



**Actualités** / Une nouvelle charte de déontologie pour le CGEDD / Alain Sauvart, nouveau directeur de l'AQST / **Dossier** / Grands projets urbains : une mission du CGEDD dans plusieurs villes d'Europe / **Perspective** / Colloque : « Expertise, décision et opinion publique » / **Focus** / Jean Panhaleux, nouveau directeur du bureau d'enquête sur les accidents de transport terrestre (BEA-TT)



# ÉCHOS CGEDD

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



P.5 Dossier

## Grands projets urbains en Europe





© MIEEM - Arnaud Bouissou

### ANNE-MARIE LEVRAUT, vice-présidente du CGEDD

Anne-Marie Levraut, ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts, a été nommée vice-présidente du Conseil général de l'environnement et du développement durable, par un arrêté de la ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie en date du 23 décembre 2015. Elle remplace Patrice Parisé, qui a fait valoir ses droits à la retraite. Anne-Marie Levraut était précédemment présidente de la section Milieux, ressources et risques au CGEDD.

## SOMMAIRE

### 3 Actualités

**Une nouvelle charte de déontologie** pour le CGEDD  
**Alain Sauvart**, nouveau directeur de l'AQST

### 5 Dossier

**Grands projets urbains**  
en Europe

### 10 Perspective

**Expertise, décision**  
et opinion publique

### 11 Les rapports publiés du CGEDD

**Présentation** des principaux  
rapports du CGEDD

### 12 Focus

**Jean Panhaleux**,  
nouveau directeur du BEA-TT

**L**a réforme de l'Autorité environnementale (Ae) figure parmi les chantiers majeurs du CGEDD en 2016. Elle prévoit notamment la création de missions régionales d'autorité environnementale du CGEDD (MRAe) qui vise à améliorer l'exercice de l'évaluation des plans, programmes, documents d'urbanismes et de certains projets faisant l'objet d'un débat public. Ces MRAe seront présidées par un membre permanent du Conseil général et travailleront en liaison étroite avec les DREAL. **Le projet de la création en 2016 de l'autorité de supervision indépendante** des redevances aéroportuaire (ASI) est également important pour le CGEDD, l'ASI étant placée auprès de la vice-présidente du CGEDD afin de garantir l'indépendance de l'instruction des décisions de fixation de ces redevances. Avec la **loi sur la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages**, une réflexion sera engagée sur les outils appropriés pour financer la protection de l'eau et de la biodiversité. **Dans le domaine des transports**, l'apport du numérique aux nouvelles mobilités sera étudié ainsi que la prise en compte des modes de déplacement partagés dans les prévisions de trafic ou encore le potentiel d'usage des carburants alternatifs au gazole. **Suite à la loi sur la transition énergétique**, la stratégie nationale bas carbone et la COP21, nous actualiserons notre rapport de 2013 sur le « facteur 4 ». **Dans le domaine du logement et de l'urbanisme**, nous évaluerons les politiques publiques avec le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) concernant la territorialisation des politiques du logement, la gestion des logements vacants et les logements meublés. Nous examinerons la mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU (nombre minimum de logements sociaux par commune éligible) et la question des espaces commerciaux. Enfin, je suis particulièrement attachée à **faire vivre le dialogue** à l'intérieur du Conseil au travers de ses différentes instances : comité permanent, assemblée du Conseil et sections.

#### CGEDD : qui sommes-nous ?

Le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) est chargé de **conseiller le Gouvernement et d'inspecter les services** dans les domaines de l'environnement, des transports, du bâtiment et des travaux publics, de la mer, de l'aménagement et du développement durables des territoires, du logement, de l'urbanisme, de la politique de la ville et du changement climatique.

## ÉTHIQUE

# Une nouvelle charte de déontologie pour le CGEDD

Par un arrêté du 17 novembre 2015, la ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer a approuvé la nouvelle charte de déontologie du CGEDD. Celle-ci précise, complète et actualise les dispositions qui figuraient dans une précédente charte.



© Istock

**L**a déontologie désigne les règles de comportement qui régissent une profession ainsi que les devoirs et obligations qui s'imposent à des professionnels ou qu'ils décident de s'imposer dans l'exercice de leur métier. La déontologie peut aussi s'appliquer à leur conduite personnelle dès lors qu'elle touche à leur activité professionnelle.

## Une dimension informative et préventive

L'importance accordée par le CGEDD à la déontologie repose

sur trois fondements : la responsabilité, la confiance et la crédibilité. En ce sens, la déontologie a un rapport direct avec la qualité, une autre des priorités du Conseil général de l'environnement et du développement durable.

La charte de déontologie revêt avant tout un caractère informatif et préventif. Elle vise à fournir à ses destinataires une information aussi précise que possible sur les conditions d'exercice de leurs missions et fonctions. Dans le même temps, elle fait appel au jugement et au discernement personnel. Elle constitue donc un

guide destiné à éclairer ses destinataires et à les conforter dans l'exercice de leur métier.

