générale de l'Environnement, Commission européenne

**François TAINTURIER**, directeur de la stratégie du réseau, SNCF Réseau

---

### **Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

Comme nous l'avons dit ce matin, l'Ae a été créé par le décret du 30 avril 2009. Il a été signé par la Secrétaire d'État chargée de l'Écologie, Chantal Jouanno. Dix ans plus tard, elle est avec nous pour célébrer cet anniversaire et en qualité de présidente de la commission nationale du Débat public. À ce double titre, elle est notre grand témoin pour cette quatrième table ronde.

### **Chantal JOUANNO, présidente de la commission nationale du Débat public (CNDP), ex-secrétaire d'État chargée de l'Écologie lors de la création de l'Autorité environnementale (Ae)**

Merci beaucoup. Je propose de formuler une déclaration d'amour à l'Ae tous les dix ans. Après le baptême, c'est un peu son mariage, aujourd'hui.

Le 6 mai 2009, quand nous l'avons installée, j'avais souligné que vous seriez la conscience verte du ministère. Vous avez fait davantage, car vous vous êtes imposés comme la conscience verte de l'État et de la plupart des maîtres d'ouvrage.

Pour autant, je regrette de ne pas avoir réglé la question de l'indépendance à l'époque. J'aurais pu le faire et conférer un statut d'autorité indépendante à l'Ae, car la question a perduré. Je perçois maintenant toute la nécessité de cet exercice. Pour autant, personne ne doute de vos avis. Vous êtes indépendants, d'abord par les personnalités qui vous dirigent, pas par une garantie institutionnelle. Je précise que je n'avais aucune chance de succès à l'époque. C'est en tout cas un petit regret.

J'évoquerai ensuite la question de la participation. La commission nationale du débat public, l'Ae et l'enquête publique font partie du même titre II, qui a trait à l'information et à la participation du public. Cette mission nous unit.

Après vingt ans de débat public, il est clair que la participation du public apporte énormément aux projets. J'ai analysé 91 débats publics qui se sont tenus en vingt ans. Sur ces 91 projets soumis à la critique citoyenne, seuls trois projets ont été abandonnés à l'issue du débat public. 88 ont été poursuivis. 29 ont été poursuivis avec une évolution de leurs modalités de conduite et 59 ont été repensés, soit en prenant une option soumise par le maître d'ouvrage, soit, dans une vingtaine de cas, en prenant une option portée par les citoyens dans le débat public. Cela va à l'encontre des idées dominantes que l'activation de la participation citoyenne détruit les projets. En outre, le débat public n'est pas une machine à faire accepter les projets, il sert d'abord à définir les grandes orientations et les opportunités des projets, très en amont.

Si j'avais un conseil à vous donner, je dirais que deux mots doivent être bannis : pédagogie et acceptabilité. Il ne faut pas faire de pédagogie auprès des citoyens. C'est plutôt eux qui le font. En ce qui concerne l'acceptabilité, votre rôle n'est pas de faire passer des projets, mais de faire comprendre au maître d'ouvrage les questions que font naître les projets.

Pour qu'un débat public soit réussi, l'information soumise au public doit être de qualité, complète, juste et soumise à la critique. C'est sur ce point que nous sommes particulièrement faibles, alors que c'est le rôle de la commission nationale du débat public de garantir la compréhension du projet et la qualité de l'information. Recourir à des expertises est possible, mais plutôt sur des sujets extrêmement pointus. Comme nous l'avons fait avec le plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR), il est important de proposer une clarification des controverses, c'est-à-dire d'identifier les sujets de controverse principaux et de développer les argumentations pour et les argumentations contre ce sujet. C'est tout spécialement vrai dans le dossier du PNGMDR, qui est un sujet d'experts. L'important, face au dossier initial, est d'être en capacité d'affirmer si le dossier est complet ou non et si l'information fournie est biaisée ou non. Ainsi, nous pourrions déterminer le bon champ de sujets à traiter dans le cadre de la participation et le bon périmètre géographique. Quand nous avons eu la chance que l'Ae propose un cadrage préalable du projet d'extension de Roissy, le fameux terminal 4 et ses 40 millions de passagers supplémentaires à terme, cela a eu pour nous des vertus énormes. Au départ, le maître d'ouvrage voulait organiser la concertation sur 160 communes. Grâce à l'avis de l'Autorité environnementale, nous avons pu affirmer que la participation devait couvrir un périmètre de 480 communes. Nous avons de surcroît pu approfondir les sujets qui nous intéressaient. Il est donc déterminant de pouvoir travailler aussi en amont que possible sur l'expertise des dossiers et sur la qualité de l'information. Sinon, les citoyens sont tout à fait capables de comprendre que le dossier soumis est faux ou incomplet. Cela nous arrive, malheureusement, relativement souvent. C'est la confiance même dans la procédure de participation qui est alors en cause.

Le deuxième point, qui vient compléter et en même temps pas complètement contredire le premier, c'est que nous avons besoin d'une expertise indépendante pour garantir la qualité de l'information, ce qui ne signifie pas qu'une participation éclairée ne soit qu'une participation d'experts. La parole qui nous intéresse est celle du citoyen qui se dit ordinaire, dont l'expertise d'usage est extrêmement intéressante et intéresse les décideurs. Trop souvent, on considère que la rationalité est du côté des sachants et l'émotion du côté des citoyens, comme si un débat public était l'équivalent du café du commerce. Or c'est souvent l'inverse.

Dans le débat sur la ligne THT Boute-Caros, une citoyenne, voyant que les ingénieurs d'EDF ne l'écoutaient pas, a fait remarquer que le maître d'ouvrage n'écoutait pas les arguments, car il était trop passionné par son projet.

Il serait intéressant d'aller plus loin dans la participation et que la participation aille plus loin dans la co-construction. Nous en sommes loin en France, mais cela irait dans le sens de l'écologie de la réconciliation.

Il faut aussi considérer la suite du processus. L'avis de l'Ae sur la prise en charge des impératifs environnementaux apparaît comme une véritable mine d'or, d'autant que ces avis ne font que quinze pages. Si nous avons les moyens de mieux les partager et les faire connaître ou les vulgariser, ce serait une mine d'or pour contribuer à la construction des projets.

Par ailleurs, si nous imaginions un monde idéal où la participation est un droit, il serait logique que le maître d'ouvrage apporte des réponses aux remarques du public. Or le maître d'ouvrage est simplement tenu de dire en quoi il a pris en compte la participation. Il peut le faire de façon laconique ou détaillée. L'étape supplémentaire consisterait, à l'issue de la procédure de participation, à lister les questions du public, puis le maître d'ouvrage et le décideur y répondraient de façon argumentée et détaillée, pour que le public comprenne les raisons de telle ou telle décision. Avoir un regard sur la qualité de la réponse, notamment sur le plan environnemental, serait d'un apport extraordinaire pour la participation.

Ces trois idées montrent le continuum dans l'information et la participation du public. On pourrait poursuivre jusqu'à l'enquête publique, qui est le titre II du Code de l'environnement. En tout cas, nous avons une énorme richesse collective à mettre en œuvre l'écologie de la réconciliation. Ce n'est pas du tout une remise en cause de la démocratie représentative. Il est d'abord question de la démocratie environnementale.

Jean-Marc Sauvé, au Conseil d'État, dont les propos font plutôt référence, conçoit la participation comme partie intégrante de la citoyenneté environnementale, une citoyenneté qui n'est pas liée à l'exercice de la souveraineté mais à l'existence d'un patrimoine commun des êtres humains, qui est l'environnement. La participation environnementale est à cet égard une citoyenneté de la chose publique. Je trouve cette conception très belle. On imagine bien ici toutes les interactions et toutes les possibilités de mieux lier notre action avec celles de l'Ae.

### **Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

Nous retenons que les avis de l'Ae sont une mine d'or.

Daniele Franzone, le cadre d'action de l'Ae est le droit communautaire, à travers les directives, qui laissent le soin aux États membres d'atteindre les objectifs. Que dit-on à Bruxelles de l'approche française et de l'action de l'Ae ? Des dispositifs d'autres États vous semblent-ils inspirants ?

### **Daniele FRANZONE, senior expert de la direction générale de l'Environnement, Commission européenne**

La Commission européenne se félicite d'avoir été invitée à cette conférence pour les 10 ans de l'Ae.

