AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE

Communiqué de presse

Jeudi 6 février 2020,

L'Autorité environnementale a délibéré sur les projets suivants :

(lors de la séance du mercredi 5 février 2020)

5 avis :

1 Projet de décret portant réforme de l'autorité environnementale et des décisions au cas par cas
2 Suppression de la tranchée couverte ferroviaire de Rouen entre les ponts Mathilde et Corneille (76)
3 Déclaration de projet de la ZAC de la Plaine Saulnier et sur la mise en compatibilité du PLU de Saint-Denis (93)
4 Projet de programme régional de la forêt et du bois (PRFB) de la région Provence – Alpes – Côte d'Azur
5 Autoroute A79 – concession de la RCEA entre Sazeret et Digoin (03) actualisant l'avis de l'Ae n° 2015-97 du 3 février 2016

1 note :

Note de l'Autorité environnementale relative aux zones d'aménagement concerté (ZAC) et autres projets d'aménagements urbains

Ces avis portent sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage ou la personne responsable et sur la prise en compte de l'environnement par les projets, les plans ou les programmes. Ils visent à permettre d'améliorer leur conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. Les avis ne leurs sont ni favorables, ni défavorables et ne portent pas sur leur opportunité.

Projet de décret portant réforme de l'autorité environnementale et des décisions au cas par cas

L'Ae a été saisie le 31 janvier 2019 par le ministre de la transition écologique et solidaire pour avis sur une deuxième version d'un projet de décret réformant l'autorité environnementale suite à la décision du Conseil d'État n° 400559 du 6 décembre 2017 et à la loi n°2019-1147 relative à l'énergie et au climat.

Le projet de décret transfère aux missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) la compétence pour rendre des avis sur les projets en lieu et place des préfets de région. Pour les décisions au cas par cas, il vise à mettre en œuvre les dispositions de la loi n°2019-1147 et crée une nouvelle autorité chargée de les instruire et de les prendre. Néanmoins, à ce stade, les évolutions éventuelles du décret relatif au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), qui définit l'organisation des différentes autorités environnementales qui lui sont rattachées (Ae, MRAe), et la façon dont leur autonomie réelle et

l'autorité fonctionnelle des MRAe sur les agents des services régionaux de l'environnement seront garanties, ne sont pas présentées, alors même que ces dispositions constituent, depuis la création de l'Ae en 2009 et des MRAe en 2016, le principal élément de démonstration de l'absence de conflit d'intérêt pour les avis et décisions qu'elles prennent.

Pour ce qui concerne les avis sur les projets et les plans et programmes, les modifications apportées par le décret n'appellent pas de remarque particulière de l'Ae. Néanmoins, le texte ne traite pas des autres questions soulevées dans la précédente contribution de l'Ae, notamment celle des moyens nécessaires pour le bon exercice de l'autorité environnementale, toujours d'actualité au regard de la proportion croissante d'absence d'avis consentie en 2019 par les MRAe faute de moyens suffisants.

Concernant les décisions au cas par cas relatives aux projets, la nouvelle organisation proposée met en place l'autorité « chargée de l'examen au cas par cas » créée par la loi n° 2019-1147, cette autorité n'étant plus une « autorité environnementale ». Elle redéfinit les champs respectifs de compétence du ministre et de l'Ae pour l'instruction des décisions au cas par cas. Elle confie dans les autres cas aux préfets de région et non aux MRAe, sans que les raisons de ce choix n'aient été explicitées, la compétence pour délivrer les décisions de cas par cas.

La multiplication des autorités accroît la complexité du dispositif. L'Ae renouvelle le constat de sa contribution du 11 juillet 2018 quant à cette extrême complexité et au défaut de lisibilité qui en résulte, tant pour le public que pour les maîtres d'ouvrage et les autorités décisionnaires, en dépit de l'objectif de simplification initialement affiché : outre la création d'une nouvelle autorité, le projet de décret conduit à la dissociation au niveau régional entre la compétence de l'autorité environnementale (avis) et celle chargée de l'examen au cas par cas (décision).