## Le comité de déontologie : un éclairage extérieur

La nouvelle charte distingue les règles déontologiques générales, applicables aux membres du Conseil comme à l'ensemble des agents publics, et les règles particulières, dont la formulation et la présentation tiennent compte des spécificités du Conseil. La présentation des règles est suivie, en tant que de besoin, d'un exposé des « bonnes pratiques » précisant leur mise en œuvre.

Pour offrir aux destinataires de la charte un éclairage extérieur sur la façon de l'interpréter ou de l'appliquer dans tel ou tel cas particulier, elle crée en outre un comité de déontologie. Ce comité a pour vocation d'éclairer le vice-président, le bureau et les membres du Conseil sur l'interprétation et l'application des règles énoncées dans la présente charte.

Enfin, la charte de déontologie du CGEDD est un élément d'un dispositif d'ensemble visant à généraliser, au sein du Conseil, une culture de la déontologie grâce, notamment, à la diffusion des informations et des bonnes pratiques, à des actions de sensibilisation et de formation et à la mise en place d'un référent de proximité jouant un rôle informel d'information et de conseil en matière de déontologie.

**Patrick Vieu**

## NOMINATION



© RFF

## Alain Sauvant, nouveau directeur de l'AQST

**Alain Sauvant succède à Pascal Mignerey à la tête de l'Autorité de la qualité de service dans les transports (AQST). Cette instance promeut une plus grande transparence dans les données relatives à la qualité des transports publics. De ce fait, elle contribue à son amélioration et, par là même, aux enjeux du développement durable.**

**A**lain Sauvant a été désigné par le ministre chargé des Transports, Alain Vidalies, à la tête de l'Autorité de la qualité de service dans les transports (AQST), sur proposition du vice-président du Conseil général de l'environnement et du développement durable et après avis favorable de la ministre chargée de la consommation. Il succède à Pascal Mignerey, qui a fait valoir ses droits à la retraite. Ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts, Alain Sauvant était, de 2007 à 2015, successive-

ment directeur de l'économie, de la stratégie, de la planification à SNCF Réseau, (antérieurement Réseau ferré de France). Précédemment, il a été sous-directeur des études économiques au service économique et statistique du ministère du développement durable. Il enseigne par ailleurs l'économie des transports à l'école des ponts ParisTech. Alain Sauvant a également publié divers articles de recherche sur le fonctionnement de l'ensemble des modes de transport, les déterminants de la demande des voyageurs, et les relations des transports avec

l'activité économique et l'aménagement.

### Encourager la transition énergétique

L'Autorité de la qualité de service dans les transports a été créée en 2012 au sein du Conseil général de l'environnement et du développement durable. Cette instance participe de la priorité définie par le gouvernement en faveur de la qualité des services de transports de voyageurs, notamment pour les déplacements au quotidien. Cette qualité des transports publics réguliers contribue aussi aux enjeux du développement durable, notamment à la lutte contre le changement climatique et à l'encouragement de la transition énergétique.

Une plus grande transparence sur les résultats obtenus par les transports publics doit inciter à l'amélioration de la qualité de service : c'est à partir de ce constat que l'AQST définit des statistiques objectives et lisibles. Les données sont ainsi collectées par mode de transport, par axe ou zone, et par compagnie, auprès des opérateurs et autorités organisatrices qui démontrent ainsi leur sens de la responsabilité. L'AQST diffuse ces données sur le site [qualitetransports.gouv.fr](http://qualitetransports.gouv.fr) sur lequel elle publiera également, en avril prochain, le bilan 2015 de la qualité de service dans les transports.

**Mélanie Mouëza**



© Bernard Suard/MEDE-MLET

Par ses analyses, l'Autorité entend agir en faveur de la qualité des services de transport de voyageurs, notamment pour les déplacements au quotidien.

# Grands projets urbains en Europe



© Thinkstock

Battersea Power Station, à Londres.

Les temps sont durs pour les grands projets urbains ! Des questions se posent sur l'avenir même de ces opérations, liées à leur coût, à leur gouvernance et à leur cohérence avec les enjeux sociaux et environnementaux. Afin d'élargir son spectre de connaissance, le CGEDD est allé à la rencontre d'opérateurs européens en charge de grands projets urbains. Une démarche inédite et riche d'enseignements.

**C**omment poursuivre une politique de grands projets, coûteuse en argent public, notamment lorsqu'il s'agit de renouvellement urbain? De quelle manière leur conduite doit-elle être organisée entre l'État, les collectivités locales et les opérateurs dans le nouveau contexte résultant de la réorganisation territoriale? Comment ces projets peuvent-ils apporter des réponses pertinentes à la demande économique et à l'urgence sociale, tout en s'inscrivant dans la ville durable de demain... Ainsi est née l'idée d'une mission permettant de porter un regard sur les grands projets urbains dans les pays européens, une première au CGEDD. Généralement confrontés aux mêmes enjeux que nous, ils semblent parfois capables de mettre en œuvre des solutions plus efficaces, par exemple grâce à une meilleure utilisation de partenariats public-privé. Le rapport du CGEDD, publié en mars 2015<sup>1</sup>, dresse un panorama, sur une trentaine de grands projets identifiés en Europe et au-delà, particulièrement de dix d'entre eux qui ont été visités en Allemagne, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, sélectionnés pour leur intérêt face aux interrogations des acteurs français.