Pourquoi une participation du public en matière environnementale ? Pour respecter le temps qui m'a été imparti, je vous renvoie aux considérants 16 et 19 de la directive sur l'évaluation des incidences environnementales (EIE). Ils expliquent pourquoi la participation du public est nécessaire, entre autres pour des raisons d'*accountability*. Par ailleurs, il est bien plus facile de mettre en œuvre un projet s'il est soutenu par le public et s'il a pu intervenir. Toutefois, la participation doit être effective. C'est là la clé de voûte pour assurer l'acceptation sociale du plan ou du projet. Agir ainsi éviterait, de surcroît, les difficultés évoquées à la fin de la session précédente.

La participation du public constitue par ailleurs le deuxième pilier de la convention d'Aarhus, à laquelle l'UE et tous les États membres sont parties. Certaines directives européennes ont précédé la convention d'Aarhus et en ont guidé les négociations. Dans la convention trois articles sont consacrés à la participation du public : articles 6 à 8.

Quand il est question de participation du public, on a tendance à considérer que dans l'UE la participation n'est requise que par deux directives : l'une concernant l'évaluation des incidences environnementales (EIE) de certains projets et l'autre relative à l'évaluation stratégique des incidences environnementales (ESIE) de certains plans et programmes. Or, la participation du public envisagée dans le droit de l'UE est beaucoup plus large ; elle doit intervenir par exemple dans la directive-cadre eau, pour les émissions industrielles ou les habitats.

Enfin, la participation du public est également requise par la Convention pour les dispositions réglementaires ou les instruments normatifs contraignants de portée générale. Toutefois, l'obligation incombant aux parties à la convention d'Aarhus est moins forte que pour les deux articles précédents ; en effet, l'article 8 de la convention dispose que chaque partie s'emploie à promouvoir une participation du public. Ce ne sont pas les résultats, mais les efforts déployés qui mesurent l'étendue du respect de cette obligation.

Les directives européennes sont plus détaillées que la convention d'Aarhus. Toutefois elles ne peuvent pas et ne veulent pas être aussi détaillées que les actes législatifs ou réglementaires de transposition au niveau national. Chaque État membre doit tenir compte de ses caractéristiques. Il serait inapproprié de traiter l'Estonie, où 98 % de la population est reliée à Internet, de la même manière que la France ou la Grèce. Une consultation du public dans cet État peut être conduite de façon différente que dans un autre pays.

Il faut, par ailleurs, tenir compte de deux autres points, qui résultent à la fois de la convention d'Aarhus et des directives européennes. La participation du public doit être distinguée de la participation du « public concerné ». La participation du public est visée aux paragraphes 3, 4, 8 et 9 de l'article 6, alors que la participation du public concerné exige des obligations ultérieures dans le chef du maître d'ouvrage. Ces aspects forment l'objet de deux affaires préjudicielles pendantes devant la Cour de Justice. L'une de ces affaires est un cas grec, où il est question de l'information due au public concerné et indirectement aussi au public. La seconde affaire concerne les Pays-Bas et vise le droit d'accès à la justice du public en général.

Il est par ailleurs utile de voir comment le Comité d'examen du respect des dispositions de la convention d'Aarhus (*Compliance Committee*) a interprété l'obligation que le public participe de manière efficace et en temps voulu à la procédure d'attribution d'un permis environnemental. **Les conclusions et les recommandations adoptées par le Comité le 17 juin 2017 dans le cas ACCC/C/2014/99 concernant l'Espagne peuvent être source d'enseignement pour nous tous.** Une dernière considération au sujet de l'article 9 bis de la directive EIE relatif à l'obligation des États membres de veiller à ce que l'autorité compétente accomplisse les missions résultant de la directive de façon objective et ne se trouve pas dans une position donnant lieu à un conflit d'intérêts. Cet article a été introduit par la directive 2014/52/UE. Il s'agit d'un élément important auquel tous les États membres doivent prêter une attention particulière.

Pour ce qui concerne l'Ae, il nous semble que son avis est fondamental pour la participation du public. Il doit éclairer le public, l'autorité compétente et le maître d'ouvrage. En outre, l'avis de l'Ae contribue à l'amélioration de la qualité de l'étude d'impact et conduit à une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux dans le processus décisionnel. Ainsi, l'avis de l'Ae devient un outil de la mise en œuvre des autres articles et objectifs de la directive (et notamment ceux de l'article 5, paragraphe 3 sur la qualité de l'information environnementale et de l'article 8 bis concernant la prise de décision finale). Il est essentiel cependant que cet avis soit remis. La loi française prévoit un délai de soixante jours pour remettre cet avis. Afin qu'il puisse avoir un réel effet utile, il faut qu'il soit élaboré dans ce délai et mis à la disposition du public. À cet effet, l'Ae doit recevoir des ressources humaines et financières adéquates. Ses missions régionales constituent un développement positif : elles permettent le contact local et la prise de décisions proches du terrain.

### **Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

Anaïs Berthier, il est indiqué sur le site Internet de Client Earth que vous êtes des juristes engagés pour préserver la planète. Comment évaluez-vous le dispositif français d'évaluation environnementale et son intelligibilité pour les citoyens, avec votre regard de juriste ?

### **Anaïs BERTHIER, cheffe du projet « Démocratie environnementale » de Client Earth**

Client Earth est une ONG de protection de l'environnement, exclusivement composée d'avocats et de juristes. Je ne suis pas la mieux placée pour juger l'autorité environnementale française. En revanche, j'apporterai un point de vue plus européen.

Les droits constitutifs de la démocratie environnementale sont fondamentaux, parce qu'ils permettent au public de participer, mais aussi parce qu'ils renforcent les obligations des autorités de rendre des comptes.

Pour changer de paradigme ou de mode de consommation, il me semble que nous n'avons pas encore le soutien de la plus grande partie de la société civile, du fait de la façon dont les décisions sont adoptées, et du fait du manque de participation ou du manque d'information.

En outre, au vu de la complexité, de la technicité de l'information à analyser afin de pouvoir réellement participer au processus décisionnel et du manque d'expertise technique des membres du public, il est important de disposer de l'avis de l'Ae. Il faut de plus réunir les conditions favorables à une participation réelle, en proposant une information de qualité, à temps, et en notifiant les possibilités d'information du public pour pouvoir l'atteindre, tout en prévoyant des délais suffisamment longs pour s'informer et donner une expertise.

Ces droits constitutifs de la démocratie environnementale sont indissociables d'une bonne application du droit de l'environnement et de la protection de l'environnement. Or la Cour de justice de l'Union européenne doit le rappeler fréquemment. Ça n'est pas acquis pour les autorités publiques et institutions européennes. Ainsi, un avis de l'avocat général Kokott a demandé à la Cour de réviser sa jurisprudence concernant la durée de vie des installations. Ces points sont en constante discussion.

En tant qu'ONG, nous nous heurtons à une forte résistance des autorités, notamment dans certains discours consensuels. Alors que la protection de l'environnement est devenue un enjeu pour les partis politiques, aucun réel changement n'apparaît. Les mentalités et les réflexes restent les mêmes.

### **Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

Est-ce le cas partout en Europe ?

### **Anaïs BERTHIER, cheffe du projet « Démocratie environnementale » de Client Earth**

Tel est le retour de nos partenaires, à travers l'Union européenne, mais aussi dans les institutions où nous travaillons. Souvent, le fonctionnement n'est pas conforme aux textes de loi, notamment à la convention d'Aarhus, car ces sujets sont encore trop souvent perçus comme un frein au développement économique ou une menace au pouvoir décisionnel des autorités publiques.

Il nous faut régulièrement rappeler que le public doit être engagé dans la prise de décision, ce qui est surprenant dans la mesure où la convention d'Aarhus a été signée en 1998.

Dans certains pays, les droits en question n'existent pas. Dans d'autres, ils sont en régression, ce qui est préoccupant.

Face à ce manque de volonté et d'ambition politique, les ONG se tournent de plus en plus vers le contentieux, en France, aux Pays-Bas ou en dehors de l'Union européenne.

### **Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

Souvent avec succès.

### **Anaïs BERTHIER, cheffe du projet « Démocratie environnementale » de Client Earth**

En effet, preuve de l'échec des politiques dans le lancement d'un dialogue avec la société civile.

### **Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

Jean-David Abel, le dispositif actuel d'évaluation et d'association du public est-il considéré par FNE comme satisfaisant ? S'améliore-t-il ou se dégrade-t-il ?

### **Jean-David ABEL, vice-président de France Nature Environnement (FNE)**

Nous avons vécu une trentaine d'années de progrès relativement continus en matière de droit de l'environnement et de participation du public, avec des dispositifs de plus en plus robustes, comme la CNDP, qui a su évoluer.