Compte tenu des dispositions de la loi n°2019-1147, cette organisation institue également un dispositif de prévention des conflits d'intérêt, à l'initiative des préfets chargés de l'examen au cas par cas, ceux-ci pouvant alors confier certains dossiers aux MRAe. L'Ae relève que le projet de décret reste silencieux sur les situations de conflits d'intérêt. Ce silence ouvre la voie à une multiplicité d'interprétations divergentes sur le fond, qu'un encadrement par le décret a justement vocation à prévenir. L'Ae considère que ce décret offre l'opportunité de fournir une définition plus cohérente et plus lisible des champs de compétence, tenant compte de la définition des conflits d'intérêt, encadrée par les directives européennes et désormais par la loi n° 2019-1147, et précisée par la jurisprudence du Conseil d'État.

S'agissant des conflits d'intérêt susceptibles de concerner les maîtres d'ouvrage, l'Ae tient l'article de la loi pour un cadre minimal que le décret a vocation à définir et préciser, pour en sécuriser l'instruction, ainsi que les futurs avis et décisions. La question d'une délimitation de ce périmètre englobant l'ensemble des structures dans la gouvernance desquelles le ministre chargé de l'environnement ou ses représentants sont impliqués – en particulier, en qualité de commissaire du gouvernement, de membre de conseils d'administration ou de conseils de surveillance, voire d'autres structures - devrait être posée.

S'agissant des conflits d'intérêt susceptibles de concerner les autorités décisionnelles, la question du respect du principe d'objectivité de la directive « projets » peut également se poser pour les projets pour lesquels le gouvernement ou le ministre chargé de l'environnement donneraient des orientations et instructions aux services régionaux de l'environnement, et *a fortiori* aux autorités environnementales.

Retenir des critères explicites, plus simples et plus lisibles, réduirait en outre les risques de remise en cause en cas de nouvelle jurisprudence nationale ou européenne.

Suppression de la tranchée couverte ferroviaire de Rouen entre les ponts Mathilde et Corneille (76)

Le projet consiste, sur un tronçon de moins d'un kilomètre entre les ponts Corneille et Mathilde à Rouen (Seine-Maritime), à supprimer la tranchée couverte ferroviaire correspondant au quai haut Jacques Anquetil, la structure présentant des risques importants de rupture. Il prévoit en conséquence la réorganisation des voiries du fait de la coupure de l'axe routier qu'elle supporte.

La voie de substitution a été réalisée en urgence et les travaux restant à réaliser sont le réaménagement de l'échangeur du pont Mathilde pour fluidifier le trafic et la déconstruction de la voie couverte ferroviaire. Le projet intègre une piste cyclable et un cheminement pour les piétons.

Le projet a fait l'objet d'une évaluation environnementale volontaire par la Métropole Rouen Normandie-Centre et par SNCF Réseau, maîtres d'ouvrage du projet. L'étude d'impact est bien structurée et didactique, les sujets sont traités avec le niveau de précision requis au regard des enjeux du projet.

Les fonctionnalités du quai haut Jacques Anquetil sont rétablies sans modification et la réalisation des deux voies de substitution est suffisante pour assurer le trafic actuel, pour les véhicules légers et les bus, à l'exclusion des poids-lourds. Les incidences à la mise en service du projet sont en conséquence faibles. L'Ae recommande d'analyser, à un horizon suffisamment éloigné pour intégrer le développement du quartier « *Saint-Sever Nouvelle Gare* » et les modifications de la répartition du trafic qu'induiront notamment le contournement de Rouen et la ligne de tramway T4, l'effet de redistribution des trafics routiers qu'amènera la réduction de la capacité actuelle de 2x3 voies à 2x2 voies, ainsi que l'évolution du trafic ferroviaire en lien avec les perspectives de développement de l'activité du grand port maritime de Rouen. L'Ae recommande le cas échéant de réestimer les impacts sur le bruit et la pollution de l'air en conséquence.

L'Ae recommande également d'améliorer la dimension écologique des aménagements d'insertion paysagère des voiries, de fournir une estimation quantifiée des émissions de gaz à effet de serre du chantier, de présenter les avantages et nuisances comparés du concassage sur place et d'éventuelles options alternatives analysées et de préciser le dispositif de suivi des bruits de chantier qui sera mis en place.