Observer comment les acteurs européens des grands projets s'adaptent, en ces temps de crise, produit un « effet miroir », qui permet de mieux faire apparaître tant les forces que les limites des pratiques françaises. Les évolutions et innovations identifiées montrent l'intérêt de renouveler périodiquement l'exercice, malgré les différences culturelles (en particulier avec le monde anglo-saxon).

1. Rapport n° 009658-01 « Regards sur les grands projets urbains en Europe. Éléments de parangonnage par rapport aux pratiques françaises », par Emmanuel AUREAU, Aude DUFOURMANTELLE et Pierre NARRING (coordonnateur) avec la participation d'Ariella MASBOUNGI.

## Les projets visités

- Allemagne : Hambourg (HafenCity et IBA « Sprung über die Elbe »),
- Royaume-Uni : Londres (King's Cross Central, Westfield et Olympic Parc, Battersea Power Station et Nine Elmes) et Liverpool (Liverpool One),
- Pays-Bas : Amsterdam, Almere, Rotterdam, Breda.



© DR

# CE QUE NOUS EN NOS VOISINS EURO

Les visites et analyses réalisées par le CGEDD apportent des enseignements précieux aux réflexions et débats sur l'avenir des grands projets en France. Panorama.

**I**l convient d'abord de corriger quelques idées reçues car il n'y a pas de miracle à nos portes : aucun projet n'échappe aux effets de la crise, le financement privé ne remplace jamais purement et simplement l'argent public manquant, la maturation des projets reste partout longue et complexe...

## UNE RÉPARTITION COHÉRENTE DES RÔLES ENTRE ACTEURS

Dans tous les pays visités, on constate une articulation du rôle des acteurs sensiblement différente de celle du schéma français. Le pilotage stratégique des projets de territoire relève du niveau politique mais les opérateurs, publics ou privés, semblent disposer d'une plus grande autonomie de décision dans la mise en œuvre opérationnelle ; le rôle central des collectivités ter-

ritoriales dans l'initiative et la conduite des projets fait que l'État n'intervient presque jamais en maîtrise d'ouvrage directe, ce qui ne l'empêche pas de rester garant d'orientations fortes comme au Pays-Bas en matière d'organisation de l'armature urbaine.

## DES MODALITÉS INNOVANTES DE MOBILISATION FINANCIÈRE

Des financements publics ciblés restent présents en amont pour rendre possible le déclenchement d'un projet comme au Royaume-Uni et en Allemagne ou pour assurer des finalités sociales comme aux Pays-Bas. Dans la génération la plus récente de grands projets londoniens comme à Battersea Power Station, les dispositifs de participation semblent permettre une approche « autoportée » du développement urbain. Mais la prise en



# EIGNENT PÉENS

charge du coût des infrastructures par le « developer » se fait souvent aux dépens de l'équilibre social des programmes immobiliers.

Des pratiques permettant d'agir en cas de rareté des fonds publics ont été identifiées, y compris hors Europe, telles que les clauses de retour à meilleure fortune<sup>1</sup> pour la valorisation du foncier, les transferts de constructibilité<sup>2</sup> et le recyclage des plus-values<sup>3</sup> au-delà de la densité autorisée comme à Lisbonne et au Brésil, la variabilité de la règle d'urbanisme comme à New York ou à Tokyo et même le développement du crowdfunding pour les petits aménagements.

Un constat unanime : compte tenu des aléas économiques, il est indispensable de mettre en place, au lancement de tout projet, des outils d'analyse et de maîtrise des risques « en continu ».

## DES PRATIQUES EFFICACES DE PARTENARIAT

Si l'argent privé ne peut se substituer au financement public, des orientations politiques « stables » et

des méthodes de travail impliquant les acteurs privés dès l'amont, dans une démarche de co-construction du projet, permettent de mieux mobiliser des fonds privés. Les opérateurs sont souvent des groupes puissants qui n'agissent pas seulement comme aménageurs et promoteurs mais aussi comme investisseurs patrimoniaux ; ils restent présents dans une part significative de l'immobilier produit et impliqués dans une gestion urbaine de l'espace collectif qui s'avère généralement de grande qualité. Concertation et participation tendent à diminuer les risques de contentieux (Allemagne, Royaume-Uni) et sont aussi facteurs de qualité urbaine (Pays-Bas) : appels à initiatives, pratique de *bottom-up*, expérimentations dans des espaces déréglementés (occupation provisoire de friches valorisables à terme...).

Les exemples observés incitent à poursuivre en France le passage d'une méthode classique « séquentielle » à une logique de coproduction entre tous les acteurs dans l'esprit de l'« urbanisme de projet ».



© DLR

## DÉVELOPPEMENT DURABLE ET APPROCHE INTÉGRÉE

Un pays comme le Royaume-Uni se montre capable de maîtriser le développement commercial périphérique et de promouvoir son retour au cœur de villes comme à Liverpool. Cette orientation, qui devrait interpellier les acteurs français, n'est-elle pas l'un des éléments d'une approche pragmatique du développement durable, tout comme la maîtrise des risques naturels ou l'usage économe du foncier ? À condition de prendre aussi en compte le pilier social dans les projets... une dimension qui reste pour le coup mieux assurée en France que dans certains projets de Londres ou de Hambourg !