Or nous avons assisté avec certains gouvernements et de façon accélérée avec celui-ci à une régression claire d'un certain nombre d'outils. Ainsi, l'article 4 de la loi énergie affecte la façon dont le cas par cas sera traité par les autorités, sous prétexte de ne pas fragiliser l'implantation des énergies renouvelables. C'est un article qui passe inaperçu, peu visible du grand public et des médias, à l'heure de la déconcentration des autorisations sur les installations classées ou de l'expérimentation sur la substitution des consultations sur les enquêtes publiques. À l'inverse de ce que disait Bernard Chevassus-Au-Louis, on voit qu'ici la prise en compte des enjeux environnementaux est opposée au développement économique.

Nous aimerions pouvoir consacrer notre énergie à de nombreux autres sujets, mais nous devons aujourd'hui nous consacrer à ceux-ci. La plupart des projets de loi intègrent de la simplification, ce qui est louable car la France reste toujours friande de suradministration. Mais simplification ne doit pas être régression.

Supprimer un niveau de juridiction n'améliorera pas les processus de décision et ne sécurisera pas les porteurs de projet. C'est donc une régression dans l'application du droit de l'environnement.

Je souhaite évoquer ensuite l'Ae. À notre sens, l'Ae est devenue un outil-clé dans la possibilité de participation du public. Comme beaucoup ici, nous sommes attachés à la transparence, à la concertation et à la consultation en amont des projets, ainsi qu'à l'accès au droit et à justice.

Selon nous, la consultation du public permet d'améliorer les projets et d'assurer une meilleure prise en compte de l'environnement. C'est en cela que l'organisation en amont des concertations, avec des éléments robustes, sincères et complets, apparaît très importante pour la qualité de la participation du public, d'autant que les avis de l'Ae sont souvent la synthèse d'éléments portés à la connaissance du public et qui font plusieurs milliers de pages. Ces éléments nous permettent, en tant que médiateurs, de travailler avec les citoyens de façon très intéressante, tout en respectant le principe d'indépendance. Malheureusement, on déplore que les MR Ae soient souvent les parents pauvres des DREAL. Au bout du compte, le tacite n'existe pas et les avis de l'Ae sont de fait respectés et font référence.

Pour toutes ces raisons, nous estimons que l'indépendance et l'expertise de l'Ae constituent un grand pas en avant, qui nous permet d'affirmer que les dossiers sont vraiment examinés en amont. Pouvoir le garantir au grand public est fondamental.

### **Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

Anaïs Berthier estime que les ONG sont de plus en plus contraintes d'aller au contentieux. Dans ce cadre, l'avis de l'Ae est-il précieux ?

### **Jean-David ABEL, vice-président de France Nature Environnement (FNE)**

Il est extrêmement précieux. De notre côté, nous nous sommes spécialisés à ce niveau, le contentieux étant le bout du bout de la démarche, faute d'autre moyen. Quand les ministres affirment que l'article 4 de la loi « Énergie » ne fait que corriger un vide juridique, cela est en réalité inexact. Si l'on est attaché à l'indépendance de l'Ae, c'est bien pour la garantie qu'elle apporte à tous.

### **Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

François Tainturier, vous êtes opérateur et maître d'ouvrage. Associer le public, les citoyens et les usagers via les avis, notamment de l'Ae, est-ce une complication ou une perte de temps ?

### **François TAINTURIER, directeur de la stratégie du réseau, SNCF Réseau**

Il faut de toute façon travailler avec les parties prenantes pour lancer les projets.

Je rejoins à ce titre la position de France Nature Environnement concernant les avis de l'Ae. Dans des projets complexes de plusieurs milliers de pages, concentrer les éléments saillants en une dizaine de pages représente un tour de force, qui facilite la lecture du dossier pour le public appelé à participer au processus.

Néanmoins, il est un peu tard quand nous en arrivons là, car nous nous limiterons alors à un arrêt sur image pour vérifier si tous les éléments ont été considérés. En amont, le débat public doit d'abord permettre d'amener les sujets, dans un processus continu, pour dessiner et mettre au point les projets.

Je me suis retourné sur les pratiques qui existaient il y a dix ans. Elles ont fortement changé, notamment suite à la LGV Méditerranée. Le processus de conception des grands projets était très séquentiel, avec une succession d'étapes de production des études, puis de consultation avec les parties prenantes, et de décision du Ministre. À compter de 2005, un dispositif de concertation continue a été introduit, en embarquant l'ensemble de l'écosystème, acteurs du territoire ou bureaux d'études, ce changement de pratiques nous a d'ailleurs valu des contentieux. Cela renvoie à la question de la compétence des maîtres d'ouvrage et des processus de sélection des directeurs de projet, qui doivent être en capacité d'interagir avec toutes les composantes de l'environnement.

Ainsi, de nouvelles compétences ont dû être développées, avec le développement d'une ingénierie de la concertation et de nouvelles méthodes de production des études pour alimenter la concertation continue. La réussite des projets ne repose pas sur le hasard. Sans ces nouveaux fondamentaux, les difficultés peuvent se multiplier.

La définition du dispositif de gouvernance fait partie de ces outils, tout comme la rédaction d'un accord de méthode, pour préciser les modalités de travail avec les acteurs. La complexité des dispositifs de

gouvernance peut apparaître rebutante, mais ils conditionnent l'implication effective des différents acteurs dans la mise au point du projet et la reconnaissance des résultats par les parties prenantes.

Sur un certain nombre de sujets techniques, les acteurs peuvent mal comprendre les problématiques, ce qui peut compliquer le dialogue dans le cadre des projets. Pour que ce dialogue soit efficace, il est en effet nécessaire de partager en confiance les fondamentaux techniques, pour pouvoir se concentrer sur les enjeux propres au projet. À titre illustratif, nous avons ainsi organisé avec France Nature Environnement, une journée d'information sur le bruit ferroviaire, sujet complexe et récurrent des projets ferroviaires, avec des experts indépendants. Illustrée par des exemples concrets elle a permis une meilleure compréhension du sujet et contribué à mieux cibler les enjeux propres à chaque projet et donc une plus grande efficacité collective dans sa prise en compte.

Ces évolutions ont d'abord été tirées par les très grands projets. Il s'agit d'étendre son champ à l'ensemble des projets et donc mobiliser toute l'entreprise.

Il apparaît divers points de vigilance, d'abord concernant les périmètres des projets, notamment pour les projets ferroviaires. Il nous faut parvenir à poser des cadres permettant de passer de façon naturelle, cohérente et compréhensive par le public, entre des politiques nationales (loi d'orientation sur les mobilités), les projets et un étage intermédiaire qui permet d'assurer une cohérence, par exemple les plans-programmes. Or il n'existe pas de tel dispositif pour les projets ferroviaires. C'est un point sur lequel nous avons besoin de trouver une solution, dans cette logique de cohérence, de continuité et de lisibilité pour le public.

#### **Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

Je vous dois une explication. Parmi les participants à la table ronde, vous aurez noté que Benoît Brocart, préfet de Vendée, est absent. Il nous a indiqué hier que le département de Vendée allait connaître un épisode de canicule et qu'il lui était nécessaire de rester sur le terrain.

Dans les grandes lignes de sa présentation, que je propose de résumer, il soulignait que la consultation du public est louable, mais qu'elle génère des délais considérables, notamment face à des décisions à prendre d'urgence, en particulier face à l'érosion côtière, aux brèches dans les digues ou aux submersions côtières. Il se demande si consultation du public ne fragilise pas la robustesse juridique des dossiers, en étant génératrice de contentieux à venir.

Je vous propose d'en débattre.

#### **Chantal JOUANNO, présidente de la commission nationale du Débat public (CNDP), ex-secrétaire d'État chargée de l'Écologie lors de la création de l'Autorité environnementale (Ae)**

Ce sont des arguments que l'on entend souvent. Il ne faut pas les nier. Le délai prévu pour le débat public va de quatre à six mois (pour un plan/programme), le délai de réponse du maître d'ouvrage étant également encadré. En général, la démarche prend un an, hormis concernant le plan sur les déchets nucléaires.

Il est vrai que les projets prennent du temps, du fait de tergiversations dans la prise de décision, de problèmes de financements, etc. Néanmoins, si l'on considère que la participation du public retarde les projets, c'est qu'on en remet en cause le bien-fondé. Or cette participation vise à faire de ces projets des projets satisfaisants pour tous. Qui mieux que les citoyens peuvent s'exprimer à ce sujet ?