Déclaration de projet de la ZAC de la Plaine Saulnier et sur la mise en compatibilité du PLU de Saint-Denis (93)

Le projet de centre aquatique olympique et d'aménagement du site de la Plaine Saulnier à Saint-Denis (93), à l'origine de la zone d'aménagement concertée (ZAC), s'inscrit dans le contexte de la désignation, par le Comité international olympique, de la ville de Paris pour l'organisation des jeux olympiques et paralympiques en 2024.

Le projet a été l'objet d'un premier avis en date du 29 mai 2019[1] au stade de création de la ZAC de la Plaine Saulnier. La ZAC a été créée le 11 octobre 2019. L'étude d'impact du projet n'ayant pas été actualisée à ce stade des procédures et le projet n'ayant pas connu de modification, cet avis est rédigé comme un complément à l'avis initial et ne porte que sur la mise en compatibilité du document d'urbanisme et son évaluation environnementale, après un bref rappel du projet et des procédures associées. Cette mise en compatibilité porte sur des modifications des plans de zonage du PLU, la création d'une nouvelle zone réglementaire, appliquée au le secteur sur lequel s'implantera le centre aquatique olympique, et la création ou la modification de servitudes relatives aux voiries, au franchissement de l'autoroute A1 et au nouveau groupe scolaire.

L'Ae recommande de corriger les plans de zonage, de compléter la présentation du règlement de la zone UGp (grand service urbain) pour mieux mettre en exergue ses spécificités et de clarifier la position du maître d'ouvrage sur les éléments d'intérêt patrimonial puis d'en tirer les conséquences pour ce qui concerne la carte de l'inventaire du patrimoine figurant au PLU.

Projet de programme régional de la forêt et du bois (PRFB) de la région Provence – Alpes – Côte d'Azur

Le programme régional forêt-bois (PRFB) de la région Provence – Alpes - Côte d'Azur constitue la déclinaison régionale, en application de l'article L. 122-1 du code forestier, du plan national forêt-bois (PNFB). Il a été élaboré par la direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt en concertation avec le Conseil régional, les services de l'État et les acteurs de la filière forêt bois réunis au sein de la commission régionale de la forêt et du bois mentionnée à l'article L. 113-2

[1] Avis délibéré n°2019-32 du 29 mai 2019

du nouveau code forestier. La mobilisation supplémentaire de bois projetée représente un doublement des volumes de prélèvements, essentiellement en faveur du bois énergie malgré un affichage portant d'abord sur le bois certifié de construction.

L'évaluation environnementale, menée conjointement à l'élaboration du programme, a permis une meilleure intégration de la dimension environnementale dans l'ensemble du document. Pour autant, le programme reste imprécis et insuffisant dans ses justifications, en particulier sur l'objectif de mobilisation supplémentaire de bois, lequel a été fixé dans le schéma régional biomasse, élaboré antérieurement au PRFB et dont il reprend les termes et les analyses sans les étayer. Le programme ne comporte pas à ce stade tous les éléments requis par la réglementation et, d'une façon générale, souffre d'une absence de territorialisation des enjeux environnementaux et donc des actions qu'il prévoit. Ces dernières ne sont pas hiérarchisées et la faisabilité, en particulier financière, du programme n'est pas démontrée. Il n'est pas possible d'identifier quelle plus-value ce plan représente par rapport aux documents auxquels il va succéder.

Les principales recommandations de l'Ae portent sur ces points. L'Ae recommande également de mettre en œuvre l'ensemble des mesures d'évitement et de réduction annoncées, d'expliciter les prescriptions pour la directive régionale d'aménagement (DRA), le schéma régional d'aménagement (SRA) et le schéma régional de gestion sylvicole (SRGS) et de mettre en place un dispositif de contrôle, permettant notamment de suivre leur mise en œuvre dans ces documents.