Le rapport du CGEDD suggère *in fine* un repositionnement de l'État dans un rôle stratégique plutôt qu'opérationnel, porteur de politiques publiques fortes mises en œuvre à l'échelle décentralisée des projets globaux de villes et de métropoles. Il incombe à l'État de veiller à la capitalisation des bonnes pratiques, d'entretenir les échanges européens, de promouvoir les savoir-faire français qui sont indéniables et reconnus par nos interlocuteurs étrangers. Une « mission permanente des grands projets urbains » pourrait être mise en place à cet effet et développer les partenariats avec les pays voisins, ainsi qu'avec les services de l'Union européenne, qui prônent une « approche intégrée » de la ville-métropole durable.

**Pierre Narring**

1. Une clause de retour à meilleure fortune permet à un vendeur de bénéficier, par une clause d'indexation, d'une valorisation de son bien finalement plus forte que prévu.
2. Le transfert de constructibilité consiste à transférer le droit à construire d'un foncier sur un autre terrain.
3. Le recyclage des plus-values vise à faire en sorte qu'elles soient réinvesties à des fins économiques ou sociales.



## L'INVENTION **FACE À LA CRISE**

**L**a crise oblige à des réalisations moins coûteuses, plus imaginatives, avec une esthétique moins homogène. Cela n'empêche pas d'avoir une stratégie ambitieuse. Ce leitmotiv pourrait s'appliquer à la démarche de plusieurs villes des Pays-Bas. Amsterdam, Rotterdam et Breda continuent ainsi de privilégier une approche stratégique en redéfinissant leurs schémas directeurs. Ceux-ci sont réinterrogés pour mettre l'accent sur ce qui est stratégique, prioritaire, tout en tentant d'orienter leur avenir urbain. Les quartiers autour des gares sont clairement identifiés comme supports d'opérations leviers. À Breda, la mairie a réussi une opération inouïe dans laquelle la Ville a collaboré avec la Société des gares (relevant à présent du secteur privé) pour composer une gare (très belle réalisation) qui devient une sorte de petite ville avec logements, bureaux, commerces et composant un pôle de croisement de toutes les mobilités. La performance est d'autant plus grande que le projet se situe dans une ville de 200 000 habitants et non dans une mégapole.

Dans ce contexte, différents montages sont possibles, y compris des coopérations entre public et privé, associations, entrepreneurs, mais aussi en ouvrant l'expérimentation dans des « espaces de liberté » déréglementés où l'on fait appel tant à des promoteurs qu'à des porteurs d'initiatives inventant les programmes de demain. Cela enrichit la programmation urbaine, tout en maintenant dans le giron public les espaces publics, les « continuités vélo », la qualité urbaine de la trame des espaces publics. C'est en effet essentiel pour fabriquer la ville du piéton et du vélo, ce dernier régnant sur la ville avec 60 % de part modale, et sur la métropole avec 40 %.

### DES SCHÉMAS DIRECTEURS

Les opérations urbaines ne résument pas tout. Amsterdam, Rotterdam et Breda mènent des démarches stratégiques, dans le cadre de schémas directeurs comportant des choix précis. C'est bien différent des documents de planification qui offrent souvent le catalogue de possibles. Ici sont définies des priorités régissant le niveau de l'investissement public.

Celui-ci se concentre autour des gares qui deviennent les lieux d'investissement du commerce, des centralités et des quartiers de demain.

### AMSTERDAM, VILLE INTELLIGENTE

Au niveau national, l'État appuie ces démarches et joue un rôle majeur dans la définition des constructibilités de chaque ville au titre d'une procédure nommée Vinex. La menace qui pèse sur le territoire situé à plus d'un tiers au-dessous du niveau de la mer guide ces orientations, évitant dans la mesure du possible l'étalement urbain qui conduirait à une artificialisation excessive des sols, chose impensable aux Pays-Bas. Cela n'ôte en rien la capacité d'initiative des villes. Ainsi Amsterdam se définit comme ville intelligente, ville de la mobilité douce, ville aux polarités variées et aux modes d'habitat diversifiées. Elle réfléchit parallèlement à son avenir avec des universités néerlandaises et américaines : ce que sera la ville au XXI<sup>e</sup> siècle, avec ses vocations, ses excellences, ses enjeux, et en résumé, son identité.

**Ariella Masboungi**

**200 000**

C'est le nombre d'habitants qui vivent à Breda, où une « ville-gare » a vu le jour.



## LE COMMERCE REVITALISE **LES CŒURS DE VILLE**



Centre commercial à ciel ouvert, à Liverpool.