**Daniele FRANZONE, senior expert de la direction générale de l'Environnement, Commission européenne**

Je formulerai deux courtes remarques : l'une sur l'article 9 bis de la directive EIE et l'autre sur la durée de la participation du public.

Quant à l'article 9 bis, je m'interroge sur la question de savoir si les modifications de la loi française, telles qu'actuellement en discussion au Parlement, sont pleinement conformes à la directive.

**Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

Qu'est-ce qui nourrit votre interrogation ?

**Daniele FRANZONE, senior expert de la direction générale de l'Environnement, Commission européenne**

L'autorité compétente doit accomplir ses missions de façon objective, sans conflit d'intérêts (article 9 bis). On peut se demander si certaines autorités compétentes se trouvent vraiment dans cette situation. La Commission européenne se pose cette question, et pas simplement pour la France.

Quant à la durée du débat et à sa prétendue longueur : s'il y a effectivement une discussion et si elle cherche à être consensuelle, un certain délai s'avère nécessaire. Toutefois, un projet plus consensuel constitue un avantage énorme, car l'exécution matérielle en est facilitée et surtout la phase contentieuse est évitée. En effet, toute personne intéressée peut saisir les tribunaux sur la décision adoptée.

En outre, la convention d'Aarhus prévoit dans son article 9(4) que des mesures effectives, y compris un redressement par injonction, doivent être offertes. Ce qui peut aussi impliquer une mesure provisoire de suspension des effets de la décision de part du juge administratif. Par sa jurisprudence, la Cour de justice a entériné cette approche. Dès lors, le temps que l'on risque de « perdre » en raison de la participation du public sera gagné en évitant une phase contentieuse et dans l'exécution des projets.

Au niveau européen, on veille à éviter qu'au Conseil un État membre vote contre une mesure législative. L'abstention est considérée comme une alternative préférable. En effet, si un État membre vote défavorablement, la mise en œuvre de la mesure par ce même État est, en général, plus difficile. S'il s'abstient, la mise en œuvre s'en trouve facilitée. Il en va de même dans ce cas précis.

**Jean-David ABEL, vice-président de France Nature Environnement (FNE)**

Je tiens à revenir sur la question de Monsieur Brocart sur les délais. Je peux comprendre ses remarques. Mais quand des projets prévoient des destructions d'espèces protégées sans débat public ou sans transmission de documents publics, alors nous avons un vrai problème entre ce qui est établi par la loi et les pratiques administratives réelles. Dans 95 % des cas, comme le disait Bernard Chevassus-Au-Louis, il y a prédominance des enjeux économiques sur les autres enjeux.

**Nicolas FORRAY, CGEDD**

J'interviens dans les dossiers qui se passent mal, pour trouver une solution. Ainsi j'ai supervisé des dossiers comme Sivens ou Notre-Dame-des-Landes. Il existe effectivement un vrai problème d'écoute des remontées de nos concitoyens et des avis de l'Ae.

Peut-être le commissaire-enquêteur qui constate que l'avis de l'Ae soulève des réserves majeures doit-il organiser une explication publique du maître d'ouvrage avec les concitoyens, une sorte de médiation

ultime. Ce système pourrait ne fonctionner qu'une fois sur cinq, mais cette suggestion permettrait de valoriser le travail de l'Ae et du commissaire-enquêteur, tout en recherchant une solution à la problématique de généralisation du conflit.

Je reste par ailleurs perplexe concernant la question de l'indépendance. Il a été question des MRAe et de l'Ae, mais il existe aussi une Ae « ministre », quand une évaluation environnementale est nécessaire sur un projet dont la maîtrise d'ouvrage relève d'un autre ministère que le Ministère de la transition écologique et solidaire. Ce ministère doit alors rendre un avis, mais ne se trouve-t'il pas dans une situation potentielle de conflit d'intérêt, lorsqu'une réunion interministérielle a arrêté une position gouvernementale ? En tout état de cause, son avis d'autorité environnementale doit pouvoir prendre ses distances vis-à-vis de cette solidarité gouvernementale.

**Guillaume SAINTENY, ancien directeur de la direction des Études économiques et de l'Évaluation environnementale (D4E) au ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES)**

Dans le cadre du cas par cas, le Conseil d'État a considéré que la décision de soumettre ou non à étude d'impact était un acte préparatoire non susceptible à recours. Cela interroge sur la compatibilité de cette interprétation et la convention d'Aarhus, et sur le droit européen qui favorise le recours à la justice.

**Daniele FRANZONE, senior expert de la direction générale de l'Environnement, Commission européenne**

On peut en effet s'interroger sur le respect du droit européen, d'autant que dans ce domaine précis la Cour de justice a rendu deux arrêts : dans l'affaire Gruber de 2015 et dans l'affaire Ours bruns II.

Par ailleurs, la France a été condamnée pour manquement le 4 octobre 2018. Pour la première fois, la Cour a constaté qu'une juridiction dont les décisions ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un recours juridictionnel de droit interne aurait dû l'interroger afin d'écartier le risque d'une interprétation erronée du droit de l'Union. Dès lors que le Conseil d'État a omis de procéder à cette saisine, alors que l'application correcte du droit de l'Union ne s'imposait avec évidence, le manquement est établi.

Pour la première fois la Commission européenne a introduit devant la Cour de justice un recours en manquement pour les décisions d'une instance juridictionnelle. Je doute qu'une seconde démarche sera engagée par la Commission contre la France pour un motif similaire. Par ailleurs, cette question - comme toute autre relative à la participation du public - pourrait être soulevée devant le *Compliance Committee* de la convention d'Aarhus.

**Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

C'est un dossier pour Client Earth.

**Sylvain MONTEILLER, Conseil d'État**

Je ne suis pas ici pour représenter le Conseil d'État, mais plutôt en tant que partisan de l'évaluation environnementale, pour avoir longtemps travaillé sur ces sujets et continuer encore à le faire.

Je dois juste réagir vis-à-vis de ce qui vient d'être dit, pas pour refaire le match sur des dossiers ou des affaires passées. Il faut prendre des précautions quant à l'interprétation de l'avis que le Conseil d'État a rendu sur l'examen au cas par cas. Je n'ai pas participé à cet avis. Je ne suis pas là pour le défendre mais pour mettre en lumière l'ambiguïté ainsi que la complexité du sujet. Dans cet avis, le Conseil d'État n'a pas indiqué que l'examen au cas par cas n'était pas susceptible de recours. Il a indiqué qu'il était possible

d'attaquer la décision de ne pas soumettre un examen au cas par cas, mais uniquement au moment de la décision finale. D'ailleurs, il se trouve qu'une jurisprudence récente a reconnu certains cas. Des autorisations, qui reposaient sur des décisions au cas par cas qui avait exonéré des projets d'étude d'impact, ont été annulées. Ces décisions sont donc attaquables, mais uniquement au moment de la décision finale. La Cour de Justice s'était déjà prononcée en ce sens, d'après ce que j'avais compris.

Je ne tiens pas à lancer un débat sur la position de la Cour de Justice ou du Conseil d'État, mais simplement souligner qu'en l'état actuel de la jurisprudence, le Conseil d'État n'interdit pas d'annuler une décision d'examen au cas par cas.

### **Jean-Jacques FRESKO, Agence Nature**

J'entends quelqu'un dans le public souligner, hors micro, que vous avez juridiquement raison et politiquement tort, car la décision juridictionnelle intervient trop tard.

### **Sylvain MONTEILLER, Conseil d'État**

En effet.

### **Daniele FRANZONE, senior expert de la direction générale de l'Environnement, Commission européenne**

Le point de départ de l'analyse est constitué par l'article 11 de la directive EIE. Son paragraphe 2 précise que 'les États membres déterminent à quel stade les décisions, actes ou omissions peuvent être contestés'. Selon une jurisprudence constante de la Cour de justice UE, à défaut d'harmonisation au niveau de l'UE, il revient aux États membres de fixer les procédures applicables dans le respect des principes d'équivalence et d'effectivité, en application du principe d'autonomie institutionnelle et procédurale des États membres. Ainsi, la jurisprudence du Conseil d'État (français) qui consiste à considérer comme acte préparatoire - non susceptible en tant que tel d'un recours en annulation - la décision de ne pas soumettre un projet à EIE semblerait être conforme à l'article 11. En effet, le recours sera ouvert contre l'acte final d'autorisation dont le public concerné pourra contester la légalité au motif notamment que la décision de *screening* a été prise en violation des règles (de fond) applicables ou pour tout autre motif tenant à la procédure de *screening*. L'arrêt Gruber que j'ai mentionné auparavant confirme cette interprétation.

