

Rapport annuel 2009

AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE DU CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE



SOMMAIRE

ÉDITO	4
PRÉSENTATION DES MEMBRES	6
L'ACTIVITÉ DE L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE	8
1 • 2009, année de rodage méthodologique	9
2 • Quelques points d'attention pour la conduite des projets, à l'usage des maîtres d'ouvrage	11
3 • Les évolutions de réglementations à envisager	15
AVIS RENDUS PAR L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE	16



Chantal JOUANNO
Secrétaire d'État à l'Écologie

Construire une société écologique, c'est nous donner les moyens de penser le temps long et de décider collectivement. En toute conscience. C'est donc, dès aujourd'hui, inventer les instruments nouveaux d'une réflexion partagée et éclairée. L'autorité environnementale est l'un d'entre eux, remarquable et indispensable : une instance vigilante, un outil de connaissance, fidèle à la Charte de l'Environnement et aux engagements du Grenelle de l'Environnement, fidèle, aussi, à l'esprit européen.

De fait, en mesurant l'impact des grands projets publics sur notre environnement, elle pense ensemble notre activité économique et notre avenir. Elle dessine ainsi les contours d'une croissance plus responsable et plus humaine. En évaluant ces projets, elle construit également une société où la puissance publique se doit, plus que toute autre sans doute, d'être exemplaire. En mettant ses conclusions à la disposition de chacun, elle contribue, en outre, à la circulation du savoir autant qu'à sa mise en débat. Elle est une force précieuse pour la démocratie renforcée dont nous avons, plus que jamais, besoin.

Le premier rapport annuel de l'autorité environnementale en témoigne : ce qui s'impose, après six mois d'une très intense activité, c'est bien moins la jeunesse d'une autorité née le 6 mai 2009 que son importance pour notre société. Je dirais presque son urgence.

Projets routiers, projets de gazoduc et de ZAC, projets d'infrastructures de transport et schémas d'aménagements régionaux... douze grands projets public ont été soumis à son analyse. Avec eux, ce sont autant de questions citoyennes qui ont été explorées dans une exigence qui impressionne. Rigueur dans l'élaboration des avis, collégialité des délibérations - qui ne se restreignent jamais au champ clos d'un débat entre deux experts - discussions ouvertes et impartialité scrupuleuse de ses membres... tout fait d'elle un atout d'exception pour décider ensemble et légitimement. L'enjeu est de taille : il s'agit en effet bien, pour nous tous, de penser la société que nous voulons.

Je salue donc avec une joie toute particulière les premiers pas de l'autorité environnementale ; ce sont des pas décisifs qui, d'une certaine façon, portent la marque de nouveaux usages politiques. Nous en avons besoin pour construire la société de demain – qui commence dès aujourd'hui.



Michel BADRÉ

Président de l'autorité environnementale du conseil général de l'Environnement et du Développement durable

En installant l'autorité environnementale (Ae) du conseil général de l'Environnement et du Développement durable le 6 mai 2009, Madame Chantal JOUANNO, secrétaire d'État à l'Écologie, l'invitait à devenir la "conscience verte" du ministère.

Moins d'un an d'existence effective et une douzaine d'avis seulement ne permettent pas encore de savoir si ce défi a été relevé. Et le moment venu, ce n'est pas aux membres de l'autorité qu'il reviendra d'en juger.

Ces quelques mois ont pourtant déjà été riches d'enseignements et de progrès : apprentissage de méthodes de travail nouvelles, de discussions avec les parties prenantes, de recherche d'analyses convergentes dans les délibérations collégiales.

Concentrée sur ce travail nouveau, l'autorité a tenté de ne pas en perdre de vue le sens profond : il s'agit, sans jamais céder aux préjugés ni aux luttes d'influence, d'apprécier si les enjeux environnementaux des projets sont pris en compte à leur juste valeur, pour fournir au public, aux maîtres d'ouvrage et aux parties prenantes les éléments d'un débat éclairé.

Car la discussion collective, sur la base d'éléments objectifs clarifiés, est la meilleure garantie d'une bonne intégration de l'environnement dans toutes les politiques publiques : le Grenelle de l'Environnement, les débats sur l'atténuation du changement climatique, la préparation de l'année de la biodiversité en 2010 l'ont montré.

C'est à cette clarification des enjeux environnementaux que les membres de l'autorité environnementale (Ae) se sont attachés en 2009, en délibérant sur les premiers dossiers qu'ils ont examinés.

Ils vous livrent, dans ce premier rapport d'activité, le fruit de leurs réflexions communes.



PRÉSENTATION DES MEMBRES



11 MEMBRES PERMANENTS DU CGEDD,

dont l'expérience professionnelle a été acquise dans les ministères chargés de l'environnement, de l'équipement, des transports, du logement, dans leurs établissements publics ou dans des structures interministérielles. Leur qualification couvre les domaines de la biodiversité, de l'urbanisme, de l'architecture, des risques technologiques ou naturels, de la préservation de la nature, des sites et des paysages, ainsi que la conduite de projets et l'analyse pluridisciplinaire de dossiers complexes.