**D**eux des quatre grands projets urbains visités par la mission au Royaume-Uni (le site olympique Westfield à Londres et Liverpool 1 à Liverpool) sont essentiellement de grands centres commerciaux en grande partie à ciel ouvert, accompagnés de quelques installations de loisirs, d'hôtels, de logements et de services. Ils ont bénéficié de la présence d'infrastructures nouvelles ou réno-

vées (métro, gares, lignes à grande vitesse...). Ils sont implantés sur d'anciennes friches urbaines, ferroviaires, industrielles ou portuaires bien placées en cœur de ville.

De nombreux engagements ont été signés sous la section 106 du Town and Country Planning Act de 1990, qui permet aux autorités locales compétentes en matière d'aménagement d'entrer en négociation avec un « developer », dans le cadre d'un projet d'aménagement, sur des compen-

## 1990

Depuis cette date, les autorités locales britanniques peuvent confier leur projet urbain à un « développer » privé.

sations (*mitigations*) destinées à rendre acceptables les impacts du projet : programmation de logements sociaux ou abordables, participation au financement des équipements ou infrastructures ou, dans certains cas, versement d'une redevance. Ces compensations donnent lieu à la rédaction d'un contrat qui lie l'aménageur à l'autorité locale.

## ZONES DE DÉVELOPPEMENT

Dans le cadre d'une directive nationale, il existe un « test séquentiel » qui permet aux décideurs de s'assurer que le terrain choisi par l'investisseur d'un centre commercial est localisé au plus près possible du cœur de ville. Après avoir fixé le périmètre du « centre-ville », les urbanistes de la collectivité identifient plusieurs zones de développement en son sein. Les investisseurs ne peuvent faire des propositions en périphérie que s'ils prouvent qu'aucun emplacement au centre ne convient. Certains projets peuvent obtenir une autorisation, à condition d'apporter une réelle valeur ajoutée et d'être situés à une distance raisonnable du centre. Dans ce cas, les investisseurs doivent produire une évaluation afin de mesurer les impacts du projet sur la vitalité du centre-ville, sur les commerces existants, sur les programmes publics des cinq années à venir ainsi que sur les déplacements et l'accessibilité aux réseaux de transports.

À Londres et encore plus à Liverpool avec le plus grand centre commercial en plein air du pays (170 magasins, 2 hôtels, des logements, des équipements de loisir et un parc public), la possibilité existe donc de maîtriser le développement commercial et d'organiser son retour au cœur de villes, avec une échelle humaine respectée.

**Aude Dufourmantelle**



Hafencity  
à Hambourg



ALLEMAGNE

## LE SUCCÈS DES PRATIQUES PARTICIPATIVES

À Hambourg, les anciennes zones portuaires, reconquises en vue d'un élargissement du centre de cette Ville-État, impressionnent le visiteur par l'ampleur, la qualité et la diversité des projets à l'œuvre. Le projet, appelé Hafencity, démontre de façon magistrale comment gérer l'occurrence de phénomènes d'inondations qui pourraient être considérés comme rédhibitoires vis-à-vis de tout développement urbain : une ligne de métro, des espaces publics et des rues, des ouvrages privés comme des parkings et des cafés peuvent connaître des envahissements par une marée exceptionnelle mais également une crue de l'Elbe sans qu'en souffre la poursuite de l'activité urbaine du nouveau quartier.

### LA MÉTHODE « BOTTOM-UP »

Au sein de ce morceau de ville très maîtrisé dans sa conception d'ensemble, des micro-projets se développent selon des logiques inverses : des associations de quartier, des groupes professionnels, des porteurs de projets proposent et réalisent, selon un cadre plus ou moins libéré de contraintes réglementaires strictes, des projets que nous qualifierions en France d'alternatifs. Ainsi en est-il de jardins publics ouverts et conviviaux, de cours d'écoles partiellement aménagées sans aucune séparation avec l'espace public...

Le *bottom-up* est aussi la méthode fondatrice de l'IBA<sup>1</sup> Sprung über die Elbe sur l'île de Wilhelmsburg, secteur immédiatement voisin d'Hafencity.

Ce quartier sans grande attractivité et dégradé est resté longtemps à l'écart des politiques urbaines de la ville. Il s'est agi d'y

appliquer une méthode spécifiquement allemande qui s'est révélée particulièrement pertinente pour régénérer des territoires marqués par la crise économique, comme l'*Emscher Park* dans la Ruhr. L'IBA se déroule sur une durée limitée (7 ans dans le cas de Hambourg, 10 ans le plus souvent) et repose sur un appel à initiatives de projets particuliers publics ou privés. Une structure émanant de la Ville-État y mène une véritable politique de marketing urbain, y compris à visibilité internationale. Mais il n'y a pas de *master-plan* préalable.

L'IBA de Hambourg est arrivée à son terme et on peut en observer les réalisations concrètes sur le terrain. Des lieux emblématiques et attractifs ont été créés. Le ministère de l'Urbanisme a été repositionné à proximité d'un petit quartier présentant une expérimentation architecturale et énergétique « sans complexes ». Le droit à l'erreur existe ici sans aucun doute!