Je voudrais également attirer votre attention sur le chapitre 4 de la Communication interprétative de la Commission sur l'accès à la justice en matière d'environnement. L'instance juridictionnelle ne se limite pas à examiner la légalité d'une décision, acte ou omission ; elle peut être amenée à devoir prendre des mesures positives de redressement.

Plus grand est le décalage entre le moment où la décision de ne pas soumettre un projet à EIE est adoptée et le moment où elle peut être attaquée en justice, plus grand devient le risque que l'autorité juridictionnelle doive prendre des mesures provisoires (si les critères de *periculum in mora* et *fumus boni juris* sont remplis).

Je vous renvoie aussi à l'arrêt de la Cour de justice du 28 juillet 2016 dans l'affaire C-379/15. Cette affaire est une demande en interprétation préjudicielle émanant du Conseil d'État concernant l'annulation partielle du décret français n. 2012- 616 et les pouvoirs du juge administratif de moduler les effets d'une décision d'annulation. Vous pourrez apprécier les conditions strictes auxquelles la Cour subordonne l'exercice du pouvoir de modulation et le fait qu'une instance de dernier ressort est tenue de saisir la Cour à titre préjudiciel afin que celle-ci puisse apprécier si, exceptionnellement, des dispositions de droit interne jugées contraires au droit de l'Union peuvent être provisoirement maintenues.

### **Anaïs BERTHIER, cheffe du projet « Démocratie environnementale » de Client Earth**

Je ne suis pas certaine que cela fonctionne, en vertu de l'article 9.4 de la convention. Il serait intéressant d'interroger le comité d'examen des dispositions de la Convention d'Aarhus à ce sujet. De surcroît, il serait également très intéressant de relancer une action devant le Conseil d'État, de lui demander de poser une question préjudicielle à la Cour – ce qu'il devrait refuser, puisque c'est apparemment assez systématique d'après ce que j'ai compris. Il faudrait alors que la Commission ait le courage de mener une procédure d'infraction contre la France comme elle l'a fait en matière de taxe en raison du refus du Conseil d'État de poser une question préjudicielle. La Commission devrait avoir le même courage en matière environnementale qu'en matière de taxation.

### **François TAINURIER, directeur de la stratégie du réseau, SNCF Réseau**

Il a été question ce matin de la façon de fonctionner différemment, collectivement, en s'appuyant sur des bonnes pratiques. Il est toujours possible de consacrer du temps à l'organisation, mais il faut s'interroger sur le fond et donner accès aux bonnes pratiques. Ainsi, il existe des trophées de la concertation et de la participation du public. Il faut donner la possibilité aux maîtres d'ouvrage d'accéder à des informations leur permettant de procéder différemment.

Par ailleurs, un sujet de cohérence et de crédibilité se pose, notamment en amont. En effet, l'avis de l'Ae est rendu à une étape qui se situe encore en amont. Il apparaît donc un fort enjeu sur ce qui advient en aval. Les bilans LOTI sur les grands projets arrivent par exemple cinq ans après la mise en service.

Dans ce cadre, nous avons mis en place sur certains grands projets, comme les lignes nouvelles Le Mans-Rennes et Tours-Bordeaux, des observatoires qui commencent à accumuler du matériau, avant même que les opérations aient été mises en service. Nous retrouvons ensuite ces notions d'observatoire sur un certain nombre de sujets. Le comité de pilotage des accès au Lyon-Turin s'est par exemple réuni ce lundi. Nous mettons en outre en place un observatoire sur la saturation, pour caractériser et objectiver les flux et les trafics et *in fine* mieux comprendre. À ce titre, comme il a été souligné ce matin dans le cadre de la démarche sur les Sraddet, certains textes et certains documents doivent certes être produits, mais ce qui compte avant tout, ce sont leurs modalités d'élaboration et l'implication des parties prenantes concernées.

En effet, si les acteurs qui doivent mettre en œuvre ou qui sont concernés par la mise en œuvre viennent après, le passage à l'action risque d'être difficile. En revanche, s'ils ont été associés à la construction et s'ils partagent le sens du projet, notamment eu égard au changement climatique, alors nous disposerons tous d'une boussole commune. Indépendamment des sujets qui se poseront toujours sur les textes, il est nécessaire de travailler sur les modalités pratiques de travail collectif permettant de construire une culture de la décision apaisée.

### **Jean-David ABEL, vice-président de France Nature Environnement (FNE)**

Je reviendrai sur la remarque de Nicolas Forray sur la prise en compte des avis de l'Ae. Nous ne souhaitons pas que ces avis soient conformes. Nous voudrions en revanche que les maîtres d'ouvrage soient obligés de répondre de façon précise et détaillée aux questions émises. C'est un point très important. Les avis sont déjà reconnus et servent dans le débat public, mais cette étape supplémentaire de redevabilité expresse serait très utile à tous.

**Chantal JOUANNO, présidente de la commission nationale du Débat public (CNDP), ex-secrétaire d'État chargée de l'Écologie lors de la création de l'Autorité environnementale (Ae)**

J'ai omis de mentionner un point. Dans les débats publics ou les procédures participatives, la question de l'environnement prend une nouvelle place. C'est moins le cas pour la biodiversité que pour le climat, mais la question environnementale a pu être présentée comme argument principal dans le cadre de certains projets.

Je souhaite citer l'exemple d'un projet de contournement routier de la commune du Tampon, à La Réunion, où les citoyens subissaient près de deux heures d'embouteillages. Beaucoup de citoyens se sont exprimés pour indiquer que ce projet était contraire aux ambitions de développement durable et au modèle d'avenir. Ils ne souhaitaient pas voir des cars bondés de touristes trop pressés traverser leur commune. Contrairement à ce qu'on a pu entendre, la société est loin d'être en retrait sur les questions environnementales. Au contraire, son évolution est rapide.

À ce titre, la CNDP ou l'Ae doivent avant tout être utiles. Un devoir de reddition des comptes doit donc s'appliquer, pour que le maître d'ouvrage réponde lors de la commission publique aux questions posées de façon motivée. Si la réponse est complète, alors l'étape de la construction puis de l'évaluation environnementale peut commencer. Il faut ensuite, idéalement, que la réponse de l'Ae aux observations soit aussi publique que possible, car il est légitime que le public soit informé. Si cette réponse est jugée complète, alors il est possible de passer aux étapes suivantes. Cette démarche semble impérative.



## Témoignage conclusif de **Philippe Ledenvic**, président de l'Autorité environnementale au nom de ses membres

Merci. Avant de passer la parole à madame la directrice de cabinet du Ministre, je vais donc faire ce que nous avons appelé dans le programme un « témoignage conclusif », avec quelques messages fondés sur les échanges qui ont eu lieu tout au long de la journée. Pour commencer, tout d'abord, je tiens absolument à remercier le Muséum qui nous a accueillis.

Je remercie naturellement tous les participants et les intervenants, à la fois pour leurs contributions et pour leurs témoignages positifs qui ont été adressés à l'Ae. Ce sont les meilleurs remerciements que vous avez pu faire à tous les membres passés et actuels de l'Ae.

Je poursuis ces remerciements par ceux à tous les membres de l'Ae, ceux qui l'ont construite, Michel Badré naturellement et tous ceux qui l'ont entouré, ceux qui continuent à la faire vivre et qui assurent une continuité d'interprétation de l'Ae. Je mentionnerai tout particulièrement dans les « membres historiques », François Letourneux, seul membre de l'Ae présent depuis le début. Merci à son assiduité et ses contributions régulières à nos délibérations.

Je m'en voudrais également de ne pas remercier l'équipe permanente, les secrétaires généraux successifs, les chargés de mission et les assistantes. L'Ae est une machine productive qui doit fonctionner de façon extrêmement fluide. Même si c'est un hasard, j'en profite pour signaler que ce 10<sup>e</sup> anniversaire coïncide avec le départ en retraite d'une autre personne présente depuis la création de l'Ae, Armelle Dif et dont pouvons tous dire qu'elle a beaucoup contribué au bon fonctionnement quotidien de l'Ae et de ses processus.