Philippe LAGAUTERIE



Dominique LEBRUN

4 MEMBRES DÉSIGNÉS EN TANT QUE PERSONNES QUALIFIÉES



Michel BADRÉ



Catherine BERSANI



Annick
GUERBER LE GALL



Bertrand CREUCHET



Guy MERRHEIM



Gilles ROUQUÈS



Marc CAFFET



Marie-Odile GUTH



Denis LAURENS



Marie-Christine JAILLET

Directrice de recherche et professeure à l'université de Toulouse Le Mirail, spécialiste en géographie urbaine, responsable du DESS "Habitat et politique d'aménagement", membre du CESR Midi-Pyrénées et du conseil d'administration de l'école d'architecture de Toulouse.



François LETOURNEUX

Président du comité français de l'union internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), ancien directeur du conservatoire de l'Espace littoral et des Rivages lacustres, ancien directeur de la Nature et des Paysages au ministère chargé de l'Environnement.



Maximilien ROUER

Président directeur général et associé fondateur de la société "Be-Citizen", expert en conseil stratégique en environnement, diplômé de l'institut national Agronomique Paris-Grignon, chroniqueur au journal "La Tribune".



Jacques VERNIER

Maire de Douai, président du conseil supérieur des Installations classées, président du conseil d'administration de l'institut national de l'Environnement industriel et des Risques (INERIS), ancien président de l'agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME), ancien directeur de l'agence de l'eau Artois-Picardie.



L'ACTIVITÉ DE L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE



L'instauration d'une formation spécialisée dite « autorité environnementale » au sein du conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD) a deux origines :

→ **l'une est lointaine** : les deux directives communautaires sur l'évaluation des impacts environnementaux des projets (directive 85/337) et des plans ou programmes (directive 2001/42) requièrent l'avis d'une autorité compétente en environnement, sur l'évaluation fournie par le pétitionnaire de chaque projet, plan ou programme. La plupart des états membres de l'Union européenne ont confié cette responsabilité à leur ministère de l'Environnement, et c'était aussi la position du gouvernement français jusqu'en 2007 ;

→ **l'autre est plus récente** : il s'agit du regroupement depuis 2007, au sein du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (MEEDDM) des compétences ministérielles en matière d'environnement, de transport, d'énergie, d'urbanisme. Ce regroupement a conduit à identifier une structure spéciale, sans lien de dépendance avec les services ou établissements pétitionnaires, pour exercer la fonction d'autorité environnementale, lorsque les opérations dépendent de ce ministère.

Les décrets 2008-679 du 9 juillet 2008 (modifié par le décret 2009-519 du 7 mai 2009) et 2009-496 du 30 avril 2009 ont ainsi mis en place une formation spécialisée du CGEDD, ouverte pour un tiers de ses membres à des personnalités qualifiées externes. Elle rend ses avis par délibération collégiale sur les projets, plans ou programmes dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par le MEEDDM ou un de ses établissements sous tutelle, ou dont la décision d'autorisation relève de sa compétence ministérielle ou de son pouvoir de proposition. La composition de l'Ae au 31 décembre 2009, définie par arrêté ministériel, est jointe en annexe.



Installée le 6 mai 2009, et susceptible d'être saisie sur des projets depuis le 1^{er} juillet 2009, l'Ae a rendu en 2009 douze avis délibérés, portant sur les sujets suivants :

→ le cadrage préalable du Schéma national des infrastructures de transport (SNIT) ;

→ cinq projets routiers :

- RN 151 (Indre), tronçon entre Neuvy Pailloux et Issoudun,
- RN 102 (Ardèche), contournement du Teil,
- A 719 (Allier) tronçon Vichy-Gannat,
- RN 7 (Drôme) giratoire de Donzère,
- RN 79 (Route Centre-Europe-Atlantique Allier), tronçon Cressanges - Chemilly,

→ un projet de gazoduc, de Loon-Plage (Nord) à Cuvilly (Oise) ;

→ un projet de Zone d'Aménagement Concentrée à Saint-Etienne (Loire) ;

→ trois schémas d'aménagement des régions d'outre-mer (SAR) :

- Guyane ;
- Guadeloupe ;
- Réunion ;

→ Le schéma départemental d'orientation minière de Guyane.

Une description rapide de ces avis est donnée plus loin.

Ce premier rapport annuel de l'Ae est l'occasion, pour ses membres, de présenter leur méthode de travail, et de faire état de leurs premières réflexions sur les dossiers soumis à leur avis.

2009, ANNÉE DE RODAGE MÉTHODOLOGIQUE

La méthode d'élaboration des avis de l'Ae, décrite dans le règlement intérieur du CGEDD, a été définie à l'occasion d'un séminaire de travail tenu en février 2009.