L'Ae recommande en outre d'évaluer quantitativement les effets du PRFB en les hiérarchisant, en précisant l'incidence sur le bilan carbone (captation, stockage et relargage) de la région PACA, tout en en situant les objectifs par rapport à l'optimum énergétique et écologique à atteindre et de préciser les modalités de préservation des milieux naturels protégés (habitats, faune et flore).

Autoroute A79 – concession de la RCEA entre Sazeret et Digoin (03) actualisant l'avis de l'Ae n° 2015-97 du 3 février 2016

La route centre Europe Atlantique (RCEA) constitue une importante liaison transversale du centre de la France. Présentant une forte fréquentation par les poids lourds impliqués dans de violents accidents par chocs frontaux, sa mise à 2x2 voies avec statut de route express a été déclarée d'utilité publique (DUP) le 20 avril 2017. Le dossier présenté par le concessionnaire Autoroute de liaison Atlantique Europe (ALIAE) vise à obtenir l'autorisation environnementale d'une section de 88,45 km entre Sazeret (Allier) et Digoin (Saône-et-Loire). Le présent avis actualise l'avis de l'Ae du 3 février 2016 sur l'étude d'impact de la DUP.

Les principales modifications par rapport au projet présenté lors de la DUP sont le décalage au nord du franchissement du Val d'Allier, avec démolition des viaducs existants et construction d'un double viaduc neuf, des modifications sur les aires de service et les échangeurs et un nouveau système de péage basé sur la lecture automatique des plaques d'immatriculation. Des installations classées pour la protection de l'environnement nécessaires au projet sont décrites et leurs impacts évalués dans le dossier présenté, mais onze ne le sont pas. L'Ae émet des recommandations pour améliorer le dossier sur ces différents sujets.

Le choix de présenter un dossier par procédure induit de nombreuses incohérences, que l'actualisation partielle de l'étude d'impact ne résout pas. L'absence d'une actualisation sur le bruit et les questions « air et santé » et les insuffisances de la réponse aux observations de l'Ae dans son avis de 2016 sur le trafic conduisent à considérer que le dossier doit être repris en profondeur, pour le simplifier, supprimer les incohérences, fournir les seules informations actualisées à l'exclusion des données anciennes, et le compléter avec l'actualisation des sujets ne l'ayant pas été, en particulier le trafic, le bruit, l'air et la santé. L'étude d'impact ne peut pas être considérée comme de nature à informer correctement le public. L'étude d'impact actualisée et complétée devrait être soumise à un nouvel avis de l'Ae.

L'Ae recommande de mieux prendre en compte les impacts des travaux sur le Val d'Allier et l'évaluation des incidences Natura 2000 le concernant, et d'améliorer la transparence écologique des rétablissements hydrauliques sur l'ensemble de l'infrastructure et le nombre de dispositifs d'aide au franchissement pour les chauves-souris.

Note de l'Autorité environnementale relative aux zones d'aménagement concerté (ZAC) et autres projets d'aménagements urbains

Entre sa création en 2009 et l'été 2019, l'Ae a délibéré 104 avis concernant 81 zones d'aménagement concerté (ZAC) ou aménagements nécessaires à leur réalisation. Les objectifs de la note de l'Ae sont d'effectuer une synthèse commentée des avis qu'elle a rendus sur ces projets et de présenter, au vu de ce retour d'expérience des pistes d'amélioration possibles au processus de conception, de création et de réalisation de ces projets.

L'extension de la tache urbaine constitue la cause principale de nombreuses incidences directes et indirectes sur l'environnement. Elle conduit à l'artificialisation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, modifiant le cycle de l'eau et du carbone et le fonctionnement des écosystèmes. Elle fragmente ces espaces pouvant remettre en cause certaines continuités écologiques. L'arrivée de nouveaux occupants induit de nouveaux flux de déplacements et de nouveaux besoins de ressources, qui nécessitent de nouvelles infrastructures.

L'approche « projet » retenue par la directive 2011/52/UE modifiée permet d'aborder ces aménagements urbains par le biais d'une étude d'impact unique et ainsi d'analyser les impacts dans leur ensemble ainsi que de définir des mesures d'évitement, de réduction et de compensation à la bonne échelle.

En premier lieu, l'expérience acquise dans les dossiers présentés à l'Ae permet de conforter la définition du contenu des projets d'aménagement, au sens de la directive et de la jurisprudence européennes. La note précise ce qui est attendu aux différents stades d'avancement du projet. C'est également seulement à cette échelle et dans les évaluations environnementales des documents d'urbanisme que peuvent être sélectionnées, analysées puis comparées les solutions de substitution raisonnables permettant d'éviter ou de réduire au maximum les incidences environnementales négatives.

La consommation d'espace, la destruction correspondante des sols et de la biodiversité et la prévention des risques sont les enjeux qui dépendent le plus d'une démarche d'évitement précoce et efficace, donc dès la création de la ZAC : l'évitement de la consommation de tout nouvel espace naturel, agricole ou forestier en lien avec un objectif de « zéro artificialisation nette », le respect des continuités écologiques existantes, le cas échéant accompagnés de la densification d'espaces urbanisés existants, sont un indice de la qualité de la démarche conduite ; la préservation des espaces exposés à des risques naturels, technologiques ou sanitaires de toute nouvelle occupation humaine en est un autre. À défaut, l'évaluation environnementale d'un projet d'aménagement devrait systématiquement proposer des mesures d'optimisation de l'utilisation de l'espace et des ressources naturelles, ainsi que de réduction de tels impacts.

L'organisation des accès et de la desserte de la ZAC, est également un choix structurant pour tous les impacts liés aux déplacements : une localisation proche d'un centre urbain, d'une desserte en transports en commun et un réseau de voiries faisant toute sa place aux modes actifs constituent les mesures de réduction d'impact les plus efficaces.

La gestion économe des ressources et la lutte contre les changements climatiques sont encore peu présents, y compris dans les aménagements les mieux pensés, faute d'analyses suffisamment proportionnées dans les évaluations environnementales. Alors que des dispositions du code de l'urbanisme prévoient la réalisation d'études de potentiel de production d'énergies renouvelables ou encore la conditionnalité de nouveaux aménagements à des capacités d'assainissement suffisantes, peu d'études d'impact en tirent pleinement les conséquences en particulier en matière de sobriété énergétique ou de gestion de l'eau. Bien que s'agissant de projets dont la réalisation est attendue sur une à plusieurs décennies, bien peu d'entre eux intègrent les objectifs les plus ambitieux en matière de consommation énergétique et de neutralité carbone.

L'actualisation régulière de l'étude d'impact permet le plus souvent de disposer de données affinées pour mieux analyser les incidences du projet, mais la pollution des sols est généralement précisée trop tardivement. Elle n'est pas encore suffisamment mobilisée pour préciser ou compléter les mesures de réduction et de compensation de l'étude d'impact initiale. La conception du dispositif de suivi apparaît importante pour mieux connaître l'évolution des effets de la ZAC, leurs impacts et adapter ces mesures en conséquence.

Retrouvez les avis complets, ainsi que les décisions et les notes de l'Ae sur le site Internet : www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

L'autorité environnementale du conseil général de l'Environnement et du Développement durable, créée par le décret n° 2009-496 du 30 avril 2009, donne des avis, rendus publics, sur les évaluations des impacts des grands projets et programmes sur l'environnement. La création de l'autorité environnementale répond aux législations européennes et nationales.

Ces dernières prévoient que les évaluations d'impacts environnementaux des grandes opérations sont soumises à l'avis, rendu public, d'une « autorité compétente en matière d'environnement ». Ces prescriptions visent à faciliter la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent (convention d'Aarhus, charte constitutionnelle), et à améliorer la qualité des projets avant la prise de décision.

Contacts presse CGEDD / Ae :
Maud de CRÉPY : 01 40 81 68 11 maud.de-crepy@developpement-durable.gouv.fr
Marie-Françoise FACON : 01 40 81 23 03 marie-francoise.facon@developpement-durable.gouv.fr
Daniel CANARDON : 01 40 81 68 74 daniel.canardon@developpement-durable.gouv.fr