Ces démarches se conjuguent avec l'existence, à Hambourg, d'une institution visant à garantir la qualité des opérations de construction : la fonction d'*Oberbaudirektor*, haut fonctionnaire qui exerce un rôle d'« architecte en chef », choisi pour son expertise et son indépendance. Il examine les projets significatifs en toute liberté et peut aller jusqu'à exercer un droit de veto sur le permis de construire d'un projet.

**Emmanuel Aureau**

1. La pratique de l'IBA (*Internationale Bauausstellung*) a été « inaugurée » à Darmstadt en 1901 ; le modèle a évolué et pris des formes différentes au fil du XX<sup>e</sup> siècle : expositions d'architecture sur une longue durée et en plein air, promotion d'un nouvel urbanisme ou d'un mode d'habiter.

## COLLOQUE

# Expertise, décision et opinion publique

**Comment renforcer le crédit accordé aux décisions publiques ? Comment créer la confiance entre les divers acteurs concernés ? L'ambition du colloque qui s'est déroulé le 19 novembre 2015 à la Maison de l'Amérique latine était de proposer des réponses aux questions soulevées autour de la perception par les citoyens des risques naturels et technologiques.**



DDT 17

**L**e colloque du 19 novembre « Expertise, décision et opinion publiques », organisé par le conseil scientifique de l'Association française pour la prévention des catastrophes naturelles (AFPCN), le conseil général de l'Environnement et du Développement durable et la commission nationale du Débat public (CNDP) a été un succès. Un public important (135 participants dont de nombreux membres du CGEDD) a participé à ce colloque.

Quatre tables rondes ont jalonné cette journée, en présence d'intervenants de haut niveau : Christian Leyrit, président de la CNDP, Anne-Marie Levraut, présidente de la section MRR au moment du colloque, Patricia Blanc, directrice générale de la prévention des risques au MEDDE, Paul-Henri Bourrelrier, responsable scientifique de l'AFPCN et Marc Mortureux, qui a évoqué la création de l'Anses. Chacune de ces tables rondes a permis d'aborder les « jeux d'acteurs » que forment les scientifiques, les experts, les décideurs publics, les divers publics et les médias.

## Transparence et traçabilité

Quels que soient leurs fonctions ou leur rôle social, les participants du colloque ont pu s'exprimer en toute liberté. De ces échanges, ont émergé plusieurs lignes de force et de pistes de réflexion :

- La faiblesse de la participation des habitants aux décisions publiques ; sans doute 10 % d'entre eux se prononcent-ils ;
- Le constat d'un profond sentiment de frustration, parfois d'injustice qui dépasse les désaccords politiques. La principale raison de cette défiance : les publics concernés ne sont invités à donner un avis que tard dans le processus de décision ;
- Une forte attente des citoyens à propos de la transparence et des conflits d'intérêts, chez tous les acteurs ;
- La question du statut de l'expert dans la société continue de faire débat. En outre, la demande sociale de collégialité, de pluridisciplinarité, d'expression des contradictions, d'intégration des sciences humaines, des comparaisons avec d'autres pays s'exprime de plus en plus ;
- L'expertise (y compris à la tierce

**Les conséquences de la tempête Xynthia du mois de février 2010 ont marqué la perception de l'opinion publique face aux risques naturels.**

expertise) nécessite des moyens plus importants. Ce qui pose la question de celui qui prend en charge le financement ;

• Enfin, pour que le processus soit clair et qu'il en reste la mémoire, la traçabilité complète des débats et des prises de décision devrait être assurée.

**Michel Juffé**

## L'expertise, une question centrale

Xynthia, OGM, nucléaire, gaz de schiste, particules fines... Autant de dossiers qui ont ravivé des doutes et incité le citoyen à s'interroger sur la prise de décision publique. De plus, la consultation des citoyens et leur exigence de participation aux décisions publiques ont relancé la « démocratie participative ». Dans les deux cas, la question de l'autorité (compétence, légitimité, impartialité, force de conviction, etc.) des experts est centrale. Se pose également la question du champ et de la fiabilité des connaissances mobilisées lors des expertises, donc du rapport des experts au monde scientifique.

Tous les rapports publics du CGEDD sur : [www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr)

## ► BAIL SOLIDAIRE – EXPERTISE DES PROPOSITIONS DE PRODUCTION D'UNE OFFRE DE LOGEMENTS À LOYER MINORE DANS LE PARC PRIVE

Rapport n° 010176-01 – octobre 2015  
Sabine BAIETTO-BEYSSON,  
Éric VERLHAC, CGEDD

Les bailleurs privés bénéficient de dispositifs d'aide permettant de développer une offre de logements à loyers maîtrisés. Des collectivités locales ont développé des aides propres ayant des objectifs analogues. Le bilan de ces interventions s'avère limité, et leurs résultats sont décevants. Ces procédures reposent sur la combinaison d'un avantage fiscal et d'une aide directe des collectivités. La marge d'action est étroite pour concilier un coût budgétaire raisonnable avec une incitation suffisante pour convaincre le bailleur de renoncer à une part de sa rentabilité. La mission préconise de remplacer la procédure de conventionnement avec l'Anah par une simple déclaration ouvrant droit à un crédit d'impôt, et de restreindre le périmètre éligible à ce dispositif aux zones les plus tendues. Elle recommande de favoriser la transparence des marchés locatifs privés et de faciliter l'accès à l'information des bailleurs sur les plafonds de loyer applicables.