Je remercie enfin, pour l'organisation des 10 ans de l'Ae, l'aide que m'ont apporté Marie-Hélène Aubert, ancien membre désormais en retraite, qui a bien voulu continuer à nous aider à préparer cette manifestation, ainsi que le concours de Carroll Gardet de l'équipe permanente, pour la bonne organisation de toute cette journée.

Mes derniers remerciements vont au Ministre d'État, qui avait donné son accord pour clôturer cette journée. Le hasard a fait que l'Ae l'a programmé ces 10 ans le jour du début de la discussion parlementaire sur le projet de loi « énergie », qui porte en particulier sur les décisions au cas par cas. Nous remercions en conséquence Nicole Klein de tenir les propos qu'il aurait tenu.

Pour ce témoignage conclusif, je m'appuierai beaucoup sur ce qui a été dit aujourd'hui. J'ai apprécié la dimension festive de cette journée : il est agréable et sympathique de revoir ceux qui ont participé à cette aventure et d'entendre des témoignages vivants, avec beaucoup de questions et beaucoup d'échanges. L'Ae privilégie les échanges : elle essaie de prendre en compte leur diversité pour se forger sa propre opinion.

### Mon premier message concernera ce qu'on appelle la démocratie environnementale.

Il est important que le public soit « complètement » éclairé pour pouvoir participer et contribuer ainsi à une meilleure prise en compte de l'environnement par les décisions publiques (Charte de l'environnement, convention d'Aarhus). Les avis d'autorité environnementale constituent des contributions expertes, ciblées sur l'environnement, factuelles et indépendantes au débat démocratique.

Trois conditions doivent être réunies pour rendre ces avis : la compétence pour une expertise technique fiable, la crédibilité de celui qui parle, le respect de la concertation. Pour ce qui concerne la compétence, depuis l'origine, le rattachement au CGEDD permet de faire appel à des experts des politiques publiques de l'environnement. La contribution des membres associés a été déterminante pour couvrir le maximum de champs techniques complexes, de spécialités plus rares et aussi pour éviter un « entre soi de technocrates » qui a pu éventuellement être critiqué au début. La présence des membres associés a permis d'apporter ce regard extérieur, une prise de recul et une exigence régulière dans les délibérations. Pour ce qui concerne la crédibilité de celui qui parle, l'indépendance ne s'autoproclame pas, elle se démontre. Depuis 10 ans, les avis de l'Ae illustrent son indépendance. On le doit à chacun de ses membres, au collectif qu'elle constitue – Michel Badré a rappelé ce caractère collégial depuis l'origine – mais aussi et surtout à ses processus, et en particulier sa « collégialité critique et consensuelle » et au retrait systématique des délibérations des membres qui pourraient être impliqués à un autre titre. Reprenant l'intervention de Daniel Franzone, nous sommes extrêmement vigilants sur la prévention des conflits d'intérêt et sur ce qu'on appelle la « théorie des apparences ». Nous affirmons notre reconnaissance au CGEDD pour avoir, de façon constante, apporté un soutien indéfectible à l'Ae, sans interférer dans ses processus.

Pour ce qui concerne le respect de la concertation, l'expertise technique est une nécessité non seulement pour l'amélioration environnementale des projets mais aussi pour le bon fonctionnement démocratique.

Les années 80 ont permis de prendre conscience de la nécessité de partager les « décisions environnementales » avec le public pour sortir d'un dialogue bilatéral technique entre un porteur de projet et celui qui l'autorise. Ce qui a notamment conduit dès 1983 à généraliser l'enquête publique puis dans les années 90 à la création de la CNDP en 1995. Les évolutions réglementaires actuelles privilégient l'accélération des processus réglementaires. En particulier, le débat concernant les décisions au cas par cas interroge la volonté de réduire certains délais, en pensant faire l'économie d'une évaluation environnementale.

Outre que les évaluations environnementales apportent toujours des améliorations aux projets, elles offrent aux maîtres d'ouvrage l'opportunité de se poser dès la conception de leur projet des questions que la société civile ne manquera pas *in fine* de leur poser... le cas échéant dans un cadre contentieux. La concertation n'est-elle pas le moyen de tout se dire, de prévenir des erreurs et de purger les frustrations démocratiques, quelle que soit la décision ? Au moment où le Conseil d'État vient de juger que la prise de certaines décisions par dérogation à la réglementation générale ne contrevient pas au principe de non régression environnementale, la conduite d'une évaluation environnementale est une précaution démocratique et juridique qui ne coûte pas si cher que ça. L'absence de concertation ou une concertation « fermée » peuvent coûter beaucoup plus cher. Les échanges d'aujourd'hui ont rappelé quelques dossiers qui ont pu en souffrir.

À une autre échelle, sans prendre position sur des projets tels que le contournement ouest de Strasbourg ou le parc éolien en mer de Dieppe Le Tréport, prendre ou annoncer les décisions irréversibles avant l'enquête publique – accessoirement avant l'avis de l'Ae – est-elle le meilleur moyen de redonner confiance dans le fonctionnement démocratique ?

Le sénateur Dantec a soulevé une vraie question sur le contexte actuel, cette sorte de « seuil pour l'État de droit » : va-t-on vers une société de réconciliation, en recréant du lien, du « vivre ensemble » pour

prendre en compte l'environnement ou vers une société de confrontation, qui se termine alors par une confrontation juridique, voire comme il nous l'a rappelé, par des confrontations physiques ?

C'est, en ce moment-là que L'Ae estime souhaitable de préserver le temps nécessaire pour la participation du public, pour lui faciliter l'accès à des dossiers de plus en plus complexes et lui donner les moyens d'en percevoir tous les enjeux environnementaux. C'est aussi un facteur d'accélération si le processus est correctement conduit et aboutit sans artifices à plus de confiance sociale.

Dans ce contexte, l'indépendance des autorités environnementales paraît une condition modeste, mais nécessaire pour retrouver la confiance des citoyens. Michel Badré et moi-même avons veillé au respect de l'indépendance de l'Ae, en particulier sur plusieurs dossiers délicats. De nombreux témoignages ont démontré aujourd'hui que si l'Ae n'a pas le statut d'autorité administrative indépendante, cela ne l'empêche en rien d'être une autorité administrative qui a acquis et qui prouve chaque jour son indépendance.

### Mon deuxième message développe l'écart constaté de façon récurrente entre les objectifs affichés des politiques publiques et leur prise en compte effective dans les plans, les programmes et les projets

Les avis de l'Ae ne sont « ni favorables ni défavorables ». Ils ne portent pas sur l'opportunité des projets, des plans ou des programmes qui lui sont soumis. Les nouveaux membres de l'Ae sont d'ailleurs régulièrement surpris de la discipline que chacun s'impose pour respecter ce choix initial fait il y a 10 ans : l'absence de position sur l'opportunité d'un projet n'est requise ni par les directives européennes, ni par les textes nationaux. L'Ae s'attache donc à vérifier la cohérence des plans, des programmes et des projets avec les politiques publiques notamment environnementales, leur niveau d'ambition et leur empreinte environnementale effective. Dans la mesure du possible, c'est l'évaluation environnementale qui doit démontrer que l'impact sur l'environnement est le plus faible possible et cohérent avec ces objectifs.

Pourtant, de façon désormais réitérée, et tout particulièrement dans son dernier rapport annuel, en dépit de l'évidence de l'urgence environnementale et climatique et de l'inquiétude exprimée par les jeunes générations, l'Ae n'a pu que souligner que la plupart des plans et programmes qui lui sont soumis, en dépit d'objectifs de développement durable systématiquement affichés, démontrent difficilement leur inscription dans les orientations nationales votées par le législateur : ils ne se réfèrent à ces orientations nationales que pour constater au mieux qu'ils vont « dans la bonne direction ». La question de leur niveau effectif de contribution n'est quasiment jamais posée. À titre d'illustration, le rapport annuel 2018 de l'Ae constate à propos des plans d'action nitrates : « *Les plans d'actions nitrates, au vu du sixième plan national et des dix plans régionaux qui le complètent, ne démontrent pas en quoi ils sont susceptibles de réduire les concentrations dans les eaux souterraines et superficielles* ». Rares sont les régions dans lesquelles les teneurs en nitrates dans les eaux se réduisent et il est impossible de démontrer si ces plans ont un effet positif significatif ou non sur ce résultat. On peut aussi reprendre un autre exemple développé aujourd'hui concernant la consommation d'espace, nous saluons, naturellement, la démarche et le progrès qui consiste à afficher des objectifs de réduction, ambitieux et difficile à faire accepter. Mais nous savons tous aussi que ces objectifs ne sont pas encore suffisants pour une bonne protection de l'environnement.