Elle repose sur les règles suivantes :

→ dès réception du dossier, un ou plus généralement deux rapporteurs sont désignés pour l'analyser,

→ les rapporteurs consultent systématiquement le ou les préfets de département concernés par le projet, et à leur initiative toute personne ou structure susceptible de les éclairer,

→ ils préparent un projet d'avis, adressé à tous les membres de l'Ae en même temps que la convocation aux réunions bimensuelles de l'Ae choisie pour en débattre,



→ l'Ae examine le projet et adopte son avis par délibération collégiale. Une règle de gestion des avis divergents a été inscrite au règlement intérieur : elle prévoit qu'en l'absence de consensus, c'est l'avis majoritaire qui est retenu, les minoritaires pouvant s'ils le souhaitent demander que leur avis soit mentionné.

Cette disposition n'a jamais été utilisée en 2009, tous les avis ayant été établis par consensus.

**L'Ae A L'OBLIGATION
DE RESTER
PARTICULIÈREMENT
VIGILANTE ET
ATTENTIVE SUR LA
QUESTION DE
L'IMPARTIALITÉ DES
AVIS RENDUS**

Les avis délibérés sont des analyses détaillées des différentes dispositions obligatoires de l'évaluation environnementale présentée par le pétitionnaire : état des lieux, impacts du projet, justification du choix retenu par rapport aux variantes écartées, examen des mesures destinées à éviter, atténuer ou compenser les impacts négatifs, dispositif de suivi, résumé non technique. L'Ae a choisi de ne jamais résumer son avis sous la forme réductrice d'un choix binaire, "favorable" ou "défavorable" : un tel avis ne manquerait pas d'être interprété comme portant sur l'opportunité même du projet, alors que l'Ae n'a pas de légitimité à s'exprimer sur ce point.

Deux points particuliers importants :

→ **le caractère public des avis**, qui vise à faciliter la participation du public à la préparation des décisions. Les avis sont publiés sur le site Internet du CGEDD dès le soir ou le lendemain de la délibération, parallèlement à leur envoi au pétitionnaire et à l'autorité instructrice. La publicité des avis leur donne un poids certain. Elle impose en contrepartie aux membres de l'Ae une grande rigueur dans la préparation et la délibération de l'avis.

→ **La collégialité des délibérations**, qui élargit les points de vue des rapporteurs par l'expérience et le regard de tous les membres de l'Ae, et notamment des personnes qualifiées externes au CGEDD. La délibération collégiale a ainsi conduit, sur certains avis rendus en 2009, à des évolutions significatives par rapport au projet des rapporteurs.

La question de l'impartialité des avis rendus a fait l'objet d'interrogations, lors de la création de l'Ae. Cette question est sensible et ne doit pas être éludée : le rattachement de l'Ae en tant que formation spécialisée du CGEDD résulte en effet de la volonté d'éviter au ministre chargé de l'Environnement de se trouver en situation de juge et partie, sur des dossiers dont il a la charge au titre de ses autres attributions ministérielles. D'autres options d'organisation, notamment celle d'une autorité administrative indépendante (sur le modèle de l'autorité de Sécurité nucléaire ou de la commission nationale du Débat public), ou d'une agence d'évaluation (sur le modèle de l'agence française de Sécurité sanitaire des Aliments ou de l'agence française de Sécurité sanitaire de l'Environnement, solution assez voisine de



celle retenue aux Pays-Bas) auraient pu en effet donner le sentiment d'une plus grande indépendance formelle de l'Ae par rapport au ministère, à ses services et à ses établissements sous tutelle. L'expérience des premiers mois de fonctionnement de l'Ae conduit aux réflexions suivantes :

- comme toute personne en situation d'expertise, les rapporteurs ou les membres délibérants de l'Ae ne sont pas indépendants de leur passé ni de leur expérience : c'est même elle qui justifie leur participation à l'Ae. Ils doivent en revanche s'attacher à l'impartialité de leur expression sur chaque dossier particulier ;
- à cet effet, le règlement intérieur a prévu des dispositions limitant les situations dites de "conflit d'intérêt" : déclaration d'intérêt, de caractère permanent, remise par tous les membres de l'Ae, et publication en annexe à chaque avis de la liste des membres délibérants, attestant qu'aucun élément particulier au dossier n'était de nature à mettre en cause leur impartialité. Cette disposition a conduit en 2009, en deux occasions, à ce que l'un des membres de l'Ae décide de s'abstenir de participer à la délibération ;
- au-delà de ces dispositions, c'est le caractère collégial de la délibération et sa publicité qui assurent les meilleures garanties d'impartialité : toute dérive ne manquerait pas d'être relevée soit dès la délibération collégiale, soit à défaut par la critique de tout lecteur externe de l'avis.

L'Ae a l'obligation de rester particulièrement vigilante et attentive sur la question de l'impartialité des avis rendus : l'expérience des débats sur le nucléaire ou sur les OGM montre que la forme juridique d'une structure d'expertise ne la protège pas des suspensions, fondées ou non, du public à son égard.



Chantier LGV Rhin-Rhône : Viaduc de la Savoureuse

2009, QUELQUES POINTS D'ATTENTION POUR LA CONDUITE DES PROJETS, À L'USAGE DES MAÎTRES D'OUVRAGE

Même si l'échantillonnage des avis rendus en 2009 reste limité, quelques questions de principe, communes à plusieurs dossiers, sont apparues assez importantes pour mériter d'être signalées ici. Elles nécessitent, aux yeux de l'Ae, une réflexion à poursuivre avec les maîtres d'ouvrage.

LA CONCERTATION EN AMONT DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE

L'intervention de l'Ae vise principalement à faciliter la participation du public à l'élaboration des décisions, en mettant à sa disposition un avis impartial sur l'évaluation des impacts environnementaux établie par le pétitionnaire. La date de cet avis de l'Ae, dans le processus général de concertation avec le public mené par le pétitionnaire, est donc importante.

L'Ae est ainsi amenée à s'assurer que la concertation a été suffisante, en amont de son avis. Formellement, il s'agit d'une obligation de la convention d'Aarhus et de la directive 2003/4 CE prise pour son application.

Sur le fond, au-delà de certains dossiers dans lesquels l'Ae a relevé une concertation insuffisante, elle a pu constater trois difficultés particulières, méritant attention de la part des maîtres d'ouvrage et des services de l'Etat :

- certains choix importants dans la vie du projet se situent bien après le débat public, et bien avant l'enquête publique, donc en dehors du calendrier des concertations réglementaires obligatoires pour les grands projets : ce point est repris plus loin à propos des comparaisons entre option retenue et variantes écartées. Le rappel par un récent arrêt du Conseil d'État (arrêt "commune d'Annecy") de la compétence exclusive du législateur pour définir les conditions et limites de la participation du public à l'élaboration des décisions devra également être pris en compte ;
- les dispositions relatives à la consultation du public sur les créations de zones d'aménagement concerté (ZAC) ne laissent pas toujours de place à une mise à disposition du public de l'avis de l'Ae (hormis la mise en ligne obligatoire sur le site de l'autorité qui instruit le projet) ;
- les "personnes publiques associées" (PPA) n'ont pas toujours connaissance de l'avis de l'Ae, pour les documents d'urbanisme tels que les SAR ou les DTA, l'avis de l'Ae étant souvent recueilli parallèlement à la consultation des PPA. Pour l'Ae, ces personnes publiques devraient pouvoir, au même titre que le public en général, bénéficier de cette information avant d'émettre leur avis.



Le Crotoy et la Baie de Somme

LE PÉRIMÈTRE ET LA DATE DE L'ÉVALUATION

Toute évaluation nécessite qu'on en fixe soigneusement le périmètre physique, chaque projet étant à peu près toujours lié à d'autres, ou susceptible de fractionnement. De même, la date de l'évaluation des impacts environnementaux dans le processus de décision est sensible : trop tôt, toutes les options sont encore ouvertes mais les données disponibles sont floues, et trop tard les données sont précises mais les choix sont souvent irréversibles. L'Ae a été confrontée en la matière à plusieurs situations particulières :

→ le cas de projets élémentaires intégrés dans des opérations plus vastes

Un projet de gazoduc (avis n° 2009-08) ne peut évidemment guère se concevoir sans raccordement à un terminal méthanier : celui-ci ne relèvera pourtant pas en général de la compétence de l'Ae, s'agissant d'un projet sous maîtrise d'ouvrage privée et autorisé localement.

Plus encore, un projet de giratoire sur une route nationale (avis n° 2009-10) répond à des besoins de desserte d'autres opérations, dont il peut n'être qu'un accessoire presque marginal. Dans de tels cas, la logique de bonne information du public voudrait que soit présenté un dossier unique portant sur le projet d'ensemble.

Pourtant, la procédure d'instruction relevant d'autorités administratives et environnementales distinctes, voire l'existence de maîtres d'ouvrage différents, ne peuvent que conduire le maître d'ouvrage à scinder les dossiers en sous-ensembles dont la fonctionnalité propre

n'est pas évidente, et à exclure toute possibilité d'analyse des impacts conjugués sur l'environnement du projet global.

→ le cas des projets globaux réalisés par tranches successives

Ce cas s'est présenté (avis Ae n° 2009-12) pour un doublement de route nationale s'intégrant dans un programme de renforcement d'un itinéraire de plusieurs centaines de kilomètres, réalisé sur plusieurs décennies. Le maître d'ouvrage a fait valoir, au titre de l'examen des variantes possibles, qu'il n'y en avait pas. Justifiée à l'échelle du projet élémentaire présenté, cette affirmation conduit à s'interroger sur la période à laquelle de réelles solutions alternatives (autres itinéraires, réorientation ou report modal des trafics longue distance, etc.) peuvent être examinées. La même question se posera pour l'examen des variantes possibles des futures lignes à grande vitesse actuellement envisagées : l'examen de l'impact environnemental comparé des variantes au stade de l'enquête publique de chaque projet partiel est évidemment trop tardif, les choix d'itinéraires n'étant plus alors modifiables.

→ le cas des ZAC, et l'articulation entre consultation du public, création de la ZAC, et programme de réalisation

Comme on l'a signalé, la procédure de consultation du public lors de l'élaboration d'un projet de ZAC n'est pas toujours cohérente avec la nécessité de communiquer au public les résultats de l'évaluation environnementale, y compris l'avis de l'Ae.