## ► LES GARES DU NOUVEAU GRAND PARIS – EVALUATION DES DISPOSITIFS DE REALISATION MIS EN ŒUVRE SOUS L'AUTORITE DE L'ETAT

Rapport n° 010262-01 – septembre 2015  
Hervé de TREGLODE,  
Anne FLORETTE,  
Michel ROSTAGNAT, CGEDD

La mission s'est intéressée aux gares liées au Grand Paris Express (GPE). Au-delà de la fonction de desserte, ces gares ont trois autres fonctions : l'interconnexion avec les autres réseaux ferrés, l'intermodalité et l'aménagement des quartiers riverains. L'intermodalité est peu appréhendée par la société du Grand Paris. Afin que le projet aboutisse, des conditions doivent être remplies pour chaque gare

comme les besoins d'accès et de stationnement. Un échéancier de l'élaboration du projet doit être défini et suivi. La mise en place d'un assistant à maîtrise d'ouvrage unique pour l'intermodalité et l'aménagement a vocation à assurer la cohérence et l'optimisation du projet global. Le projet d'intermodalité doit faire l'objet de financements spécifiques et identifiés dans les budgets des acteurs. Concernant l'aménagement des quartiers riverains, la mission recommande que la programmation des équipements liés à l'intermodalité soit engagée dans une vision réaliste et ouverte des évolutions possibles des comportements des voyageurs.

## ► LES ENJEUX ÉCONOMIQUES DE LA RÉSILIENCE DES RÉSEAUX

Rapport n° 008414-02 – juillet 2015  
Marie-Anne BACOT,  
Jean-Louis DURVILLE,  
Laurent WINTER, CGEDD

Les réseaux examinés sont le réseau routier national, le réseau ferré national avec un focus sur les transports collectifs de personnes en région Île-de-France et le réseau de transport et de distribution d'électricité. Les risques naturels et technologiques sont pris en compte. La mission passe en revue les méthodes d'analyse disponibles et insiste sur la difficulté d'affecter à un opérateur ou à un réseau les conséquences d'une crise grave. Les opérateurs ont une connaissance partielle des coûts auxquels ils sont exposés en cas de défaillance de leur réseau, et, *a fortiori*, des coûts supportés par la collectivité. La mission insiste sur la nécessité de prendre en compte dans l'identification des priorités les défaillances de longue durée affectant un grand nombre de personnes sans réelle solution alternative. Elle constate la difficulté d'étudier de façon coordonnée la modélisation économique de la résilience des réseaux. Elle recommande une étude de faisabilité de l'évaluation de l'impact économique d'un scénario de crise grave et la modélisation économique.

## ► DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE NATIONALE POUR LA BIODIVERSITÉ (SNB) 2011-2020 – CONSTATS ET PROPOSITIONS DE RELANCE

Rapport n° 010203-01 – juillet 2015  
Thierry LAVOUX, CGEDD,  
Alain NEVEU, SG

La SNB actuelle a été élaborée dans l'objectif d'une mobilisation volontaire de toute la société pour stopper l'érosion de la biodiversité. Le dispositif s'appuie sur un processus d'adhésion ouvert devant conduire à l'engagement volontaire au-delà des exigences légales. Or, ce dernier s'essouffle. La mission recommande de redonner de la lisibilité aux engagements de l'État par la production et la valorisation de synthèses annuelles et par des feuilles de routes gouvernementales. La mise en œuvre de la SNB gagnerait à l'adoption d'une approche articulant impulsion nationale et dispositifs régionaux coordonnés aux stratégies régionales pour la biodiversité. La création de l'agence française pour la Biodiversité (AFB) et de ses entités régionales offre l'occasion de proposer aux Régions un rôle éminent dans la mise en œuvre de la SNB, correspondant à leur responsabilité de chef de file confiée par la loi. L'AFB pourrait aussi jouer un rôle de premier plan pour la mise en place d'une stratégie de communication fédérant et amplifiant les initiatives des acteurs et mobilisant les citoyens.

## ► LA GESTION DES PICS DE POLLUTION DE L'AIR

Rapport n° 010227-01 – juillet 2015  
Nicolas FORRAY, Henri LEGRAND,  
Michel PINET, CGEDD,  
Salvator ERBA,  
Sylvie ESCANDE-VILBOIS, IGA,  
Francis FELLINGER, IGAS

Le rapport repose sur des entretiens réalisés dans quatre régions confrontées à différents types de pollution et à de conditions météorologiques variées. Deux propositions majeures doivent s'articuler avec la politique publique de réduction des concentrations de polluants atmosphériques. La première vise à rendre plus efficace la gestion des pics de pollution persistants, en permettant aux pouvoirs publics d'agir plus tôt, avec plus de souplesse dans le

manement des mesures, et de façon plus concertée. La seconde porte sur la création de mesures saisonnières, qui viendraient compléter les leviers dont disposent les pouvoirs publics. Il s'agirait par exemple de réduire les concentrations en particules fines des pics de printemps en jouant sur les modalités de fertilisation minérale pendant cette période. La limitation de vitesse prévue par le projet de loi en cours de discussion sur la transition énergétique pour la croissance verte pourrait entrer dans ce cadre.

## ► LES VÉHICULES COMMUNICANTS NECESSITENT-ILS DE NOUVELLES RÉGLEMENTATIONS ?

Rapport n° 009939-01 – juin 2015  
Bernard FLURY-HERARD,  
Hervé de TREGLODE, CGEDD

Ce rapport analyse les difficultés que pose l'équipement des véhicules très électronisés en systèmes de communication. Il détaille les intérêts, la stratégie et les actions des acteurs. Afin de préparer les positions françaises vis-à-vis de la Commission européenne, la mission recommande des actions ou des concertations sur certains points. Les travaux réglementaires et normatifs visant à assurer la sécurité des accès télématiques des véhicules. L'étude des modalités de libre choix par les conducteurs de leurs communications depuis leur véhicule. La fourniture d'une information du conducteur sur les communications de son véhicule. La concertation sur l'accès télématique aux fonctions de diagnostic et de maintenance, suivie d'une proposition de règlement permettant cette ouverture. La concertation concernant la maintenance et la sécurité des logiciels de communication. L'établissement des règles d'ergonomie afin d'éviter la distraction du conducteur. Une stratégie de lutte contre les brouilleurs de systèmes GPS et GSM et le renforcement du cadre réglementaire de sanction.

► POUR EN SAVOIR PLUS  
Bureau des rapports  
et de la documentation  
Courriel : [thomas.vratnik@developpement-durable.gouv.fr](mailto:thomas.vratnik@developpement-durable.gouv.fr)

## NOMINATION

# Jean Panhaleux, nouveau directeur du BEA-TT

**Le Bureau d'enquête sur les accidents de transport terrestre (BEA-TT) est un service à compétence nationale placé auprès du vice-président du conseil général de l'Environnement et du Développement durable. Ingénieur général des ponts et chaussées, Jean Panhaleux en a pris la direction fin 2015, en remplacement de Claude Azam.**



© Gérard Crossat/MEDE-ILETR

**Vous êtes membre de CGEDD depuis 2010. En quoi cette expérience va-t-elle enrichir vos nouvelles fonctions ?**

**Jean Panhaleux :** Je retrouve au sein du bureau d'enquête sur les accidents de Transport terrestre (BEA-TT) beaucoup de similitudes avec les activités que je menais au sein du CGEDD, avec en plus la responsabilité d'une équipe et d'une entité administrative. Je retrouve aussi un thème que j'ai eu à connaître de très près dans des fonctions antérieures, celui de la sécurité des déplacements de nos concitoyens. En tant que directeur du BEA-TT, il m'appartient de veiller à la qualité des rapports qui sont produits et rendus publics avec, comme pour ceux émanant du CGEDD, des exigences en matière de clarté des argumentaires, de pertinence et de réalisme des recommandations sans oublier les obligations d'objectivité et de déontologie.



© DR

**Votre arrivée est intervenue dans un contexte particulier...**

**J. P. :** Ma prise de fonctions s'est effectuée, hélas, le jour même de l'accident routier le plus grave de ces trente dernières années avec le drame de Puisseguin où 43 personnes ont trouvé la mort à la suite de

**Créé en 2004, le BEA-TT réalise des enquêtes techniques indépendantes sur les accidents graves de transport terrestre. Son nouveau directeur (ci-contre) est Jean Panhaleux.**

la collision et de l'embrassement d'un semi-remorque et d'un autocar. Je n'ai donc pas eu la période habituelle de prise de contact progressive avec les réalités de nouvelles fonctions surtout que trois semaines plus tard s'est produit l'accident mortel de la rame d'essai du TGV sur le raccordement à Vendenheim de la LGV Est. Mais je dois dire que le professionnalisme de l'équipe que constitue le BEA-TT m'a grandement aidé dans cette rapide transition professionnelle.

**Quels sont vos projets pour l'année 2016 ?**

**J. P. :** Du fait de ses missions, le BEA-TT a connaissance quotidienne de tous les accidents et incidents affectant les transports terrestres qui surviennent dans notre pays. Fort heureusement, tous ne justifient pas de faire l'objet d'une enquête avec production d'un rapport et de recommandations. Pour autant, ils sont tous susceptibles de présenter un intérêt vis-à-vis du rôle de prévention assigné au BEA-TT. Comme les compétences et les expertises dont dispose le Bureau sont en quantité limitée, l'enjeu est de pouvoir en permanence faire face à la charge liée aux enquêtes obligatoires tout en ayant la possibilité de capitaliser les enseignements pouvant être tirés de l'analyse des autres incidents. Améliorer la conciliation de ces deux volets de notre activité est un des sujets de réflexion que mes premières semaines dans ces nouvelles fonctions m'ont inspiré pour l'année 2016.

► **POUR EN SAVOIR PLUS**

Le BEA-TT sur Internet :  
<http://www.bea-tt.developpement-durable.gouv.fr>