Pour les projets, et en particulier certains grands projets qui ont défrayé la chronique, les tables rondes aujourd'hui ont confirmé que :

- seules quelques rares évaluations environnementales abordent les questions d'émissions de gaz à effet de serre. Les mesures d'évitement et de réduction peinent à démontrer leur efficacité et les mesures de compensation sont inexistantes en dépit de la stagnation des émissions au cours des dernières années ;

- à l'exception des projets de renouvellement urbain qui permettent souvent de valoriser des quartiers déjà artificialisés et en déshérence, la plupart des projets présentés conduisent à des artificialisations nettes importantes, mais sans réelle réflexion sur les formes urbaines qui permettraient de densifier l'urbanisation, sans mesure de renaturation ou de compensation. La superposition des projets sans compensation des effets cumulés accélère la fragmentation des territoires et la disparition progressive des corridors écologiques ;
- alors que les constats sur la qualité de l'air et les effets sanitaires de la pollution sont clairement posés, connus et même sanctionnés, l'évaluation des impacts se borne trop souvent à confirmer des situations préoccupantes, sans proposer aucune mesure adaptée ;

L'Ae constate fréquemment le décalage et l'inadaptation de certains projets à répondre aux objectifs des politiques qu'ils sont censés décliner (le dimensionnement d'installations de production d'énergie ou l'efficacité des systèmes d'endiguements, par exemple).

Ceci soulève une autre question, celle de la prise en compte des avis des autorités environnementales par les autorités décisionnelles et révèle une difficulté réelle, quasi-culturelle, à concevoir et intégrer les transitions nécessaires dans les politiques d'aménagement, d'énergie et de transport. Les membres de l'Ae ont régulièrement de l'empathie pour tous les fonctionnaires qui essaient d'apporter des réponses, dans un contexte difficile et dans un champ de contraintes très complexe. Nous savons qu'il y a beaucoup de bonne volonté et d'envie de bien faire, mais nous constatons régulièrement que la transition n'est pas assez rapide. Plusieurs d'entre vous ont aussi souligné, à juste titre, que c'est aussi une question de formation sur toutes ces thématiques essentielles, pour pouvoir inventer des nouvelles solutions. On raisonne encore beaucoup dans le « monde actuel », sans se projeter dans un autre monde qui nécessite des ruptures plus fortes : c'est probablement la limite de nos analyses et de nos recommandations. L'Ae observe souvent une compréhension et même une adhésion des maîtres d'ouvrage et du public à ses recommandations. L'intégration de ses recommandations dans les décisions publiques est plus inégale.

Suite à un échange avec la secrétaire d'État Mme Emmanuelle Wargon, l'Ae souscrit pleinement à sa proposition d'étudier, avec les administrations centrales, les moyens d'une meilleure prise en compte de ces constats dans les politiques du ministère. La même question mérite d'être posées de la même façon pour d'autres politiques, notamment celles portées par le ministère de l'agriculture.

L'Ae a élaboré six notes thématiques (par exemple sur le bruit, Natura 2000 ou encore les infrastructures routières) compilant ses recommandations, vis-à-vis desquelles elle a eu des retours positifs. Outre leur caractère didactique, elles visent à dépasser des critiques et recommandations formulées sur quelques cas d'espèce et à synthétiser un retour d'expérience. L'Ae a également pu constater un réel intérêt, voire une attente de la plupart des maîtres d'ouvrage, sur ses avis de cadrage préalable qui interviennent plus en amont et, donc, de façon plus profitable.

Faut-il modifier les processus pour que l'avis de l'autorité environnementale puisse être rendu plus tôt ? Sachant que l'Ae est bien entendu très favorable à sa saisine en amont des débats publics et des concertations préalables, comme elle a pu le faire sur le projet de terminal T4 de Roissy et sur l'évolution de l'aéroport de Nantes-Atlantique.

Le troisième message porte sur l'amélioration de l'évaluation a priori en lien avec l'évaluation a posteriori, ce qui soulève de façon plus générale la place de l'évaluation dans l'élaboration des politiques publiques

Les processus actuels cantonnent l'Ae dans l'évaluation de dossiers préalables à l'approbation des projets, plans ou programmes. L'Ae reste constamment silencieuse dans la suite du processus.

Merci au Parlement d'avoir prévu l'obligation de mémoires en réponse pour les projets, obligation qui mériterait d'être étendue aux plans et programmes. Certains intervenants souhaiteraient que les avis

d'autorité environnementale fassent l'objet d'une procédure contradictoire. L'Ae pourrait y être favorable à la condition que toutes ses étapes soient publiques.

Toutes les autorités environnementales se soucient néanmoins des suites données à leurs avis, tant à des fins d'amélioration environnementale que pour essayer d'améliorer leurs propres pratiques. Le retour d'expérience reste encore occasionnel et largement empirique. L'actualisation des études d'impact permet néanmoins souvent de mesurer les progrès apportés aux projets et le rôle qu'ont pu jouer les recommandations de l'Ae.

C'est avec intérêt que l'Ae a accepté de contribuer à un travail de thèse portée par AgroParisTech pour comprendre les mécanismes par lesquels les avis des autorités environnementales ont pu apporter des améliorations aux projets, aux plans ou aux programmes.

Ses membres sont également désireux de mieux connaître les effets environnementaux concrets des projets, plans et programmes, dans le cadre des processus décisionnaires actuels – par exemple, autour de grandes infrastructures en service. Dans son rapport d'activité 2018, l'Ae a eu l'occasion de rappeler que « *le suivi doit permettre de vérifier le niveau d'efficacité des mesures d'évitement, de réduction et de compensation mises en œuvre, et si besoin de réajuster ces mesures, mais plus globalement de vérifier les hypothèses de l'étude d'impact par l'appréciation de l'évolution effective de l'état de l'environnement après réalisation des travaux* ».

Au regard des compétences dont l'Ae dispose, mais aussi de l'intérêt d'une évaluation à différentes étapes dans un processus d'amélioration continu, la question de sa contribution à des expertises *a priori* ou *a posteriori* mériterait également d'être soulevée, que ce soit dans des processus administratifs ou judiciaires. L'Ae participe bien volontiers à des contributions à l'élaboration de guides ou de référentiels. Pourquoi pas à certaines réglementations ? Notre expertise peut-elle être mobilisée utilement pour l'élaboration ou l'évaluation des politiques publiques ?

#### Je terminerai par l'évolution des autorités environnementales.

L'Ae a été sollicitée, lors de la précédente réforme de l'évaluation environnementale en 2016, pour contribuer à la création et à la mise en place des missions régionales d'autorité environnementale. En particulier, le président de l'Ae est censé « *s'assurer du bon exercice de la fonction d'autorité environnementale* ».

Je dois dire, à titre plus personnel, que ça a été un grand bonheur de relever ce défi. Rappelons-le : l'Ae est un assemblage à géométrie variable de femmes et d'hommes dont les compétences consolident un socle d'interprétations au service de tous. L'Ae a apporté cet actif à la création des MRAe. C'est à la fois une vigie, voire une alerte, mais aussi une cheville ouvrière.

Nous avons la fierté, avec les MRAe et les DREAL, d'avoir peu à peu formalisé des interprétations partagées, notamment au travers de synthèses annuelles, par exemple sur la consommation d'espace, sur la bonne articulation entre les documents d'urbanisme ou entre les plans/programmes et les projets ou sur le traitement de différents enjeux environnementaux, ce qui, à mes yeux, constitue la principale concrétisation et le côté positif de ce « *bon exercice de la fonction d'autorité environnementale* ». Plus rarement, j'ai eu l'occasion de signaler quelques problèmes, généraux ou spécifiques à certaines régions, susceptibles de limiter ce « *bon exercice* ». J'ai en particulier eu la même attention pour l'indépendance des MRAe que pour celle de l'Ae. Des moyens suffisants seront le gage de cette indépendance – un risque existe d'ores et déjà dans certaines régions. Je sais gré au CGEDD de s'être scrupuleusement abstenu d'intervenir dans les avis et décisions des MRAe : ne pas recevoir d'instruction est une condition *sine qua non* pour que leur indépendance ne soulève aucun doute.