Le seul dossier de ZAC examiné jusqu'ici par l'Ae (avis n° 2009-05) a montré par ailleurs



Rond-point en Aquitaine

que l'examen des impacts environnementaux au stade du programme de ZAC était souvent difficile, l'essentiel des impacts correspondant à la réalisation des opérations elles-mêmes. Une articulation avec l'évaluation de chaque projet apparaît donc nécessaire.

LES VARIANTES EXAMINÉES ET ÉCARTÉES PAR LE PÉTITIONNAIRE

L'Ae a été confrontée à ce titre en 2009 à plusieurs difficultés :

- pour les projets, **les cas où la solution "ne rien faire" est pertinente doivent être analysés**. L'Ae ne s'est estimée légitime à préconiser qu'elle figure au dossier que pour un seul projet routier (avis n° 2009-07), pour lequel la prévision des trafics futurs ne démontrait pas le besoin d'un renforcement.

Sans sortir de sa compétence environnementale, l'Ae a donc estimé que cette solution de moindre impact environnemental devait être examinée, comme une variante susceptible de répondre aux besoins de fonctionnalité ressortant du dossier,

- dans plusieurs cas (avis n° 2009-07, 2009-10, 2009-12), **les variantes envisageables pouvaient relever de maîtres d'ouvrage différents de celui présentant le projet**, notamment du fait du partage du réseau routier entre l'Etat, les départements et les sociétés concessionnaires de voies autoroutières,

Tout en comprenant les difficultés que cela peut comporter, l'Ae préconise que ces variantes soient décrites au dossier lorsqu'elles sont réellement pertinentes, pour la complète information du public,

- pour les plans et programmes (avis n° 2009-03, 04, 09, 11), la variante "au fil de l'eau" est toujours implicitement ou explicitement prise comme scénario de référence. Force est pourtant de constater qu'elle est parfois difficile à décrire, et que cet exercice est le plus souvent absent.

Le "fil de l'eau" ne s'assimile pas à l'inaction, qui n'a en général aucune réalité pour les plans et programmes, sans lesquels la vie ne s'arrête pas : un effort méthodologique important est à conduire pour élaborer ces scénarios de référence et en faire de réels outils d'évaluation de l'action publique et de concertation avec le public, en matière de plans et de programmes. L'Ae suggère que ce travail méthodologique soit approfondi par les services qualifiés du MEEDDM.

LES MESURES PRISES POUR ÉVITER, ATTÉNUER, COMPENSER LES IMPACTS NÉGATIFS SUR L'ENVIRONNEMENT

Il s'agit, à l'examen des dossiers soumis à l'Ae en 2009, d'un des chapitres les plus délicats de l'évaluation.



Si les mesures d'atténuation locale des impacts (murs anti-bruit, passages à faune, etc.) sont en général bien comprises et maîtrisées, la cohérence de raisonnement entre mesures d'évitement ou d'atténuation globale des impacts et analyse des variantes possibles du projet n'est à peu près jamais perçue.

Le raisonnement sur les compensations n'est quant à lui que très rarement abordé, encore

LA DATE DE L'ÉVALUATION DES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX DANS LE PROCESSUS DE DÉCISION EST SENSIBLE : TROP TÔT, TOUTES LES OPTIONS SONT ENCORE OUVERTES MAIS LES DONNÉES DISPONIBLES SONT FLOUES, ET TROP TARD LES DONNÉES SONT PRÉCISES MAIS LES CHOIX SONT SOUVENT IRRÉVERSIBLES

**UNE RÉFLEXION
MÉTHODOLOGIQUE SUR
L'ÉVITEMENT OU
L'ATTÉNUATION DES
IMPACTS NÉGATIFS
POUR LES GRANDS
PLANS OU
PROGRAMMES (SNIT,
SAR, DTA, ETC.)
MÉRITERAIT D'ÊTRE
DÉVELOPPÉE**

**A PLUS LONG TERME,
IL SERAIT UTILE
DE METTRE EN PLACE
POUR CHAQUE
OPÉRATION
SIGNIFICATIVE UN
DISPOSITIF DE SUIVI
DES IMPACTS
ENVIRONNEMENTAUX
ET DES MESURES
PRISES EN LA MATIÈRE,
APRÈS RÉALISATION
DE L'OPÉRATION**

plus rarement traité, la notion de compensation étant souvent assimilée à celle de mesure d'accompagnement.

L'Ae n'a cependant pas développé de critiques fortes sur ce point dans ses avis à l'égard des maîtres d'ouvrage, qui sont seulement tenus d'appliquer « les connaissances et méthodes d'évaluation existantes » [article 5, §1-b de la directive 85/337]. Le concept même de compensation pour pertes de biodiversité faisant encore l'objet de réflexions de principe complexes, le CGEDD a entrepris à la demande de l'Ae de dresser un état des lieux sur ces réflexions.

L'Ae a pu noter en particulier que certains services du MEEDDM (DREAL PACA, CETE Méditerranée et Est) avaient développé des méthodes simples et utilisables par les maîtres d'ouvrage sur ces sujets.

Une réflexion méthodologique sur l'évitement ou l'atténuation des impacts négatifs pour les grands plans ou programmes (SNIT, SAR, DTA, etc.) mériterait d'être développée. L'argumentation présentée par les pétitionnaires revient souvent à dire que le programme présenté aura moins d'impact négatif que le scénario au fil de l'eau, supposé défini : cela ne suffit pas pour autant aux yeux de l'Ae à dispenser de toute recherche d'évitement ou d'atténuation des impacts négatifs.

L'exemple du maintien de l'orpaillage alluvionnaire prévu dans le schéma minier de Guyane (avis n° 2009-10) illustre bien ce propos : il s'agit d'un compromis consenti par le pétitionnaire, dont l'Ae n'a pas contesté l'opportunité, mais qui nécessite une analyse au titre de l'évitement ou de l'atténuation de ses impacts.

LE DISPOSITIF DE SUIVI DES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

L'Ae a constaté que les pétitionnaires étaient souvent gênés par l'absence, ou l'insuffisante accessibilité des systèmes d'information existants. En particulier, il est rarement fait état des « profils environnementaux » des DREAL, qui constitueraient pourtant souvent une base utile pour l'état des lieux initial comme pour le suivi des projets.

L'Ae estime par ailleurs que dans les deux domaines sensibles que sont la qualité des



eaux et la biodiversité, le suivi des projets importants ne devrait pas être déconnecté des dispositifs de suivi relatifs au « bon état de conservation des habitats et espèces », évalué périodiquement au titre de la mise en œuvre de la directive « habitats-faune-flore », et du « bon état écologique des masses d'eau » suivi au titre de la directive cadre sur l'eau. Ces remarques appellent à poursuivre les efforts du MEEDDM en matière de gestion et de diffusion des données sur l'environnement.

LE RÉSUMÉ NON TECHNIQUE

L'Ae a été amenée à souligner dans bon nombre de ses avis que le résumé non technique devait pouvoir être lu seul, sans référence au reste du texte : s'agissant d'un document essentiel au titre de la participation du public à l'élaboration des décisions, elle appelle les maîtres d'ouvrage et les autorités instructrices à s'assurer de leur qualité avant toute transmission des dossiers : il suffit pour cela d'une lecture attentive du résumé par un non spécialiste.

LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE L'Ae

Il n'existe actuellement aucune disposition prescriptive en la matière : le maître d'ouvrage est libre de suivre ou non les préconisations de l'Ae avant de mettre son dossier à l'enquête publique, sa seule obligation étant de joindre l'avis de l'Ae au dossier d'enquête. Le service chargé de l'instruction du dossier a par ailleurs l'obligation de rendre cet avis public sur son site Internet, comme l'Ae le fait elle-même sur son propre site.

L'Ae souhaite que ses avis conduisent progressivement à une évolution de la qualité des évaluations environnementales.



Dès 2010, elle s'attachera à élaborer, pour son propre usage, une procédure lui permettant de connaître les suites réservées à ses avis, pour en faire aussi évoluer l'efficacité propre.

A plus long terme, il serait utile de mettre en place pour chaque opération significative un dispositif de suivi des impacts environnementaux et des mesures prises en la matière, après réalisation de l'opération : analogue à la démarche des "bilans LOTI" existant pour les infrastructures de transport, cette évaluation environnementale "ex post" conduirait à améliorer l'ensemble des démarches d'évaluation environnementale.

LES ÉVOLUTIONS DE RÉGLEMENTATIONS À ENVISAGER

Les remarques précédentes conduisent l'Ae à identifier quelques points qui justifieraient des évolutions de réglementation :

- le cas où deux projets fonctionnellement liés dépendent de procédures d'instruction différentes, relevant d'Ae différentes, pourrait être traité par une adjonction au décret du 30 avril 2009 sur les compétences en matière d'Ae.

La situation actuelle conduit en effet dans de tels cas (gazoduc et terminal méthanier, giratoire associé à une zone d'activité, circuit F1 de Flins envisagé puis abandonné) à des procédures dont le moins qu'on puisse dire est qu'elles sont peu lisibles pour les maîtres d'ouvrage comme pour le public.

Il serait préférable dans ce cas de confier à une seule Ae, logiquement plutôt celle du niveau national donc l'Ae du CGEDD, la compétence sur l'ensemble du dossier ;

- la consultation du public pour les ZAC devrait faire l'objet d'une clarification : la situation actuelle, dans laquelle la consultation peut être faite avant le recueil de l'avis de l'Ae sur l'évaluation environnementale, n'est en effet pas satisfaisante au regard des dispositions de la directive 85/337 ;
- la mise en cohérence des procédures relatives à la loi sur l'eau et à l'évaluation environnementale pourrait être prescrite par circulaire, en tout cas pour toutes les petites opérations relevant du MEEDDM pour lesquelles rien ne justifie une disjonction ;
- l'introduction éventuelle d'une obligation de suivi (évaluation ex post) serait en revanche très probablement de portée législative : elle pourrait utilement, pour l'Ae, être envisagée. Pour les opérations assez nombreuses dont il est maître d'ouvrage directement ou par établissement public sous tutelle interposé, le MEEDDM pourrait prendre dès maintenant l'initiative d'un tel suivi.

Ces constats, fondés sur un nombre de dossiers limité, seront à confirmer ou à préciser au cours des années à venir.

Ils pourraient cependant sans attendre, être rapprochés de ceux faits par les Ae locales (préfets de région), à l'initiative du commissariat général au Développement durable (CGDD) qui est chargé de leur pilotage. La cohérence méthodologique de ces différentes autorités apparaît en effet essentielle, pour arriver à une amélioration en profondeur de l'approche d'évaluation environnementale : telle est bien la finalité de l'existence même des avis de l'autorité environnementale.

AVIS RENDUS PAR L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE

CADRAGE PRÉALABLE DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DU SCHÉMA NATIONAL DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT (SNIT)

numéro du rapport sur la base internet :
N° 006947-01

L'Ae a privilégié dans ce premier avis rendu sa fonction principale : faciliter la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

A ce titre, elle a souligné l'importance de la mise en cohérence du schéma d'infrastructures avec les autres décisions publiques : orientations globales de la politique des transports, politique climat avec l'objectif global de division par 4 des émissions de CO₂ d'ici à 2050, politique biodiversité avec la trame verte et bleue. Elle a demandé que le schéma présente la justification des choix retenus par rapport aux solutions de substitution raisonnables, et aux hypothèses d'évolution des flux et pratiques de mobilité.

ELARGISSEMENT DE LA RN 151 SUR 2,78 KM DANS L'INDRE, ENTRE CHATEAUROUX ET ISSOUDUN - N° 006801-01

L'Ae a noté que le projet présentait peu d'impacts environnementaux significatifs, dans des milieux de sensibilité assez faible. Elle a cependant préconisé de modifier le dossier avant mise à l'enquête publique, sur plusieurs points : étude d'incidence Natura 2000, dossier relatif à la loi sur l'eau, engagements du maître d'ouvrage en matière de réduction des impacts, justification du bilan coûts/avantages.



SCHÉMA RÉGIONAL D'AMÉNAGEMENT (SAR) DE GUYANE - N° 006902-01

Sans méconnaître la responsabilité politique du conseil régional de Guyane, pétitionnaire, en matière de choix des orientations d'aménagement, l'Ae a fait d'assez nombreuses remarques de forme ou de fond, nécessitant des modifications du dossier présenté : la justification des besoins et des orientations sur la base d'un état des lieux complet, la comparaison entre le SAR présenté et un scénario "au fil de l'eau", la cohérence avec d'autres documents thématiques de cadrage de politiques publiques lui ont paru nécessiter des compléments importants.

En particulier, l'importance des zones ouvertes à l'urbanisation et les extensions de voiries routières dans le massif forestier guyannais nécessitent des justifications argumentées, au regard de la sensibilité de ce massif et de sa qualité exceptionnelle en matière de biodiversité.



SCHÉMA RÉGIONAL D'AMÉNAGEMENT (SAR) DE GUADELOUPE N° 006964-01

Comme dans l'avis concernant le SAR de Guyane, l'Ae a préconisé dans son avis d'améliorer les justifications des choix proposés, notamment en matière de destination des territoires.

Elle a par ailleurs recommandé de compléter le rapport de présentation sur d'assez nombreux points : bilan du SAR précédent, impact sur la limitation du mitage du territoire, mesures prises pour éviter, atténuer ou compenser les impacts environnementaux négatifs, dispositif de suivi, résumé non technique.

AUTOROUTE A 719 VICHY-GANNAT (ALLIER)- N° 006987-01

Il s'agit d'un projet de raccordement autoroutier de Vichy à l'A 75 (Paris - Clermont). Dans son avis, l'Ae s'est interrogée sur la cohérence entre l'évaluation des besoins auxquels le projet vise à répondre et l'analyse

des "principales solutions de substitution qui ont été examinées par le maître d'ouvrage, et l'indication des raisons principales de son choix, eu égard aux effets sur l'environnement". Cette analyse s'impose selon les termes précis de la directive 85/337 relative à l'évaluation environnementale des projets (article 5). Elle doit inclure, pour l'Ae, les solutions de moindre impact susceptible d'apporter une réponse aux besoins identifiés, ce qui n'était pas le cas dans le dossier. L'Ae a également préconisé de compléter l'évaluation environnementale sur la partie la plus sensible du tracé, à proximité de l'agglomération de Vichy.

RN 102 - DÉVIATION DU TEIL (ARDÈCHE) - N° 006998-01

Sans contester aucunement l'opportunité du projet, l'Ae a fait d'assez nombreuses remarques portant sur la qualité du dossier, notamment sur la justification insuffisante du choix du tracé retenu, l'analyse des impacts sur la biodiversité, le dispositif de suivi, le résumé non technique. Elle a également préconisé, comme sur d'autres dossiers d'infrastructures, que le dossier "loi sur l'eau" soit mené conjointement avec l'étude d'impact : le dossier comportait sur ce point des lacunes importantes.



PROJET DE ZAC "MANUFACTURE" À SAINT-ETIENNE (LOIRE) - N° 006999-01

Portant sur la réhabilitation d'un quartier urbain, l'évaluation environnementale est apparue de bonne qualité à l'Ae.

Les impacts négatifs potentiels de l'aménagement en matière de risque d'effondrement minier, de pollution des sols et de circulation des eaux nécessiteront une attention particulière dans la réalisation ultérieure du programme.



L'Ae s'est interrogée plus généralement à l'occasion de ce dossier sur l'articulation entre l'évaluation environnementale du projet de ZAC, et celle des opérations de mise en œuvre ultérieure.

GAZODUC "ARTÈRES DES HAUTS DE FRANCE II" (PAS DE CALAIS – OISE) N° 007001-01

Le projet s'inscrit dans la desserte de la moitié nord de la France, en liaison avec les terminaux portuaires et les pays voisins. Sous réserve de quelques remarques de forme, l'étude d'impact est apparue pertinente. En revanche, l'Ae s'est interrogée à cette occasion sur le découpage en projets élémentaires d'opérations relevant d'un programme global. Les contacts ont été poursuivis depuis avec GRT Gaz, maître d'ouvrage, pour mener au bon niveau l'analyse globale des choix de variantes possibles et des impacts globaux du réseau.



SCHÉMA RÉGIONAL D'AMÉNAGEMENT (SAR) DE LA RÉUNION - N° 007006-01

Tout en reconnaissant la qualité générale du dossier présenté, l'Ae a préconisé de l'améliorer sur quatre points: le bilan du SAR précédent, la comparaison entre le projet et les variantes non retenues, le dispositif de suivi, et le résumé non technique. Elle a par ailleurs souligné l'importance des conditions d'application du SAR, dans l'élaboration et l'application des documents d'urbanisme locaux.

RN 7 - GIRATOIRE DE DONZÈRE (DRÔME) - N° 007024-01

L'Ae a surtout relevé que l'évaluation environnementale de ce projet, de portée limitée, aurait dû logiquement être traitée en même temps que celle du projet de zone d'activité, beaucoup plus important, qu'il vise à desservir. Cette question de principe, qui dépasse largement ce projet particulier, est traitée par ailleurs, dans la synthèse des avis rendus par l'Ae.

SCHÉMA DÉPARTEMENTAL D'ORIENTATION MINIÈRE DE GUYANE (SDOM) N° 007030-01

Ce document, prescrit par la loi en 2009, vise à définir les zonages et les modalités de l'exploitation minière en Guyane, à l'amont des décisions individuelles d'autorisation. L'Ae a estimé que la méthode d'élaboration du zonage minier du SDOM, à partir des informations disponibles sur la prospection minière d'une part et la sensibilité des milieux d'autre part, était tout à fait pertinente. Ses recommandations portent sur le suivi de la mise en œuvre du SDOM, y compris les mesures de réglementation de l'orpaillage alluvionnaire existant.

L'Ae a par ailleurs souligné la nécessité d'une bonne cohérence entre les décisions de mise en œuvre et d'adaptation éventuelle du SDOM et celle des documents d'urbanisme (SAR, SCOT, PLU), en matière d'urbanisation et d'infrastructures de déplacement.

DOUBLEMENT DE LA RN 79 ENTRE CRESSANGES ET CHEMILLY (ALLIER) - N° 007033-01

L'Ae n'a fait que des remarques ponctuelles sur l'étude d'impact de ce dossier, s'inscrivant dans le projet général de renforcement de l'itinéraire dit "Route Centre Europe-Atlantique" (RCEA). Elle s'est cependant interrogée, dans la synthèse annuelle de ses avis, sur la question de la comparaison entre options raisonnablement envisageables, sur un tel projet réalisé par tranches successives sur une très longue période.

Directeur de publication

Michel Badré

Rédacteur en chef

Maud Clouët de Crépy

Secrétariat de rédaction et recherche iconographique du CGEDD

Véronique Girard-Vivier

Conception et réalisation

Bureau de Création - 6 rue Raspail - 92300 Levallois-Perret

Crédits photos

page de couverture : INGIMAGE - page 6 : Laurent MIGNAUX - MEEDDM
page 8 : Laurent MIGNAUX - MEEDDM - page 9 : Laurent MIGNAUX - MEEDDM - Arnaud BOUISSOU - MEEDDM
page 10 : INGIMAGE - page 11 : Arnaud BOUISSOU - MEEDDM - page 12 : Laurent MIGNAUX - MEEDDM
page 13 : Laurent MIGNAUX - MEEDDM - page 14 : Laurent MIGNAUX - MEEDDM - page 15 : Laurent MIGNAUX - MEEDDM
page 16 : Bernard SUART - MEEDDM - page 17 : Arnaud BOUISSOU - MEEDDM - page 18 : Laurent MIGNAUX - MEEDDM

Imprimé sur : papier " Label FSC "

N° ISSN en cours de réalisation

Tous les avis détaillés sont consultables sur le site de l'Ae, par le lien :
<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr>