Je crois pouvoir dire que nous sommes tous impatients de mettre fin à la période transitoire résultant de la décision du Conseil d'État du 6 décembre 2017, qui requiert de faire évoluer l'organisation actuelle. Je

me permettrai juste de rappeler les questions, à nos yeux, qui conditionnent la réussite de la nouvelle réforme :

- des moyens, des compétences et une organisation nécessaires à l'exercice indépendant des autorités environnementales, que ce soit pour l'Ae, les MRAe ou les DREAL, mais aussi pour que le public n'ait aucun doute sur l'indépendance de leurs analyses,
- la préservation de la confiance, qui repose entre autres et aussi sur l'expression et l'implication des membres associés,
- la construction sur des critères cohérents d'une doctrine collectivement partagée et assumée par une communauté d'autorités environnementale s'exprimant librement.

Nous considérons qu'un dispositif lisible et simple serait le mieux à même de répondre aux objectifs d'efficacité et de sécurité juridique attendus par tous. La démocratie environnementale est un impératif pour maintenir la confiance dans ce qu'on appelle couramment « l'intérêt général » ; pour maintenir la cohésion entre les bénéficiaires des autorisations et ceux qui se perçoivent comme les « perdants », entre les décideurs et les jeunes générations ; pour continuer à partager équitablement des biens communs notamment environnementaux. Le Conseil d'État ne pourra pas demeurer durablement l'équivalent juridique d'un service d'urgence auquel recourent quasi systématiquement les opposants, les porteurs de projet et les autorités publiques.

L'Ae n'a jamais estimé opportun de s'exprimer sur une organisation souhaitable des autorités environnementales. Mais ne nous trompons pas de solution :

- une autorité administrative indépendante n'apportera pas de solution si elle passe à côté des vraies crises. N'oublions pas, en particulier, que les plus récentes concernent des petits projets : Sivens, Caussade, Inspira,... hors du champ de la CNDP et de l'Ae ;
- la deuxième condition est que toute solution doit préserver l'objectivité du garant de la concertation, qui ne prend pas partie, et celle de l'expert environnemental indépendant qui apporte une contribution critique au débat ;
- je pense pouvoir dire, après ce que nous avons entendu depuis un certain nombre de mois, et encore aujourd'hui, qu'il faut solidement arrimer l'Ae et les MRAe. D'abord, parce que les ennuis peuvent venir aussi bien des petits que des grands projets. Ensuite, que se passera-t-il si elles expriment des interprétations différentes sur des points de doctrine similaire, comme ça a pu être le cas jusqu'en 2016 ? Enfin, il y a un lien entre les plans / programmes et les projets : c'est important de tirer profit et mettre en cohérence les analyses à toutes les échelles d'observation. Une approche compartimentée serait incohérente et, je crois pouvoir le dire à l'issue de cette journée, probablement largement incomprise.

Comme il le lui avait été demandé en 2016, l'Ae est prête, dans le respect de son indépendance, à poursuivre sa contribution au bon exercice de l'autorité environnementale au bénéfice d'une communauté soudée. Merci pour votre attention.

# Clôture

## Nicole KLEIN,

### au nom du ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire

« La démocratie environnementale, comme toutes les formes de démocratie, n'a rien de spontané et rien de naturel. Nous ne sommes pas non plus à l'abri qu'elle ne soit pas pérenne. Dans notre Histoire, des régressions ont déjà eu lieu. C'est bien pourquoi, comme toutes les avancées démocratiques, elle est un combat de tous les jours et un état d'esprit : un combat, celui de la concertation, gage de la crédibilité, et un état d'esprit, celui de l'excellence, gage de la contribution à la décision publique.

Ces deux points me semblent cruciaux, à l'heure où les décideurs publics sont pris en tenaille entre deux injonctions contradictoires, d'un côté la demande de rapidité, d'action, de changement immédiat perceptible, de l'autre l'exigence de concertation, de participation légitime des administrés à la décision. Entre les deux, l'Autorité environnementale parvient à réaliser la synthèse, ici à Paris et en région, évidemment.

Je crois, comme vous, que le temps de la concertation n'est pas du temps perdu, au contraire. Le consensus ne se forme que dans l'échange. Entre les fake news et la perte de confiance dans les vecteurs traditionnels d'information, l'Autorité environnementale rend accessible aux citoyens des dossiers souvent complexes, des enjeux environnementaux toujours importants. Rendre accessible, c'est-à-dire non seulement diffuser l'information, mais aussi la contextualiser, l'éclairer.

La vie publique, voilà la pièce maîtresse, mais il s'agit de plus que d'éclairer nos concitoyens. La mission de l'Autorité environnementale est aussi d'éclairer la puissance publique. Il est de tradition qu'on se méfie de cette puissance, trop loin du terrain, parfois aux prises avec un agenda électoral, elle serait une menace sur l'indépendance dont les autorités constituées doivent faire preuve. Je sais que vous êtes attaché à l'indépendance de fait de l'Autorité environnementale. Cette indépendance repose sur des piliers solides : les compétences diversifiées de vos membres, la transparence du processus de décision, la collégialité de vos avis. Cette indépendance de fait, nous en partageons la finalité, c'est bien pourquoi le gouvernement a accru celle de l'Autorité environnementale régionale, avec le décret d'avril 2016.

Jusqu'alors exercée par les préfets, la fonction d'autorité locale relève dorénavant des missions régionales d'Autorité environnementale. Je sais combien la situation, en effet, a été compliquée depuis l'arrêt du Conseil d'État du 6 décembre 2017. La loi énergie-climat dont est saisie l'Assemblée en ce moment même apporte les clarifications nécessaires pour lever cette question, trop longtemps restée en suspens.

L'évaluation environnementale est un processus d'ensemble, qui comprend une phase d'étude et une phase d'avis. L'enjeu en matière de développement économique et social est primordial. En cette matière, le travail des autorités environnementales a été largement amélioré par des évolutions réglementaires, je pense ici aussi à 2016. En sus du décret dont j'ai déjà parlé, l'approche par projet s'est substituée à la démarche par la procédure. Que les projets soumis pour avis le soient dorénavant avec toutes leurs

composantes, c'est étendre de facto la compétence de l'Autorité environnementale. L'obligation qui est faite aux maîtres d'ouvrage de produire une réponse à votre avis en constitue le prolongement.

La loi pour la reconquête de la nature, de la biodiversité et des paysages, en 2016 également, a renforcé plus encore l'importance des avis de l'Autorité environnementale. Cette loi a durablement inscrit l'Autorité environnementale dans la lutte contre le changement climatique, mais pas seulement. Ce changement est aujourd'hui inévitable. Du fait des quantités de carbone émises durant tant d'années, les conditions de vie vont être altérées. Un récent rapport du Sénat illustre d'ailleurs les nombreux efforts que nous devons encore entreprendre pour adapter notre pays au monde de 2050. En constatant dans son avis, non seulement que le projet a pris en compte ses incidences sur le climat, mais aussi sa propre vulnérabilité au changement climatique, l'Autorité environnementale devient une autorité qui contribue à cet effort.

Il ne s'agit pas ici de l'indépendance pour l'indépendance, parce qu'un principe immuable voudrait qu'être indépendant serait forcément toujours mieux. Michel Badré a parlé d'éthique de la décision publique. Il me semble que se trouve ici le corps même de notre dialogue. Comment construisons-nous une décision ? Comment nous assurons-nous qu'elle reçoive l'onction de l'approbation des administrés ? Comment l'État peut-il s'améliorer ? Dix ans et près de mille avis plus tard, je crois pouvoir dire qu'en matière environnementale, le temps de l'unilatéralisme administratif est passé. Je crois, cher Michel Badré, que vous avez aussi cité Aldo Leopold. Permettez-moi à mon tour d'invoquer une figure qui conclura mon propos. Je pense à Marguerite Yourcenar, qui écrit dans Les Mémoires d'Hadrien : « puisque la haine, la sottise, le délire ont des effets durables, je ne voyais pas pourquoi la lucidité, la justice, la bienveillance n'auraient pas les leurs ».

Il me semble que la démocratie environnementale et l'autorité dont nous soufflons ce soir le dixième anniversaire mènent ce combat de toutes les époques. Dans un monde en changement, dans une époque troublée comme la nôtre, il est des lieux qui gardent le cap, éclairent les pénombres du moment et contribuent à inventer un autre futur. Je vous remercie. »



Document rédigé par la société Ubiquis  
Tél : 01 44 14 15 16  
<http://www.ubiquis.fr> – [infofrance@ubiquis.com](mailto:infofrance@ubiquis.com)

Crédit photographique:  
photos émanant des rapports annuels de l'Ae des années antérieures

Actes consultables sur le site du CGEDD:  
<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html>



[www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr)