



Autorité environnementale



RAPPORT ANNUEL 2016

SOMMAIRE

02

● ÉDITO

Ce document contient des QR Codes symbolisés par le diagramme ci-dessous, permettant aux utilisateurs de smartphones de visualiser des vidéos ou d'accéder directement à des pages internet.

COMMENT LIRE UN QR CODE ?

1. Téléchargez gratuitement une application sur votre smartphone.
2. Lancez l'application.
3. Photographiez le QR code.
4. Accédez aux contenus.



QR CODE

04

● L'Ae EN 2016

06
COMPÉTENCES ET
MISSIONS

10
MEMBRES DE L'Ae

12
MÉTHODES
ET FONCTIONNEMENT
INTERNE

14
SAISINES 2016
(LES AVIS,
LES DÉCISIONS
AU CAS PAR CAS)



20

● **LES PRINCIPAUX
ENSEIGNEMENTS
EN 2016**

22
LES « PROJETS », AU
CŒUR DE L'ÉVALUATION
ENVIRONNEMENTALE

27
AU CŒUR DES ÉTUDES
D'IMPACT

35
LES PLANS ET
PROGRAMMES NATIONAUX

42
LES NOUVEAUX TYPES DE
PLANS ET PROGRAMMES
SOUMIS À L'Ae EN 2016

44
LES SUITES DONNÉES AUX
AVIS DE L'Ae

45
LES NOTES DE L'Ae



46

● **ANNEXES**

48
AVIS RENDUS ET
DÉCISIONS
DE CAS PAR CAS PRISES
PAR L'Ae EN 2016

52
SIGLES ET ACRONYMES

ÉDITO



Cour de Tazenat

L'Ae, acteur des réformes de l'évaluation environnementale, pour des décisions publiques pleinement éclairées sur leurs effets environnementaux

Les années 2015 et 2016 auront été particulièrement riches en évolution du droit de l'environnement. Après la promulgation en 2015 de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, 2016 aura été l'année de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, ainsi que celle d'évolutions majeures pour les évaluations environnementales et les études d'impact. 2016 aura vu également l'annulation par le Conseil d'État, pour les plans et les programmes visés par cette annulation, du décret du 3 mai 2012 relatif à l'évaluation environnementale des plans et programmes, faute d'indépendance de l'autorité environnementale désignée par ce texte vis-à-vis de l'autorité chargée de les élaborer ou de les approuver.

De nouveau et pour la troisième année de suite, l'Ae constate une stabilité de son activité : elle a délibéré environ 110 avis. Cette année 2016 aura été caractérisée par une activité très irrégulière (peu de saisines en début d'année, puis une activité intense en deuxième partie), et la réforme de l'évaluation environnementale des plans et programmes aura conduit l'Ae à s'exprimer sur des plans de nature nouvelle. L'Ae a notamment produit plusieurs avis concernant les programmations pluriannuelles de l'énergie, prévues par la loi, et rendu de nombreuses décisions visant à soumettre ou non des plans de prévention des risques à évaluation environnementale.

Des missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) ont été créées dans chaque région, sur un modèle collégial : les plans et programmes, qui faisaient jusqu'alors l'objet d'avis des préfets de région ou de département, sont désormais confiés aux MRAe ou à l'Ae.

Les principes de l'Ae et des MRAe sont les mêmes : apporter une expertise utile, indépendante, et faciliter la participation du public, afin d'améliorer la décision publique. Ce sont ainsi environ 500 avis et 1200 décisions qui auront été rendus au total, en France, par toutes ces structures, en respectant la même philosophie et des méthodes similaires.

Ce rapport 2016 produit un bilan contrasté : l'Ae constate, comme les années précédentes, l'amélioration visible d'une grande majorité d'études d'impact, leur qualité étant, sauf quelques rares exceptions, sans commune mesure avec celle souvent constatée avant la mise en place des autorités environnementales. L'Ae relève néanmoins plusieurs faiblesses récurrentes, sans progrès manifeste, sur certaines questions ou certaines méthodes. Le présent rapport annuel développe plus particulièrement ces questions, sur lesquelles des progrès apparaissent désormais prioritaires.

Enfin, l'Ae se prépare à mettre en œuvre les nouveaux textes, publiés en 2016 et entrant en vigueur en 2017, concernant les études d'impact des projets : approche globale des projets, probablement plus de décisions après examen au « cas par cas », peut-être moins d'avis sur certains projets de faible dimension, mais aussi un processus plus itératif, fondé sur l'actualisation régulière des études d'impact.

La répartition des compétences entre autorités environnementales sur les études d'impact de projets est, quant à elle, restée globalement inchangée. L'Ae estime qu'une évolution vers des autorités réellement indépendantes des autorités décisionnelles est désormais inéluctable, tout particulièrement à la lumière des motifs qui ont conduit aux réformes actées en 2016.

Le modèle d'autorité environnementale pour les plans et programmes est en place. L'Ae a également montré la voie depuis 2009 sur de nombreux projets à enjeux. Un modèle présentant au moins les mêmes garanties d'indépendance pour tous les projets reste à concevoir.

*Les membres de l'Autorité environnementale
du Conseil général de l'environnement et du développement durable*





L'Ae EN 2016



COMPÉTENCES ET MISSIONS

Certains projets, plans et programmes sont soumis à évaluation environnementale en fonction de leurs caractéristiques propres et de leurs impacts potentiels sur les milieux.

Ces évaluations sont réalisées sous la responsabilité des pétitionnaires eux-mêmes. Pour permettre au public d'être correctement informé au moment de sa consultation, et de participer à l'élaboration de la décision, il est prévu qu'une « autorité environnementale » rende un avis public sur la qualité des évaluations et la bonne prise en compte de l'environnement par les opérations évaluées.

L'Ae exerce cette compétence d'autorité environnementale sur les évaluations environnementales des projets dans les deux cas suivants :

- lorsque le ministre chargé de l'environnement est l'autorité chargée, au titre de l'une de ses compétences ministérielles, de prendre la décision d'autorisation du projet, ou de la proposer au gouvernement ;
- lorsque le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire du projet est l'État représenté par un service dépendant de ce ministre, ou un établissement public placé sous sa tutelle.

Le champ de compétence de l'Ae s'étend également¹ :

- à tous les projets d'un programme d'opérations fonctionnellement liées, dès lors que l'un des projets de ce programme relève d'une décision prise par le ministre chargé de l'environnement ou proposée par ses soins au gouvernement ;
- à tous les projets nécessitant plusieurs décisions administratives, dès lors que l'une d'elles relève de la compétence de ce même ministre ou est proposée par ses soins au gouvernement.

Dans les autres cas, cet avis est donné par le ministre lui-même, s'appuyant sur ses services, ou par les préfets, selon le cas².

L'Ae exerce également la compétence d'autorité environnementale dans les cas de projets ne nécessitant pas d'emblée une évaluation environnementale mais relevant d'un examen au « cas par cas »³. L'examen donne lieu, de sa part, à une décision de soumission ou non du projet concerné à étude d'impact.



Bief d'Etoz et rochers

L'Ae était, jusqu'en 2016, compétente sur une liste assez limitée de plans / programmes initialement définis par le décret n°2012-616 du 2 mai 2012. Tirant les conséquences de jurisprudences tant de la Cour de justice de l'Union européenne que du Conseil d'État⁴ relatives à la nécessité de mettre en place des autorités environnementales disposant d'une autonomie réelle et pourvue de moyens administratifs et financiers qui leur soient propres, le décret n°2016-519 du 28 avril 2016 a, par la même occasion, modifié la liste des plans / programmes soumis à évaluation environnementale et le décret n°2016-1110 du 11 août 2016 a, par ailleurs, la possibilité pour le ministre en charge de l'environnement de soumettre à évaluation environnementale systématique ou après un examen au « cas par cas » une catégorie de plan / programme ne figurant pas sur cette nouvelle liste.

Le décret du 28 avril 2016 a également créé les missions régionales d'autorité environnementale du CGEDD (MRAe). Il a ainsi, principalement, transféré la compétence d'autorité environnementale, lorsqu'elle était antérieurement confiée aux préfets de région ou aux préfets de département, à la formation d'autorité environnementale du CGEDD (Ae) ou aux MRAe, selon la nature des plans / programmes. Ces missions régionales, au nombre de 19 sur le territoire national, sont désormais compétentes pour émettre, en lieu et place des préfets, des avis d'autorité environnementale sur certains plans / programmes à caractère local ou régional ainsi que sur la plupart des documents

d'urbanisme (SCoT, PLU, carte communale) et, plus marginalement, sur les projets qui font l'objet d'une saisine de droit de la Commission nationale du débat public et ne sont pas, par ailleurs, soumis à avis du ministre chargé de l'environnement ou de l'Ae. Elles disposent, à cette fin, de l'appui technique d'agents des DREAL placés, pour l'exercice de cette mission d'autorité environnementale, sous l'autorité fonctionnelle des présidents de MRAe.

Parallèlement, l'Ae a vu augmenter le nombre de plans / programmes sur lesquels elle est compétente pour émettre un avis⁵, le principe posé étant, à l'instar des principes mis en place pour les projets, que l'Ae est notamment compétente dès lors qu'un plan / programme est préparé par les services du ministre en charge de l'environnement ou est approuvé par lui (ou par un autre ministre) et qu'il encadre la réalisation de projets. L'Ae est également compétente pour tous les plans nationaux ou dès lors qu'un plan / programme dépasse les limites territoriales d'une région⁶.

Cette extension de l'activité de l'Ae sur les plans / programmes concerne à la fois les documents qui donnent lieu obligatoirement à un avis et certains documents qui sont soumis à des décisions de « cas par cas », tels, par exemple, les plans de prévention des risques naturels (PPRN) ou les plans de prévention des risques technologiques (PPRT).

1 \ Conformément à l'article R. 122-6 II 3° et 4° du code de l'environnement. À noter que la notion de programme de travaux disparaît en 2017, avec l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 3 août 2016 et le décret du 11 août 2016.

2 \ Cf. l'article R. 122-6 du code de l'environnement.

3 \ Présenté et défini aux articles L. 122-1, R. 122-2 et R. 122-3 du code de l'environnement.

4 \ Arrêt CJUE C-474/10 « Seaport » du 20 octobre 2011 et décision CE - Association FNE - 3 novembre 2016 - 360212.

5 \ L'Ae est désormais compétente sur 27 plans / programmes sur un total de 42, contre 14 plans / programmes sur un total de 43 avant l'entrée en vigueur des décrets n°2016-519 du 28 avril 2016 et n°2016-1110 du 11 août 2016.

6 \ Cf article R.122-17 du code de l'environnement.



Le décret du 28 avril 2016 précité a par ailleurs prévu la possibilité pour l'Ae d'exercer la compétence normalement dévolue à une MRAe, tant pour les plans / programmes que pour les documents d'urbanisme, de sa propre initiative et par décision motivée au regard de la complexité et des enjeux environnementaux du dossier (dite « décision d'évocation »).

Enfin, le décret du 2 octobre 2015 relatif au Conseil général de l'environnement et du développement durable, modifié en dernier lieu par le décret du 28 avril 2016, prévoit désormais que le président de l'Ae s'assure du bon exercice de la fonction d'autorité environnementale exercée par le réseau de l'Ae et des MRAe.

Pour rapprocher les pratiques et les approches des autorités environnementales, les présidents des MRAe informent, à sa demande, le président de l'Ae des dossiers qui présentent une complexité ou des enjeux environnementaux importants, afin de permettre à l'Ae d'exercer son pouvoir d'évocation, si elle l'estime opportun. Ils l'informent également de l'ordre du jour de chaque réunion de leur MRAe. De façon symétrique, lorsqu'un dossier concerne spécifiquement quelques régions, le président de l'Ae invite les présidents des MRAe concernées à la session à laquelle cette délibération est inscrite. Ces derniers peuvent se faire représenter par un des membres de la MRAe qu'ils président. Les experts et représentants des MRAe n'ont pas voix délibérative en réunion de l'Ae.

Un cadre d'exercice européen

Les avis et décisions d'une « autorité compétente en matière d'environnement » sont établis en application de deux directives de l'Union européenne⁷ transposées en droit français⁸. Celui-ci a été profondément modifié en 2016 par les dispositions de l'ordonnance n°2016-1058 du 3 août 2016, codifiées aux articles L.122-1 à L.122-14 du code de l'environnement et L.104-1 à L.104-8 du code de l'urbanisme, et par les dispositions des décrets n°2016-519 du 28 avril 2016 et n°2016-1110 du 11 août 2016, codifiées aux articles R.122-1 à R.122-28 du code de l'environnement et R.104-1 à R.104-33 du code de l'urbanisme. Leur entrée en vigueur s'échelonne entre le 12 mai 2016 et le 17 mai 2017.

Émis à un stade suffisamment précoce du processus de décision, les avis visent à améliorer la qualité du processus d'évaluation environnementale, quel que soit son objet, et la prise en compte de l'environnement. Ils portent sur la qualité du rapport d'évaluation des incidences (ou étude d'impact) qui rend compte de cette démarche et analysent la façon dont l'environnement a été pris en compte par le projet ou le plan / programme.

Les avis s'adressent :

- au pétitionnaire ou au maître d'ouvrage, généralement assisté d'un ou plusieurs bureaux d'étude, qui a conduit la démarche et qui a préparé les documents soumis à l'autorité environnementale ;
- au public, conformément au principe de participation et au droit d'accès à l'information environnementale, afin de l'éclairer sur la qualité des documents qui lui sont présentés et de lui permettre de prendre part aux débats ;
- à l'autorité chargée d'approuver le projet ou le plan / programme à l'issue de l'ensemble du processus.

Ils visent ainsi à améliorer la conception des projets ou plans / programmes au sein d'un processus itératif, et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur ceux-ci.



7 \ Cf. directive 85/337/CEE dite « Projets » (codifiée par la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011), et directive 2001/42/CE dite « Plans et programmes ».

8 \ La directive 2011/92/UE a été amendée en 2014 par la directive 2014/52/UE du 16 avril 2014 dont la limite de transposition par les États membres est fixée au 16 mai 2017.



Paysage le long du Loir

Une autorité environnementale indépendante

La fonction de l'Ae est celle d'un garant qui doit attester de la bonne prise en compte des enjeux environnementaux par les maîtres d'ouvrage et les autorités décisionnelles. La crédibilité du garant nécessite donc l'absence de tout lien avec ces derniers. C'est ce qui a conduit à mettre en place une instance dédiée adossée au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), dotée de règles de fonctionnement spécifiques préservant son autonomie de jugement et d'expression, pour les cas où la décision à prendre relève de l'une des attributions ministérielles du ministre chargé de l'environnement.

L'Ae veille à écarter toute suspicion de partialité, voire d'instrumentalisation de ses avis. La collégialité des délibérations et le caractère public des avis et décisions dès l'issue des séances constituent vraisemblablement les meilleures garanties en la matière, ainsi que la critique publique à laquelle ils sont soumis.

L'Ae met en œuvre par ailleurs les dispositions prévues par son règlement intérieur :

- déclarations individuelles d'intérêt produites par tous les membres ;
- publication des noms des membres délibérants sur chaque avis ;
- non-participation des membres susceptibles de conflits d'intérêt sur certaines délibérations.

En 2016, cette dernière disposition a été appliquée pour 25 avis, concernant en tout huit membres différents de l'Ae.

TOUT SAVOIR SUR L'Ae :
composition, fonctionnement,
saisines, avis et décisions rendus :
site internet de l'Ae :
www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr
Rubrique Ae



WEB

MEMBRES DE L'Ae

Les membres permanents du CGEDD



Philippe LEDENVIC



Fabienne ALLAG-DHUISME

(depuis le 1^{er} février 2016), également présidente des MRAe Pays-de-Loire et Corse



Christian BARTHOD

également président de la MRAe Île-de-France



François DUVAL

(à compter du 19 décembre 2016)



Thierry GALIBERT

également membre de la MRAe Nouvelle Aquitaine



Marie-Odile GUTH

(jusqu'au 1^{er} février 2016)



Claire HUBERT

(jusqu'au 1^{er} octobre 2016)



Étienne LEFEBVRE

(jusqu'au 1^{er} octobre 2016), également président de la MRAe Centre - Val-de-Loire



François-Régis ORIZET



Thérèse PERRIN

également membre de la MRAe Pays-de-Loire



Pierre-Alain ROCHE

(jusqu'au 23 décembre 2016)



Mauricette STEINFELDER

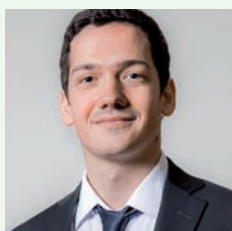
également présidente des MRAe Guyane, Guadeloupe et Saint-Pierre-et-Miquelon



Éric VINDIMIAN

également membre de la MRAe Provence - Alpes - Côte d'Azur

L'équipe permanente



Charles BOURGEOIS



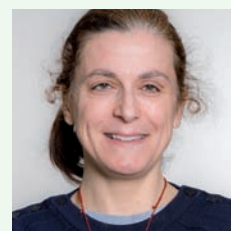
Thierry CARRIOL



Armelle DIF



Nadia FRÉRY



Caroll GARDET

(À compter du 1^{er} septembre 2016)

Les membres désignés en tant que personnes qualifiées



Barbara BOUR-DESPREZ

Ingénieur général des ponts, des eaux et forêts. Membre du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux.



Marc CLÉMENT

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon, membre fondateur et membre du comité exécutif de l'Institut européen du droit (European Law Institute), président de la section « Ressources naturelles et énergie » de la Société de législation comparée.



Sophie FONQUERNIE

Agricultrice dans le Doubs. Vice-présidente de la région Bourgogne - Franche-Comté en charge de l'agriculture, de la viticulture et de l'agroalimentaire. Engagement associatif à l'AFDI. Responsabilités antérieures dans le syndicalisme agricole, la commune, l'intercommunalité et la chambre d'agriculture.



François LETOURNEUX

Vice-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.



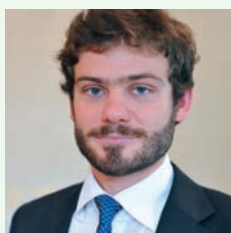
Serge MULLER

Professeur du Muséum national d'histoire naturelle, vice-président du comité permanent et président de la commission flore du Conseil national de la protection de la nature (CNP), membre du Conseil scientifique du patrimoine naturel et de la biodiversité (CSPNB), président de la commission sauvegarde des espèces du comité français de l'UICN.



Gabriel ULLMANN

Expert près de la cour d'appel de Grenoble spécialisé en environnement, commissaire enquêteur, docteur- ingénieur, MBA de HEC.

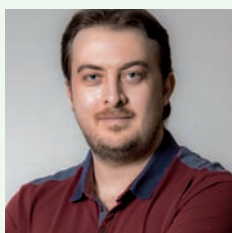


Maxime GÉRARDIN



Sarah TESSÉ

(Jusqu'au 1^{er} septembre 2016)



Vincent THIERRY



François VAUGLIN

MÉTHODES ET FONCTIONNEMENT INTERNE

Les méthodes de travail sont décrites ci-dessous pour chaque type de production : les avis, les décisions de soumission ou non à étude d'impact au « cas par cas », les cadrages préalables.

L'Ae émet toujours ses avis, dans un délai maximal de trois mois après saisine, par délibération collégiale, à partir de projets préparés par ses membres (ou par des membres de l'équipe permanente de l'Ae, non délibérants). La mise en place des Missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) a été l'occasion de proposer à des membres de MRAe d'être rapporteurs de projets d'avis de l'Ae, dans l'optique de développer une culture commune.

Les rapporteurs, en règle générale au nombre de deux par projet⁹, mènent leurs investigations en toute indépendance¹⁰, à partir d'une analyse des dossiers fournis par les pétitionnaires, en organisant les visites sur place et les entretiens qui leur paraissent utiles. Ils sollicitent, le cas échéant, des contributions d'experts éclairant l'Ae sur des points complexes. Ils préparent des projets d'avis selon un canevas commun, les soumettent à la relecture de leurs pairs, puis à une délibération collégiale selon les modalités détaillées ci-dessous. Les avis sont rendus publics sitôt délibérés. Les avis portant sur les cadrages préalables sont adoptés selon les mêmes principes, dans des délais qui, bien que non fixés sur un plan réglementaire, dépassent rarement les deux mois.

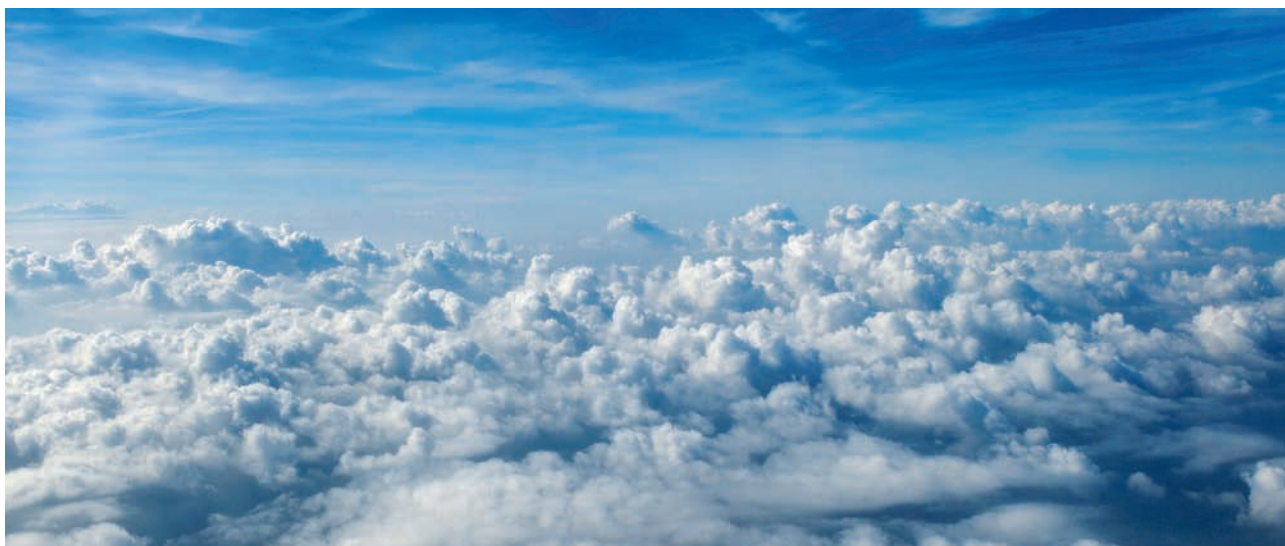
L'examen au « cas par cas » des projets et la prise de décision qui le clôt suivent le même principe : une commission d'examen, composée de deux des membres de l'Ae désignés par roulement trimestriel, présente les projets de décision à la signature de son président

auquel l'Ae a donné délégation. Les décisions sont rendues dans le délai réglementaire des 35 jours après saisine et rendues publiques immédiatement. Pour les décisions de « cas par cas » sur les plans-programmes, l'Ae dispose d'un délai de deux mois. En l'absence de possibilité de déléguer celles-ci au président de l'Ae, les décisions sont prises par délibération collégiale de l'Ae et signées par son président au nom de celle-ci.

S'agissant des cadrages préalables, selon l'article R.122-4 du code de l'environnement, un maître d'ouvrage peut demander à l'autorité chargée d'approuver le projet – qui elle-même se retourne alors vers l'Autorité environnementale – de lui « préciser les informations qui devront figurer dans l'étude d'impact ». L'Ae lui demande par ailleurs de lui préciser les questions particulières qu'il se pose et les difficultés d'interprétation des dispositions du code de l'environnement qui justifient sa demande d'un cadrage préalable. Ces avis sont délibérés et publiés, comme tous les autres avis de l'Ae.

Les avis

Diffusés à tous les membres une semaine avant les réunions plénières bimensuelles de l'Ae, les projets d'avis préparés par les rapporteurs font l'objet de la part des membres de remarques et d'échanges écrits avant la séance, puis de débats en séance portant sur toutes les questions de fond soulevées lors de cet examen préalable. Qu'elle soit de fond ou de forme, chaque remarque fait l'objet d'une prise en compte explicite. La rédaction définitive, systématiquement consensuelle depuis plusieurs années, est ainsi arrêtée en séance.



L'apport de la discussion collégiale est déterminant car elle permet de croiser des expertises ou des lectures complémentaires sur chacun des avis et d'établir progressivement des éléments de réponse stabilisés aux questions de principe évoquées plus loin dans ce rapport.

Les avis sont mis en ligne sur le site internet de l'Ae¹¹ le jour même de la séance d'élaboration de l'avis et diffusés formellement au pétitionnaire et à l'autorité chargée d'instruire les dossiers, au plus tard le lendemain.

L'Ae ne donne pas d'avis sur l'opportunité d'un projet : elle ne conclut donc jamais ses avis par la mention synthétique d'une qualification « favorable » ou « défavorable ».

L'article L. 122-1 IV du code de l'environnement, dans sa rédaction toujours en vigueur à la fin de l'année 2016¹², précise que « la décision de l'autorité compétente qui autorise le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage à réaliser le projet prend en considération (...) l'avis de l'autorité administrative compétente en matière d'environnement... ». L'Ae rappelle ces éléments dans un encadré en préambule de chacun de ses avis.

Pour les plans et programmes, les textes prévoient que l'Ae formule un avis sur les incidences environnementales et le projet de plan ou programme.

Les décisions de soumission ou non à étude d'impact ou à évaluation environnementale au « cas par cas »

Un projet de décision est préparé par un rapporteur, puis est soumis à une commission d'examen, composée de deux membres permanents, garante de la collégialité de l'Ae¹³. Là aussi, l'apport de la discussion collégiale apparaît déterminant tant dans la motivation de la décision que dans le sens retenu. Chaque décision est motivée sur la base de trois catégories de considérants : la nature du projet, sa localisation, ses impacts environnementaux pressentis¹⁴. Lorsque le dossier s'inscrit dans un projet plus vaste soumis à étude d'impact (par exemple, un défrichement dans le cadre de la réalisation d'une LGV ou un poste de compression dans le cadre de la réalisation d'une canalisation de gaz), la décision inclut alors un considérant exposant que c'est au titre du projet d'ensemble qu'une étude d'impact doit être produite. La signature de la décision est déléguée au président de l'Autorité environnementale (et, en cas d'empêchement de ce dernier, à un membre permanent de l'Ae).

La décision prise est soit la soumission à étude d'impact, soit la non soumission à étude d'impact. Elle ne fait l'objet d'aucune recommandation.

Pour les décisions sur certains plans / programmes pour lesquels l'Ae s'est vu reconnaître une compétence en 2016, le schéma retenu est sensiblement identique à la différence près que les projets de décisions sont examinés par l'Ae en séance (les textes réglementaires n'ayant pas prévu de délégation) et que les motivations des décisions relèvent de deux grands types de considérants : les caractéristiques du plan / programme ou de sa modification, d'une part, les caractéristiques des incidences et des zones susceptibles d'être touchées, d'autre part¹⁵.

Les décisions d'évocation

Sur la base de remontées d'information des présidents des MRAe, le président de l'Ae consulte les membres de l'Ae sur l'opportunité d'exercer, sur un plan / programme ou un document d'urbanisme donné, les compétences normalement dévolues à la MRAe, eu égard à la complexité et aux enjeux environnementaux du dossier. Une fois la décision de principe adoptée, un rapporteur de l'équipe permanente prépare, sur la base notamment d'éléments transmis par la DREAL agissant pour le compte de la MRAe, un projet de décision d'évocation. Celui-ci est alors soumis à délibération de l'Ae selon le même schéma que les délibérations sur les avis.

L'équipe permanente

L'équipe permanente de l'Autorité environnementale comprend, au 31 décembre 2016, neuf personnes. Cette équipe contribue au fonctionnement quotidien de l'Ae : analyse des dossiers entrants (complétude du dossier, compétence de l'Ae), suivi administratif des dossiers et de l'activité, mises en ligne, organisation des réunions, réponses aux questions des maîtres d'ouvrage, autorités administratives, et autres structures intéressées. Six de ses membres participent également en tant que rapporteurs à l'analyse technique des dossiers et à l'élaboration des projets d'avis ou de décisions après examen au « cas par cas », ainsi qu'à la rédaction des projets de notes.

9 \ En 2016, 28 avis ont été rédigés par un seul rapporteur, 75 avis ont été rédigés par deux rapporteurs et 9 avis ont été rédigés par trois rapporteurs.

10 \ Cf. le règlement intérieur du CGEDD (arrêté du 12 mai 2016), et notamment son article 12 : « Le rapporteur a tout pouvoir d'investigation et de consultation sur le dossier dont il a la charge, dans les conditions définies par le référentiel des missions et la charte du CGEDD et dans les limites posées par les lois et règlements en vigueur. Il consulte, outre les services dont la consultation est prévue par la réglementation, toute personne dont il juge l'avis utile. »

11 \ Lien internet: http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/rubrique.php?id_rubrique=145.

12 \ Cette disposition a été reprise, en substance, par l'ordonnance n°2016-1058 du 3 août 2016 et se trouve désormais inscrite à l'article L. 122-1-1 (I) dans une rédaction qui entrera en vigueur courant 2017.

13 \ L'analyse est fondée sur les informations fournies par le pétitionnaire, comme indiqué dans l'article R. 122-3 du code de l'environnement.

14 \ En référence aux trois critères décrits à l'annexe 3 de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011.

15 \ En référence, ici également, aux deux catégories de critères de l'annexe II de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001.

SAISINES 2016

Sur un plan général, le nombre de dossiers soumis à avis de l'Ae est resté stable en 2016 (119 dossiers donnant lieu à 112 avis, certains avis portant sur plusieurs dossiers, à comparer à 111 avis en 2015) et par un doublement du nombre de dossiers soumis à la procédure de décision dite de « cas par cas », principalement du fait des nouvelles compétences reconnues à l'Ae sur certains plans / programmes (117 décisions en 2016 contre 58 décisions en 2015).

Les avis

Comme chaque année, la plus grande proportion d'avis concerne des dossiers d'infrastructures ferroviaires et routières.

S'agissant du mode ferroviaire, les plus importants concernent des infrastructures en région Île-de-France : projet Charles-de-Gaulle (CDG) Express, prolongement de la ligne 11 du métro parisien, ligne 15 est entre Saint-Denis Pleyel et Champigny centre, modification de la DUP et dossier loi sur l'eau du prolongement du RER E vers l'ouest, dossiers loi sur l'eau ou autorisation unique de la tangentielle ouest et de la ligne 16, 17 sud, 14 nord. Peuvent également être cités, dans les autres régions, la deuxième phase de modernisation de la ligne Marseille – Gardanne – Aix-en-Provence, ainsi que le projet de gare nouvelle Nîmes-Manduel. Les pôles d'échanges multi-modaux de Saint-Nazaire et Nantes ont également été examinés par l'Ae ainsi que cinq dossiers de suppression de passage à niveau.



RN 164 Châteauneuf-du-Faou

L'Ae a été saisie de quatre projets autoroutiers importants (contournement Est de Rouen, mise à 2x2 voies de la route Centre Europe Atlantique (RCEA) entre Montmarault et Digoin, aménagement à 2X2 voies de la RN154 et de la RN12 et liaison autoroutière Castres – Toulouse) ainsi que de plusieurs mises à 2X2 voies plus ponctuelles (trois aménagements sur la RN 164 en Bretagne et un aménagement sur la RD 1330 en Hauts-de-France). Le nombre d'AFAP, liés à ce type d'aménagement, a considérablement diminué (de 21 en 2015 à 10 en 2016).

L'Ae a également eu à connaître, en 2016, un nombre conséquent de dossiers d'installations nucléaires : une modification d'INB (INB 138 sur le site du Tricastin) et surtout plusieurs dossiers de démantèlement d'INB (INB 105 à Pierrelatte, INB 52 sur le site de Cadarache, INB 94 à Chinon et INB 93 sur le site du Tricastin). Doivent également être cités, dans cette rubrique, l'aménagement du laboratoire souterrain de l'ANDRA à Bure.



RN 164 Châteauneuf-du-Faou

Dans le cadre de la transition énergétique pour une croissance verte, suite à la loi n°2015-992 du 17 août 2015, c'est en 2016 que l'Ae a délibéré les avis sur les programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE) de la métropole et de plusieurs départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Réunion, Mayotte), ainsi que sur des dossiers de projets nouveaux, de parcs hydroliens au Raz-Blanchard (projets Nepthyd et Normandie-Hydro) et d'interconnexions électriques avec la Grande-Bretagne (projet FAB et projet IFA 2) sous la Manche. Elle a rendu également un avis sur un quatrième parc éolien en mer, au large de Saint-Brieuc.

L'Ae s'est également prononcée sur plusieurs projets de ZAC de grande envergure, au nombre desquelles on peut citer les ZAC du Triangle de Gonesse dans le Val d'Oise, de l'Île de Nantes Sud-Ouest, de Bercy Charenton à Paris, et de la Part-Dieu Ouest à Lyon. L'Ae s'est par ailleurs exprimée une deuxième fois sur l'écoquartier Flaubert à Rouen, ainsi que sur les accès au pont Flaubert, les deux opérations relevant d'un même programme de travaux.



Dans le secteur portuaire, plusieurs projets de grands ports maritimes (GPM) ont fait l'objet d'un avis d'Ae. Ils ont porté soit sur l'aménagement de nouveaux quais (requalification du quai de Southampton du GPM du Havre, plateforme de Petit-Couronne du GPM de Rouen), voire de nouveaux sites (site du Carnet du GPM de Nantes – Saint-Nazaire), soit sur la gestion de sédiments de dragage (principalement les opérations de dragage d'entretien en Seine et l'immersion des sédiments sur le site du Machu par le GPM de Rouen, mais aussi la création d'un terre-plein portuaire sur le site du bassin aux pétroles du GPM du Havre).





Trois avis d'Ae ont porté sur des projets de digues de défense contre la mer en Charente-Maritime (Yves, Fouras, île d'Aix).

L'Ae a, par ailleurs, rendu plusieurs avis du fait des nouvelles compétences qui lui ont été reconnues par les décrets des 28 avril et 11 août 2016, en particulier sur le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) interdépartemental de l'Authion, les schémas départementaux des carrières de la Sarthe et de Mayotte et les projets de charte des parcs naturels régionaux de la Sainte-Baume et d'Oise - Pays-de-France.

L'Ae a exercé sa nouvelle compétence d'évocation, et a rendu les avis correspondants, sur le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de l'agglomération de Nantes – Saint-Nazaire, mais aussi sur la mise en compatibilité de documents d'urbanisme liés à des projets d'infrastructure ou de ZAC¹⁶. Cela a permis, sur cette procédure de mise en compatibilité, de renforcer la lisibilité de l'avis d'autorité environnementale en formulant un seul avis émanant d'une seule autorité là où deux avis émanant de deux autorités environnementales différentes sur deux aspects du projet avaient cours précédemment.

On peut enfin citer quelques dossiers sans équivalent par rapport aux avis antérieurs émis par l'Ae. Ceux-ci concernent notamment des programmes nationaux, tels le programme national de la forêt et du bois (PNFB) ou le programme national de gestion des matières et déchets radioactifs 2016-2018 (PNGMDR), ainsi que certains projets plus ponctuels : autorisation unique pluriannuelle de prélèvement d'eau pour l'usage d'irrigation dans le Marais poitevin, plateforme Transpolis, d'innovation et de recherche sur les transports et la ville du futur dans l'Ain, démantèlement du barrage de la Séchillienne, démolition des anciens établissements de santé de Saint-Hilaire du Touvet et renaturation du site dans

l'Isère et régularisation de plusieurs hélistations sur l'île de La Réunion.

L'Ae a rendu par ailleurs un deuxième avis sur le projet de fermeture définitive de l'installation Stocamine et un troisième avis sur le programme national « nitrates ».

Enfin, à la différence de l'an dernier où sept demandes de cadrage préalables avaient été enregistrées, l'Ae n'a pas eu, en 2016, à se prononcer sur une demande de cadrage préalable.

Avec 19 dossiers, la région Île-de-France représente, à elle seule, 16 % des saisines 2016 de l'Ae. Viennent ensuite, avec un nombre relativement équivalent (une dizaine de dossiers), les régions Normandie, Grand Est, Nouvelle Aquitaine, Auvergne – Rhône-Alpes et Pays-de-Loire. Ces six régions représentent à elles seules deux tiers des avis rendus par l'Ae en 2016.





Les décisions au « cas par cas »

La croissance du nombre de décisions est principalement imputable aux nouvelles compétences attribuées à l'Ae dans le domaine des plans / programmes, et plus particulièrement sur les plans de prévention des risques naturels prévisibles (inondation et coulées de boue, avalanches notamment). Au total, l'Ae a rendu 117 décisions, dont 69 pour des projets¹⁷ et 48 pour des plans programmes, à comparer aux 58 décisions concernant des projets en 2015.

Les infrastructures (ferroviaire ou routière) concernent 4/5^e des décisions rendues. Cette classification par thématique est indicative, les opérations étant en majorité mixtes, certains aménagements étant à la fois ferroviaire et routier, ou portant conjointement sur des aménagements et des infrastructures de transport.

Sur les 69 dossiers examinés, 11 (soit 16 %) ont donné lieu à une décision de soumission à étude d'impact. Sur ces 11 décisions, 6 d'entre elles ont donné lieu à des demandes d'études d'impact « autonomes », les autres décisions étant liées au fait que l'opération présentée à l'examen fait partie intégrante et indissociable d'un projet soumis à étude d'impact obligatoire.

Aucune des décisions rendues en 2016 sur des projets n'a fait l'objet de recours administratif préalable obligatoire (RAPO).

Quatre régions (Île-de-France, Nouvelle Aquitaine, Auvergne – Rhône-Alpes, Occitanie) représentent à elles seules près des deux tiers des dossiers soumis à décision au « cas par cas » traités en 2016 (64 %).

En ce qui concerne les décisions au « cas par cas » sur des plans / programmes, l'Ae a rendu 48 décisions, dont trois soumettant le plan à évaluation environnementale¹⁸. Les renseignements fournis initialement par les pétitionnaires se sont révélés assez souvent insuffisants, ce qui a nécessité, dans un nombre significatif de cas (20 cas sur 48) de devoir demander des compléments substantiels d'information, sur le fondement des dispositions de l'article R. 122-18 du code de l'environnement.



Trois recours gracieux ont été adressés à l'Ae sur ces décisions, deux portant sur une décision de soumission et l'autre, sur une décision de non soumission présentée par une association locale. Après examen, l'Ae a confirmé ses décisions dans les trois cas de figure.

Les saisines sur les « cas par cas » plans / programmes proviennent de l'ensemble du territoire national, avec une prédominance des régions Auvergne – Rhône-Alpes (31 %), liée à la présence de massifs montagneux sur son territoire, et Nouvelle Aquitaine (17 %), liée au littoral de cette région.

Comme depuis l'origine de la mise en place de l'Ae, tous les avis ont été rendus dans le délai réglementaire de trois mois : aucun avis n'a donc été considéré comme rendu tacitement sans observation, par dépassement de ce délai. Il en est de même pour les décisions au « cas par cas » qui ont toutes été rendues dans le délai réglementaire de 35 jours pour les projets et de deux mois pour les plans / programmes.

L'Ae a dû s'adapter, comme les années précédentes, à une faible visibilité et une assez forte irrégularité de son programme de travail à court terme. En effet, celui-ci est entièrement déterminé par le calendrier de saisine retenu par les maîtres d'ouvrage, projet par projet, et n'est que très peu prévisible pour l'Ae. Certaines autorités décisionnelles et certains maîtres d'ouvrage, notamment pour les plus gros projets, préviennent l'Ae bien en amont de sa saisine. En particulier, SNCF Réseau adresse mensuellement un échéancier prévisionnel à trois mois couvrant les dossiers soumis à avis et décision au « cas par cas », ce qui mérite d'être souligné. Dans le même esprit, l'Ae et le Commissariat général à l'investissement se tiennent mutuellement informés des dossiers dont ils sont saisis sur des projets susceptibles d'engager des fonds publics importants.

¹⁶ \ L'Ae a pris, en 2016, sept décisions d'évocation. La 7^{ème} décision d'évocation prise en 2016 donnera lieu à un avis en 2017.

¹⁷ \ Correspondant à 77 dossiers : deux dossiers relevaient de la compétence du préfet de région, un projet relevant d'une étude d'impact systématique, un dossier ne relevant pas de la procédure d'examen au « cas par cas », un dossier a été retiré par le pétitionnaire et trois dossiers devaient être rattachés à un projet plus global.

¹⁸ \ À la suite d'une de ces décisions, l'Ae a été saisie d'un nouveau dossier au vu duquel une décision de non-soumission a finalement été rendue.





LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS EN 2016



● LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS EN 2016

Dans un contexte où la prise de conscience des enjeux environnementaux diffuse lentement mais progressivement dans la société, tout en étant encore peu présente dans les débats politiques, l'Ae rend de façon régulière des avis sur des projets, plans ou programmes variés. Cet échantillon lui donne la possibilité de porter un regard transversal, tant sur la qualité des études d'impact que sur la façon dont ces enjeux sont pris en compte concrètement.

Comme ces avis le rappellent dès leur introduction, *« ils ne portent pas sur l'opportunité [des projets, des plans, des programmes] mais sur la qualité de leur évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement [...] Ils ne sont donc ni favorables, ni défavorables. Il visent à permettre d'améliorer leur conception et la participation du public à l'élaboration des décisions [correspondantes] »*. Les membres de l'Ae débattent régulièrement de ce positionnement et de la façon de le traduire, lors de ses délibérations.

L'Ae a l'ambition de répondre aux questions suivantes : comment, dans des processus de décision complexes, s'assurer que l'environnement a été pris en compte de manière pertinente et proportionnée aux enjeux et étudié correctement, et qu'il constitue, au mieux, un moteur de progrès individuel et collectif ? Comment être utile, pour ce qui concerne cette prise en compte de l'environnement, aux maîtres d'ouvrage et à l'ensemble des personnes impliquées dans la conception, puis l'autorisation d'un projet ou l'élaboration d'une politique ? Comment faire en sorte que le public soit correctement éclairé, sans impasse sur les informations importantes ?



Les défis varient peu d'une année sur l'autre :

- **le temps des projets et le calendrier des processus de décision** : la démarche d'évaluation environnementale demande à s'inscrire pleinement dans le temps dès les phases amont de la conception du projet, au sein de processus décisionnels parfois très longs. De la gestion du temps peut dépendre la réussite, ou même tout simplement la réalisation d'un projet, quelle que soit sa qualité environnementale. Si beaucoup de maîtres d'ouvrages comprennent le sens de l'intégration précoce de cette « couche environnementale », comme partie intégrante au processus de construction du projet, elle apparaît encore à certains d'entre eux, heureusement de moins en moins nombreux, comme un passage obligé a posteriori, voire un luxe dont il serait possible de faire l'économie. La publication des avis de l'Ae, à la fin du processus de conception mais avant la consultation du public, émerge parfois comme une contribution trop tardive, d'autant que l'Ae s'interdit de participer à la conception des projets, gage de l'indépendance de ses avis ;



- **la lettre plutôt que l'esprit du droit de l'environnement** : l'Ae a eu l'occasion de constater à plusieurs reprises en 2016 que le souhait des maîtres d'ouvrage de disposer rapidement d'une première partie des autorisations nécessaires à la préparation de leur projet pouvait conduire les services de l'État à instruire certaines procédures indépendamment d'autres pourtant liées, sans toujours s'assurer avec le maître d'ouvrage de la cohérence d'ensemble des dossiers soumis au public. La consultation du public est alors réduite à une formalité parmi d'autres. Les questions d'environnement pouvant être très techniques, concernant de très nombreux domaines en interaction les uns avec les autres, personne ne peut prétendre les maîtriser toutes : chacun fait de son mieux dans le domaine qu'il connaît, mais comme dans de nombreuses autres disciplines, l'addition des procédures ne saurait remplacer l'intelligence collective et une approche transversale globale ;

- **comment passer de la parole aux actes ?** Les textes et doctrines environnementales sont foisonnants. On le doit certainement à la construction progressive du droit de l'environnement tout autant qu'à la multitude des menaces sur l'environnement. Ce foisonnement n'est pas toujours exempt d'incohérences. En formulant des recommandations, au moins autant en termes de méthodes et d'information du public que sur le fond, l'Ae se garde d'affirmer ce qu'il conviendrait de faire. Elle s'appuie, le plus souvent, sur le corpus législatif et réglementaire ou fait appel aux connaissances et au savoir-faire dans le domaine environnemental, voire au bon sens et à l'esprit des textes pour essayer de maintenir le lien entre les orientations environnementales et la réalité des projets.

L'Ae a souhaité, dans cette partie de son rapport annuel, apporter quelques éclairages, notamment sur les thèmes sur lesquels elle est conduite de façon récurrente à faire ressortir, de façon plus ou moins saillante, l'un de ces trois obstacles.

LES « PROJETS », AU CŒUR DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE



Plusieurs groupes de travail relatifs à la modernisation du droit de l'environnement, engagés au second semestre 2015, se sont intéressés à la notion de « projet » : un premier groupe, présidé par Jacques Vernier, a cherché à faire évoluer l'approche réglementaire française, organisée *a priori* sur un ensemble non hiérarchisé de procédures, en vue de la rapprocher du droit européen, mettant le projet au cœur de la démarche d'évaluation environnementale, de la conception à la consultation du public ; un second groupe, présidé par Jean-Pierre Duport, a proposé de fusionner la plupart des autorisations environnementales parallèles pour un même projet en une autorisation environnementale unique.

Les conclusions de ces deux groupes de travail ont été traduites dans deux ordonnances, modifiant profondément le code de l'environnement. Le code définit désormais un « projet » de façon identique à la directive européenne « Projets » révisée en 2014 ; il abandonne, par la même occasion, la notion de « programme de travaux », terminologie usuelle en France dans le domaine de l'aménagement et des infrastructures, opportunément utilisée lors de la transposition initiale de la directive « Projets » de 1985, mais qui soulève des questions d'interprétation délicates, sans correspondre parfaitement à la notion de projet, notamment telle que l'ont dessinée peu à peu plusieurs jurisprudences de la

Cour de justice de l'Union européenne¹⁹. Le ministère de l'environnement prépare un guide d'interprétation de cette notion de projet. L'Ae a dû également, dès 2016, se prononcer sur cette question dans plusieurs cas exemplaires et complexes.

En application de la rédaction du nouvel article L.122-1 du code de l'environnement qui entrera en vigueur le 17 mai 2017, un projet est désormais « *la réalisation de travaux de construction, d'installations ou d'ouvrages, ou d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol ; (...) lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité* ». L'Ae avait, par exemple, déjà été conduite en 2014 et 2015 à rendre des avis sur plusieurs installations énergétiques, portées par des maîtres d'ouvrage différents, mais constituant une unité fonctionnelle, selon la définition des programmes de travaux alors en vigueur²⁰.

La fonctionnalité d'un projet

Cette question est apparue centrale dans de nombreux dossiers importants en 2016, soulevant à chaque fois des questions originales :

- l'Ae a rendu successivement deux avis concernant la ligne 17 du Grand Paris Express et la ZAC du Triangle de Gonesse²¹ : le second dossier avait pris le parti d'intégrer le projet Europa City, dont le débat public ne s'était pas encore tenu ; le premier dossier préjugait largement d'orientations d'aménagement consubstantielles au second dossier. De surcroît, le schéma directeur de la région Île-de-France conditionne la réalisation du second projet à l'autorisation du premier.

L'Ae a considéré, dans son avis sur la ZAC du Triangle de Gonesse, que cette approche n'était pas de nature à garantir de façon optimale le respect du principe de participation du public, plusieurs consultations étant conduites en parallèle sur des projets intimement liés, sur la base d'informations incomplètes, laissant penser que leurs autorisations pourraient être prises indépendamment les unes des autres.

- L'Ae a eu l'occasion de rappeler, pour le dossier de la gare de Nîmes - Manduel²², qu'une gare ne saurait être fonctionnelle indépendamment de la ligne qui la traverse, même autorisée et réalisée antérieurement ; elle ne saurait, non plus, être fonctionnelle sans pôle d'échange, réseau viaire et aires de stationnement, ni autres réseaux (électrique, assainissement) nécessaires à son fonctionnement (Cf. ligne 17), dont les impacts doivent être pleinement pris en compte.

La description précise et actualisée d'un projet

Le cas de Charles-de-Gaulle Express est plus original et sans équivalent : l'étude d'impact fournie étant celle qui avait été présentée à l'enquête publique conduite en 2007, préalablement à la déclaration d'utilité publique (DUP) initiale, elle décrivait très imparfaitement le projet et les travaux qu'il suppose, y compris sur le réseau ferroviaire existant. Elle examinait en conséquence le projet dans son environnement de 2007, alors que des évolutions significatives avaient eu lieu depuis. Outre ces évolutions de contexte, l'Ae avait alors recensé l'ensemble des modifications substantielles apportées au projet lui-même, lesquelles avaient d'ailleurs conduit le maître d'ouvrage à reprendre l'évaluation socio-économique du projet, dont le coût avait été augmenté de 80 % par rapport à sa version précédente.



L'actualisation de l'étude d'impact

Le code de l'environnement prévoit d'ores et déjà le principe de l'actualisation d'une étude d'impact. Ce principe est désormais inscrit dans la partie législative du code de l'environnement, traduisant l'esprit d'une démarche itérative dans laquelle l'étude d'impact est attachée à un projet et a vocation à « vivre » avec lui²³. L'actualisation peut être justifiée soit par la modification du périmètre du projet, soit par la nécessité d'affiner l'étude d'impact en vue d'une autorisation postérieure aux premières décisions d'autorisation. L'Ae a été saisie en 2016 de nombreux dossiers comportant des études d'impact actualisées, conduisant à l'actualisation de ses propres avis²⁴. Elle s'est systématiquement attachée à analyser dans quelle mesure ses premières recommandations avaient été prises en compte : en règle générale, les études complémentaires permettent d'apporter des réponses précises sur plusieurs volets importants (eau, notamment) ; d'autres volets, moins directement liés à l'objet de la demande – le bruit, la pollution de l'air ou les émissions de gaz à effet de serre le plus souvent – ne sont en revanche pas toujours repris.

Les projets concédés

Une difficulté récurrente concerne les grands projets concédés - ou faisant l'objet de partenariats public-privé (PPP) -, dont la demande de reconnaissance de l'utilité publique, quelle que soit sa forme, intervient en amont du choix de l'entreprise qui sera ultérieurement en charge de sa réalisation, et donc, de la définition du contrat la liant aux pouvoirs publics. En 2016, ceci a concerné plusieurs projets autoroutiers portant sur de nouveaux tronçons (contournement Est de Rouen²⁵, liaison autoroutière Castres – Toulouse²⁶), ou sur des mises en concession de sections routières existantes pour en améliorer la sécurité (RCEA²⁷) ou pour pouvoir financer les sections les plus coûteuses (RN 154 / RN 12²⁸). La mise en concession ou l'octroi du PPP étant établis sur la base de projets en partie définis par une déclaration d'utilité publique mais restant à préciser dans l'offre du partenaire privé, le dispositif ne permet pas à l'étude d'impact de développer les « raisons du choix du projet et solutions de substitution examinées », et ainsi ne garantit pas la bonne mise en œuvre de la séquence d'évitement » en application de la démarche « éviter – réduire – compenser ».

19 \ Par exemple, C-43/10 (11 septembre 2012), CJUE C-142/07 (du 25 juillet 2008), C 300/13 (du 27 mars 2014).

20 \ Installation de production d'électricité par cycle combiné gaz à Landivisiau et ses raccordements (avis Ae n°2014-29, -30, -51 du 25 juin 2014) ; projets éoliens en mer de Courseulles, Saint-Nazaire et Fécamp (avis Ae n°2015-03 du 25 mars 2015, n°2015-11 du 6 mai 2015, n°2015-24 du 24 juin 2015) ; projets hydroliens du Raz Blanchard (avis Ae n°2016-004 et -004 bis du 6 avril 2016).

21 \ Avis Ae n°2015-78 du 2 décembre 2015 et n°2015-103 du 2 mars 2016.

22 \ Avis Ae n°2015-25 du 10 juin 2015, puis Ae n°2016-106 du 21 décembre 2016.

23 \ « Lorsque les incidences du projet sur l'environnement n'ont pu être complètement identifiées ni appréciées avant l'octroi de cette autorisation, le maître d'ouvrage actualise l'étude d'impact en procédant à une évaluation de ces incidences, dans le périmètre de l'opération pour laquelle l'autorisation a été sollicitée et en appréciant leurs conséquences à l'échelle globale du projet. En cas de doute quant à l'appréciation du caractère notable de celles-ci et à la nécessité d'actualiser l'étude d'impact, il peut consulter pour avis l'autorité environnementale. » (article L. 122-1-1 III du code de l'environnement) qui entre en vigueur le 17 mai 2017.

24 \ 17 dossiers, dont des demandes d'autorisation « loi sur l'eau » pour des projets ferroviaires ou routiers, réalisation de ZAC quelques années après leur création, fermeture définitive de Stocamine, ...

25 \ Avis Ae n°2015-98 du 3 février 2016.

26 \ Avis Ae n°2016-62 du 5 octobre 2016.

27 \ Avis Ae n°2015-97 du 3 février 2016.

28 \ Avis Ae n°2016-52 du 21 septembre 2016.

Pour les grands projets ferroviaires portés par la société du Grand Paris et certains de ceux portés par SNCF Réseau (Eole, notamment), l'Ae avait régulièrement relevé que les premières études d'impact ne se situaient pas au niveau de précision habituel des dossiers d'enquête publique préalable à une DUP soumis à l'avis de l'Ae, en particulier pour ce qui concerne la définition des mesures d'évitement et de réduction d'impact et, le cas échéant, de compensation. Néanmoins, du fait de la continuité de la maîtrise d'ouvrage, avant et après DUP, l'Ae a pu constater que cette faiblesse était en partie compensée au cours de l'actualisation des études d'impact, notamment pour des enjeux importants (eau et sous-sol).

L'Ae considère que le découplage de la maîtrise d'ouvrage, avant et après mise en concession, devrait conduire à une gestion plus rigoureuse des dossiers et des procédures, notamment afin que les engagements de la maîtrise d'ouvrage soient définis aussi précisément que possible en amont de la DUP, notamment pour ce qui concerne les mesures d'évitement, de réduction et de compensation. Elle devrait conduire également à des actualisations systématiques de dossiers portant sur des projets souvent complexes, et pour lesquels les autorisations environnementales ultérieures requièrent bien souvent un niveau de détail supérieur. L'Ae s'étonne, en particulier, de n'être que très rarement saisie de demandes d'autorisation « loi sur l'eau » sur des projets de ce type, pour des DUP parfois anciennes.

S'il est compréhensible que toutes les options ne puissent être définies dès le stade de la DUP, l'objet principal de l'appel à candidatures étant justement de laisser un certain nombre d'options ouvertes et d'étudier des offres variées, l'étude d'impact devrait s'appuyer sur des hypothèses claires, pour les questions susceptibles de présenter des impacts environnementaux notables, nécessaires à l'appréciation de l'utilité publique du projet, voire à prendre en compte différents scénarios pour les autres questions qui ne sont pas susceptibles de la remettre en cause (notamment le plus défavorable en cas d'incertitude forte sur les techniques retenues²⁹).

Les opérations d'aménagement

L'articulation entre le code de l'environnement et le code de l'urbanisme rend parfois la notion de projet complexe à définir : les zones d'aménagement concerté étant juridiquement considérées comme des projets, tout comme de nombreux aménagements plus ponctuels qu'elles contiennent, les avis de l'Ae convergent vers l'interprétation selon laquelle l'étude d'impact de la ZAC a vocation à prendre en compte l'ensemble de ces aménagements, jusqu'à considérer que leur étude d'impact est la même – même si les procédures auxquelles ils sont soumis peuvent être distinctes, et doivent conduire selon les cas



Platanes le long du canal du midi

(autorisation loi sur l'eau, ICPE, etc.) à des approfondissements significatifs sur certaines thématiques.

Dès 2013, l'Ae avait rendu un avis relatif à la réalisation de la ZAC Saint-Jean Belcier³⁰ à Bordeaux. Elle a, par la suite, été conduite à considérer que toutes les demandes d'examen au « cas par cas » pour des dossiers de cette ZAC étaient déjà couvertes par cette étude d'impact. C'est peu à peu cette logique qui s'impose pour la plupart des dossiers équivalents (ZAC de l'Île de Nantes Sud-Ouest³¹ et ZAC Part-Dieu Ouest à Lyon³², notamment), le cas échéant en faisant appel à la notion de programme de travaux (aéropôle logistique de Montpellier, projet Thalium et desserte routière³³, réalisation de la ZAC Flaubert et accès au Pont Flaubert à Rouen³⁴).

L'Ae examine néanmoins finement les conséquences d'une telle interprétation pour chaque cas d'espèce, la réalisation de certaines ZAC pouvant s'étaler sur plusieurs décennies et l'étude d'impact ne pouvant pas anticiper tous les cas de figure. Si la ZAC du Triangle de Gonesse incluait bien le projet Europa City, l'avis de l'Ae a néanmoins recommandé d'intégrer au projet également la gare de la ligne 17 et le Barreau de Gonesse. Elle a également recommandé, à défaut d'un débat public portant sur l'ensemble, d'indiquer en quoi le projet de création de ZAC serait modifié, en fonction des conclusions possibles du débat public sur EuropaCity et de compléter le reste de l'étude d'impact, en fonction des différents scénarios pris en compte. C'est également cette approche par scénario qui l'avait conduite à recommander « de rappeler clairement que la ligne 17 est un préalable à la création de la ZAC et d'en tirer toutes les conséquences pour les différents volets du dossier et pour les différents scénarios envisageables, notamment en cas de retard de réalisation de la ligne 17 », cette recommandation lui semblant toujours d'actualité. Les dossiers sur les aménagements associés à la ZAC sont en conséquence systématiquement examinés par l'Ae au regard de la nécessité ou non d'actualiser l'étude d'impact de cette dernière.

L'articulation avec les procédures environnementales

Ces difficultés d'articulation se présentent parfois avec d'autres procédures environnementales : installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), installations, ouvrages, travaux ou aménagements (IOTA) au titre de la loi sur l'eau. L'ordonnance relative à l'autorisation environnementale doit conduire progressivement à une convergence entre ces autorisations environnementales qui, jusqu'à maintenant, imposaient la réalisation d'une étude d'impact pour chacune. La nomenclature des projets³⁵ soumis à étude d'impact est désormais distincte des nomenclatures des procédures environnementales : alors que tous



les projets soumis à autorisation au titre des ICPE et des IOTA étaient soumis à étude d'impact au sens de la directive « Projets », seuls les projets les plus importants feront désormais l'objet d'une étude d'impact systématique ; de nombreux projets soumis à une des différentes autorisations environnementales feront l'objet d'un examen au « cas par cas » par l'autorité environnementale compétente qui décide alors si une étude d'impact doit ou non être réalisée.

L'Ae a délibéré sur plusieurs avis dans lesquels elle avait constaté que la conduite en parallèle de plusieurs procédures pouvait produire des dossiers trop ciblés sur l'objet de l'autorisation, alors que l'étude d'impact a vocation à aborder les questions environnementales de façon complète et transversale. Elle l'avait déjà souligné au sujet du prolongement de la ligne 12 du métro parisien³⁶.

De la même manière, le transfert du marché d'intérêt national de Nantes³⁷ illustre les nombreuses questions et les pièges que recèle la notion de « projet » : le projet étant présenté comme un transfert, ceci aurait dû conduire à considérer qu'il comporte deux composantes : (le départ d'un site ancien, l'arrivée sur un site nouveau) l'Ae a relevé que la première question n'était pas traitée ; le site nouveau étant déjà une ZAC, elle a également relevé que cette arrivée pouvait difficilement être traitée indépendamment de l'évolution de cette ZAC, le transfert ayant notamment vocation à la redynamiser et certains aménagements ayant déjà été réalisés ; quant au besoin d'assurer une information complète du public, l'étude d'impact ne comportait qu'une partie des informations nécessaires, plusieurs d'entre elles ne figurant que dans le dossier préparé pour la procédure ICPE, engagée en parallèle. L'Ae a pu noter que cette articulation avait été globalement correctement appréhendée pour les dossiers de la ligne 15 sud du Grand Paris Express, même si un lien plus explicite aurait pu être fait entre les différentes

29 \ Interconnexion FAB Manuel Exeter (avis Ae n°2016-54 du 21 septembre 2016).

30 \ Avis Ae n°2013-89 du 9 octobre 2013.

31 \ Avis Ae n°2016-27 du 6 juillet 2016.

32 \ Avis Ae n°2016-99 du 21 décembre 2016.

33 \ Avis Ae n°2016-78 du 9 novembre 2016.

34 \ Avis Ae n°2016-03 du 20 avril 2016 et Ae n°2016-89 du 7 décembre 2016.

35 \ Décret n°2016-1110 du 11 août 2016 relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes.

36 \ Avis Ae n°2014-34 du 25 juin 2014.

37 \ Avis Ae n°2016-48 du 7 septembre 2016.

autorisations de cette ligne (déclaration d'utilité publique, loi sur l'eau, dérogation à l'interdiction de destruction « espèces protégées ») et la demande portant sur son site de maintenance et de remisage de Champigny-sur-Marne (ICPE)³⁸.

L'Ae a également rendu un avis sur la demande d'autorisation unique pluriannuelle de prélèvement d'eau pour l'usage d'irrigation au bénéfice de l'établissement public du Marais poitevin³⁹, soumise en tant que telle à étude d'impact, alors que le « projet » paraît difficilement dissociable de l'ensemble des dispositions et aménagements (retenues de substitution, notamment) destinés à répondre aux besoins d'irrigation.

L'articulation avec certains plans / programmes

L'environnement a vocation à être intégré le plus en amont possible de la conception des projets, notamment dans des documents de planification nationale, régionale ou à certaines échelles plus ciblées. Certains sont soumis à évaluation environnementale et avis de l'Autorité environnementale. L'Ae a ainsi, pour la première fois, rendu des avis sur les programmations pluriannuelles de l'énergie et sur le plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (voir plus loin). Elle n'a toujours pas été saisie du schéma décennal de développement du réseau de transport d'électricité, pourtant mis à jour chaque année⁴⁰.

Le principal intérêt de ces plans et de leur évaluation environnementale est d'explicitier une stratégie globale permettant de pouvoir ensuite inscrire les projets en cohérence avec un programme, l'ensemble étant transcrit par l'étude d'impact. Ainsi, l'Ae est régulièrement saisie de projets portés par des grands ports maritimes (GPM), dont la motivation apparaît plus simple à présenter et à comprendre⁴¹ dès lors que l'Ae comme le public ont eu à connaître préalablement leurs projets stratégiques. La justification des projets et leurs impacts apparaît plus difficile à cerner lorsqu'un projet fait partie d'un ensemble complexe, sans que les dossiers ne développent ces interactions : c'est tout particulièrement le cas des interconnexions électriques avec des pays étrangers, pour lesquelles les impacts locaux sont le plus souvent maîtrisés, tandis que les effets des échanges d'électricité n'ont, à ce stade, jamais été pris en compte⁴².

Les digues de protection contre les inondations (notamment par submersion marine) connaissent des difficultés du même ordre : bien souvent, les projets soumis font partie d'un programme d'action et de protection contre les inondations (PAPI). À ce jour, ces programmes ne sont pas soumis à évaluation environnementale. Pourtant, il semble difficile d'appréhender les effets positifs d'un ouvrage de protection indépendamment des autres ouvrages qui, ensemble, donnent

corps à une stratégie et au niveau de protection d'un territoire. Lorsque les effets négatifs sont potentiellement significatifs, ils apparaissent encore plus délicats à justifier par le maître d'ouvrage : c'est manifestement le cas de la digue prévue dans la réserve naturelle nationale des Marais d'Yves en Nouvelle-Aquitaine, des travaux ayant en outre été engagés sur un ouvrage adjacent⁴³.

Enfin, dans de nombreux cas d'aménagements fonciers, agricoles et forestiers liés à des infrastructures de transport, l'Ae a relevé de façon récurrente que les études d'impact ne prenaient pas nécessairement en compte les situations où l'infrastructure à l'origine de la perturbation des exploitations agricoles ne se réaliserait pas ou le cas échéant serait réalisée tardivement, soulevant alors des interrogations sur la pertinence de certains travaux connexes, voire sur la cohérence des restructurations parcellaires et de certains travaux connexes avec une infrastructure, dont les caractéristiques précises ne sont pas encore connues⁴⁴.

Le décret n°2016-1110 du 11 août 2016 prévoit désormais la possibilité de procédures communes et coordonnées d'évaluation environnementale pour un projet et un plan, dont les objectifs sont liés, à la condition que le rapport sur les incidences environnementales du plan ou du programme contienne l'ensemble des éléments requis pour l'étude d'impact du projet et que les règles de consultation soient les mêmes.

Les objectifs des projets

Dans les situations les plus complexes pour appréhender les contours des projets, l'analyse menée par l'Ae tente systématiquement de se fonder sur leurs objectifs affichés et leurs fonctionnalités annoncées. Les dossiers qui lui sont soumis ne sont pas toujours explicites sur ces points ; dans certains cas, l'étude d'impact ne s'as-



Suppression du PN 33 et phase 2 du PEM Baillargues

sure pas que le projet finalement choisi répond bien aux objectifs affichés. Il serait utile que le volet du dossier dans lequel sont analysées les différentes solutions de substitution examinées soit construit de manière à en apporter la démonstration⁴⁵.

L'Ae est alors conduite à approfondir cette analyse, préalable à la définition du contour du projet, afin de lever les éventuelles ambiguïtés pour le public. La réponse à apporter incombe néanmoins au maître d'ouvrage : cette question aurait en effet intérêt à être clarifiée au moment de l'enquête publique pour sécuriser le dossier, notamment sur le plan juridique. La question s'est en particulier posée pour le démantèlement du barrage de Séchilienne, postérieur à sa mise en sécurité⁴⁶, alors que les deux opérations concourent à la restauration de la continuité écologique de la Romanche. La suppression du passage à niveau 33 et la deuxième phase du pôle d'échange multimodal (PEM) de Baillargues⁴⁷ répond à plusieurs objectifs : les objectifs ferroviaires sont explicitement cités, les fonctionnalités hydrauliques sont également évoquées. Néanmoins, il ressort, à la fois de l'absence de certains tronçons de route dans le projet couvert par l'étude d'impact et du choix de certaines variantes, que le projet a pour principal objectif de fluidifier la desserte nord-sud, de part et d'autre de la voie ferrée, préalablement à des développements urbains potentiellement importants, ce qui a conduit l'Ae à recommander de prendre en compte ces autres tronçons dans le périmètre du projet.

AU CŒUR DES ÉTUDES D'IMPACT

Une fois clarifiée la question du contour du projet, l'Ae analyse méthodiquement le contenu des études d'impact, selon la structure prévue à l'article R.122-5 du code de l'environnement⁴⁸. Si elle a salué à de nombreuses reprises le gain visible, en qualité, d'un grand nombre de dossiers dont elle est saisie, elle développe ci-dessous les principales faiblesses, qu'elle signale de façon récurrente et qu'il conviendrait d'améliorer de façon prioritaire.

Éviter, réduire, compenser

À la base de la démarche d'évaluation environnementale, la mise en œuvre de la séquence « éviter, réduire, compenser » repose sur un certain nombre de conditions préalables et sur l'application d'une méthode rigoureuse, qu'on retrouve rarement reprise dans l'analyse des solutions de substitution raisonnables et, de façon au moins aussi surprenante, dans l'analyse des principaux impacts d'un projet.

En premier lieu, cette doctrine ne peut être appliquée que moyennant la prise en compte de l'environnement dès le début de la conception d'un projet. Il est ainsi visible, pour certains d'entre eux, que l'étude d'impact n'a été initiée qu'une fois la plupart des options de principe arrêtées. La séquence d'évitement présentée ne porte alors que sur quelques options techniques de portée limitée.

C'est *a fortiori* le cas pour quelques régularisations soumises à l'Ae, et notamment pour quatre hélistations (île d'Yeu, La Réunion), dans le contexte d'une mise en demeure de la France par la Commission européenne⁴⁹. Pourtant, même dans cette situation, il ne serait pas inutile de s'interroger sur les avantages et les inconvénients des sites retenus, que ce soit pour des raisons de sécurité des habitants, d'impact sonore ou d'impact sanitaire.



Hélistation de La Possession à La Réunion

38 \ Avis Ae n°2016-13 du 4 mai 2016.

39 \ Avis Ae n°2015-92 du 20 janvier 2016.

40 \ Ce que l'Ae avait d'ailleurs souligné une première fois dans son rapport annuel 2014 (page 26).

41 \ Dragage du GPM de Rouen (avis Ae n°2016-25 du 22 juin 2016) ; aménagement du site du Carnet (avis Ae n°2016-30 du 6 juillet 2016) ; centre de traitement des sédiments de La Repentie (avis Ae n°2016-34 du 20 juillet 2016).

42 \ Projets IFA 2 (avis Ae n°2015-102 du 16 mars 2016) et FAB (France - Grande-Bretagne via Aurigny), (avis Ae n°2016-54 du 21 septembre 2016). Le projet ElecLink ne semble pas avoir fait l'objet d'une étude d'impact (voir réponse de l'Ae au recours gracieux sur la décision n°F--031--13--C--0107).

43 \ Avis Ae n°2016-61 du 5 octobre 2016.

44 \ Notamment AFAP liés à la branche est de la LGV Rhin-Rhône (avis Ae n°2015-90 du 16 décembre 2015, avis Ae n°2016-11 du 4 mai 2016, n°2016-37 du 20 juillet 2016, n°2016-95 et -96 du 21 décembre 2016), mais aussi à certains projets routiers (avis Ae n°2014-54 à Bouvron, Blain et Fay-de-Bretagne (44) et avis Ae n°2015-33 à Saint-Christophe de Dolaizon (43)).

45 \ Aménagement de la RD 914 entre Banyuls et Cerbère (avis Ae n°2016-16 du 20 avril 2016) ; Renaturation du ru de Gally (avis Ae n°2015-85 du 16 décembre 2015).

46 \ Avis Ae n°2016-21 du 8 juin 2016.

47 \ Avis Ae n°2016-33 du 22 juin 2016.

48 \ Il est opportun de relever que l'ordonnance n°2016-1058 du 3 août 2016 et le décret 2016-1110 du 11 août 2016 en ont fait évoluer le contenu. L'Ae s'appuie, dans ce rapport annuel, sur sa pratique antérieure.

49 \ Décision 2013/2128 motivée par l'absence d'étude d'impact environnemental.



Aérodrome de Camopi en Guyane

L'Ae a soulevé la même question dans d'autres situations, dans lesquelles l'état initial a été modifié par les activités humaines. Le retour à un état initial « naturel » peut faire partie des scénarios possibles mais difficiles à mettre en œuvre. Le dossier n'envisageant pas cette option, il ne démontre pas que le scénario proposé est systématiquement plus favorable, même dans des situations où c'est néanmoins probable⁵⁰.

Outre une mise en œuvre précoce, plusieurs dossiers peinent à respecter la logique du code de l'environnement consistant à présenter les impacts bruts du projet, avant d'exposer la démarche d'évitement, de réduction et, le cas échéant de compensation en cas d'impacts résiduels significatifs. L'Ae l'a notamment souligné, pour l'aménagement du site du Carnet⁵¹ par le grand port maritime de Nantes - Saint-Nazaire, l'aménagement de nouvelles surfaces sur des sites environnementaux sensibles devant *a priori* justifier l'absence d'alternative au projet tel qu'il est présenté. Cet argumentaire est d'autant plus difficile à construire s'il ne se rattache pas à une logique globale, faisant la preuve à un niveau supérieur que la meilleure option a été recherchée sur le plan environnemental⁵².

L'autre situation fréquente concerne la réalisation des derniers projets d'un programme de travaux, conduisant certains maîtres d'ouvrage à considérer qu'aucune alternative ne nécessite d'être réexaminée pour la fin du programme. L'achèvement de la mise à 2 x 2 voies de certains axes en est l'illustration la plus courante : les partis d'aménagement ont été souvent approuvés au milieu des années 90, à l'aube des démarches d'évaluation environnementale, sans décision récente confirmant l'opportunité d'un tel parti. Or, l'Ae a eu souvent l'occasion de constater que les projections de trafic calculées il y a plusieurs années n'étaient pas nécessairement confirmées par les trafics constatés. C'est également le cas du pôle d'échange multimodal de Saint-Nazaire⁵³, l'Ae ayant recommandé de mieux justifier le maintien de l'emplacement et du dimensionnement de son parking, compte tenu de la remise en cause d'une partie du programme.

À la lumière de ces différents exemples, les démarches qui, en revanche, ont pleinement appliqué le principe d'évitement méritent d'être saluées, comme pour les dragages du grand port maritime (GPM) de Rouen, dont l'Ae a relevé la qualité, nonobstant quelques questions de second ordre. Néanmoins, une bonne démarche d'évitement ne justifie pas à elle seule l'absence de mesures de réduction ou de compensation, comme le rappelait ce même avis⁵⁴.

Les thématiques à approfondir

Les émissions de gaz à effet de serre et la qualité de l'air

En dépit de leur enjeu majeur, à l'image de leur actualité sur les plans national et international, l'Ae a relevé de façon systématique la faiblesse, voire l'absence du traitement de ces thématiques, y compris pour des projets pour lesquels ces enjeux sont centraux, notamment pour un nombre significatif de projets routiers et autoroutiers, ces thématiques étant souvent mieux traitées dans plusieurs projets de ZAC⁵⁵ :

- certains projets autoroutiers ne comportaient aucune analyse en termes d'émissions de gaz à effet de serre et, par conséquent, aucun inventaire ni aucune mesure de réduction ou de compensation ;
- ces évaluations ne reposent pas toujours sur des scénarios explicites de déplacement. Certains dossiers postulent même l'amélioration de la situation par la fluidification du trafic, sans prendre en compte l'effet indirect possible, voire probable de celle-ci en termes d'augmentation de la fréquentation de l'infrastructure ;
- la qualité de l'air n'est pas toujours correctement caractérisée dans l'état initial. En particulier, les agglomérations qui font l'objet d'une mise en demeure de la Commission européenne en ce qui concerne les concentrations d'oxydes d'azote dans l'air ne sont jamais rappelées. Il en est de même pour les agglomérations également concernées pour les concentrations en PM10⁵⁶, par des demandes de la Commission européenne à la France ;
- la modélisation des effets du projet repose sur une circulaire obsolète⁵⁷ qu'il serait particulièrement utile de mettre à jour, systématiquement mal interprétée de surcroît :
 - elle ne prend pas en compte un ensemble de substances chimiques, que l'Anses⁵⁸ a recommandé d'ajouter, ce que certains maîtres d'ouvrage font désormais ;
 - les modèles utilisés pour calculer les impacts ont connu plusieurs évolutions récentes. Or, les études d'impact utilisent souvent d'anciens modèles ;
 - surtout, alors que la notice méthodologique de la circulaire requiert de réaliser une telle modélisation aux différents horizons temporels de la vie du projet, les évaluations ne sont produites qu'à l'état initial et pas avant 2030, voire 2040, sans projet et avec projet, sans échéance intermédiaire pertinente, en particulier aussitôt après la mise en service du projet. Les effets propres du projet sont souvent, à échéance éloignée, de second ordre par rapport aux



La rivière Kaw en Guyane

gains dus aux progrès techniques espérés sur les véhicules. Cette approche ne permet donc pas d'apprécier la situation la plus défavorable, juste après la mise en service de la nouvelle infrastructure, a fortiori lorsque la pollution présente des risques sanitaires avérés dans l'état initial.

En outre, les études d'impact prennent rarement en compte ces impacts au-delà de l'infrastructure, même quand elle est susceptible de générer un trafic et une pollution importants dans des secteurs adjacents plus pollués (Cf. périphérie de Toulouse, pour la liaison autoroutière Castres – Toulouse).

L'Ae a également relevé des questions similaires pour certaines ZAC ou certaines installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) : en particulier, rares sont les installations classées pour la protection de l'environnement qui évaluent les augmentations de consommation d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre et qui proposent des mesures pour les réduire⁵⁹ ; certains dossiers de ZAC n'analysent pas le potentiel de production d'énergies renouvelables ou ne proposent pas des orientations qui en tiennent compte⁶⁰.

Il s'agit enfin d'un domaine dans lequel les dossiers n'abordent quasiment aucune mesure de réduction, ni de compensation. Même si de telles mesures n'apparaissent pas, a priori, très nombreuses, les

50 \ Entretien de la rivière Kaw (avis Ae n°2016-60 du 5 octobre 2016) et aéroport de Camopi (avis Ae n°2016-101 du 7 décembre 2016).

51 \ Avis Ae n°2016-30 du 6 juillet 2016.

52 \ Digue de défense contre la mer dans la réserve naturelle nationale d'Yves (avis Ae n°2016-61 du 5 octobre 2016).

53 \ Avis Ae n°2016-15 du 4 mai 2016.

54 \ Avis Ae n°2016-25 du 22 juin 2016.

55 \ ZAC Part-Dieu Ouest, à Lyon, notamment (avis Ae n°2016-99 du 21 décembre 2016).

56 \ De l'anglais Particulate Matter (matières particulaires). Particules en suspension dans l'air dont le diamètre

est inférieur à 10 micromètres ; dites « respirables », elles incluent les particules fines, très fines et ultrafines et peuvent pénétrer dans les bronches.

57 \ Circulaire interministérielle DGS/SD7B/2005/273 du 25 février 2005 relative à la prise en compte des effets sur la santé de la pollution de l'air dans les études d'impact des infrastructures routières.

58 \ Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail.

59 \ Atelier SNCF de Nantes (avis Ae n°2015-91 du 16 décembre 2015) ; SMR de la ligne 15 sud à Champigny-sur-Marne (avis Ae n°2016-13 du 4 mai 2016) ; Transfert du MIN de Nantes (avis Ae n°2016-48 du 7 septembre 2016).

60 \ Article L.300-1 du code de l'urbanisme : « Toute action ou opération d'aménagement faisant l'objet d'une évaluation environnementale doit faire l'objet d'une étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables de la zone ». Voir notamment aéroport logistique de Montpellier (avis Ae n°2016-78 du 9 novembre 2016). Ce potentiel a néanmoins été analysé pour le Triangle de Gonesse et Bercy-Charenton : l'Ae a alors soulevé la question de la crédibilité de certaines hypothèses.

réductions de vitesse sont très rarement discutées dans les projets d'infrastructures routières et ferroviaires⁶¹. Les modes actifs (marche à pied, vélo) sont parfois oubliés⁶². Par ailleurs, l'Ae a régulièrement rappelé que, si la pratique de la compensation CO₂ est désormais courante dans de nombreux domaines, elle n'est jamais envisagée dans ces dossiers. L'examen de la compatibilité avec les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) est abordé le plus souvent de façon formelle, voire inexacte. La loi sur la transition énergétique pour la croissance verte ayant été promulguée et l'Ae venant d'analyser la programmation pluriannuelle de l'énergie de la métropole, elle a recommandé, dans l'avis relatif à la liaison autoroutière Castres – Toulouse (LACT), de prendre en compte les orientations et pistes d'action de cette programmation pluriannuelle de l'énergie concernant la mobilité, notamment en termes de report modal.

Le bruit

L'Ae a publié en 2015 une note relative au bruit des infrastructures de transport⁶³. Cette note rappelait les différentes réglementations applicables et relevait un certain nombre de bonnes pratiques. Cette thématique est, en général, traitée plus correctement que celle de l'air : beaucoup d'études d'impact comportent des mesures et des modélisations du bruit dans l'état initial, pour chaque étage des maisons ou immeubles. L'existence de points noirs de bruit, dans la zone d'étude ou dans sa périphérie potentiellement influencée par le projet, n'est pas toujours signalée et traitée.

En revanche, la plupart des dossiers peinent à aborder dans leur ensemble des nuisances sonores de nature différente sur un même territoire :

- c'est souvent le cas pour les pôles d'échange multimodaux, autour desquels se superposent les bruits des trains, de la gare et des voiries d'accès, soumis à des réglementations différentes ;
- le cumul des nuisances terrestres et aériennes n'est jamais traité, faute d'une méthode appropriée. L'Ae l'a relevé notamment dans des dossiers pour lesquels il s'agit d'un enjeu potentiellement important (ZAC du Triangle de Gonesse, Aéroport de Montpellier notamment). L'Ae suggère, sur ce point, que des travaux scientifiques et méthodologiques puissent contribuer à faire progresser les connaissances dans ce domaine, si possible pour envisager des mesures appropriées.

Pour certains projets d'infrastructures faisant partie de programmes de travaux à réalisation échelonnée dans le temps, l'Ae a eu l'occasion de rappeler que la réglementation (article R.571-45 du code de l'environnement) précise qu'« est considérée comme significative [...] la modification ou la transformation d'une infrastructure existante, résultant d'une intervention ou de travaux successifs ». Cet article est notamment applicable aux mises à 2 x 2 voies successives de plusieurs tronçons, dans le cadre du parti d'aménagement d'un axe routier⁶⁴. La question s'est également posée pour la modernisation de la ligne ferroviaire Aix - Marseille, malgré l'écart de réalisation (10 ans) entre les deux phases de cette modernisation⁶⁵.



Création de la 4^{ème} voie entre Strasbourg et Vendenheim



Les évaluations socio-économiques

Parmi les dossiers soumis à l'avis de l'Ae, ce sont principalement les projets d'infrastructures de transport et les lignes électriques, qui font l'objet d'évaluations socio-économiques. Ces évaluations constituent un volet du dossier, distinct de l'étude d'impact. Si l'investissement pris en charge par l'État et ses établissements publics est supérieur à 100 M€, elles font l'objet d'une contre-expertise et d'un avis par le Commissariat général à l'investissement (CGI). L'Ae examine leur cohérence avec l'étude d'impact et veille à ce que le public puisse les comprendre et apprécier les hypothèses sur lesquelles elles reposent.

Dans le domaine des transports, la présentation des évaluations socio-économiques reste le plus souvent obscure, non seulement pour un public non spécialiste, auquel les principes et limites de la méthode ne sont pas expliqués ; mais parfois aussi pour le lecteur averti, lorsque les dossiers ne font qu'afficher des résultats, sans préciser suffisamment les hypothèses et choix de calcul retenus. Cette difficulté a été renforcée, à l'occasion de l'évolution du cadre général d'évaluation des projets de transports, plus élaboré que le précédent⁶⁶. Ainsi les évaluations socio-économiques se transforment souvent en « boîtes noires »⁶⁷. Expliquer ces évaluations de manière plus transparente serait probablement leur amélioration la plus urgente. Cet effort d'explication conduirait certainement à s'interroger sur la pertinence et la vraisemblance des calculs effectués.

En effet, l'Ae a souvent été amenée à relever des incohérences entre l'étude d'impact et l'évaluation socio-économique⁶⁸, voire des hypothèses manifestement fausses⁶⁹.

Lorsque les enjeux environnementaux sont pris en compte dans les évaluations socio-économiques, ils sont valorisés à des niveaux qui ne modifient jamais de manière significative le résultat du calcul. La méthode de référence reflète donc une vision du système de transport, selon laquelle les enjeux environnementaux ne sont pas susceptibles de modifier la hiérarchie des projets à réaliser.

Ce sont notamment les gains de temps qui constituent le principal avantage traditionnellement pris en compte par les évaluations socio-économiques. Au fil des avis rendus en 2016, cela a soulevé deux questions principales :

- dans le cas des projets routiers (c'est-à-dire la grande majorité d'entre eux), la question du trafic induit n'est souvent pas prise en compte⁷⁰. Cette question vaut au moins pour les impacts environnementaux de ce trafic induit, mais elle conduit à s'interroger aussi quant à la capacité de l'évaluation à décrire le futur créé par le projet. Il est en effet largement reconnu⁷¹ que les usagers fonctionnent bien davantage à « budget-temps » constant qu'à distances constantes : ils n'utilisent pas les augmentations de vitesse pour gagner du temps, mais pour se déplacer davantage. Les évaluations socio-économiques, en ce qu'elles mettent en avant des temps économisés, ne sont pas cohérentes, au moins en apparence, avec ce constat ;
- parmi les projets ferroviaires, ceux qui visent à augmenter la capacité de l'infrastructure, et donc la fréquence et la régularité des circulations qu'elle accueille, forment une part croissante des projets soumis à l'avis de l'Ae, ce qui est d'ailleurs cohérent avec les préconisations de la commission Mobilité 21 relatives aux nœuds ferroviaires. Force est cependant de constater que les dossiers peinent à fournir des monétarisations des avantages visés par ce type de projets. Le plus souvent, le maître d'ouvrage renonce à valoriser tout⁷² ou partie⁷³ de ces avantages, expliquant que les méthodes d'évaluation ne sont pas au point. Plus exceptionnellement⁷⁴, des chiffres sont présentés, sur la base d'équivalences avec des gains de temps. Etant données les préconisations de la commission Mobilité 21, un travail sur la valorisation des avantages de ce type de projet semble indispensable.

Pour autant que l'Ae puisse en juger à travers les dossiers qui lui sont soumis, ces différents défauts font obstacle à ce que l'évaluation socio-économique contribue de manière transparente et cohérente avec l'étude d'impact, à l'élaboration des projets et à la vérification de leur bonne adéquation vis-à-vis de leurs objectifs. À titre d'exemple, l'Ae a examiné un projet routier urbain⁷⁵ dont l'évaluation socio-économique démontre qu'il profite essentiellement aux trajets effectués en voiture particulière, alors même qu'il a été élaboré à la suite d'une concertation approfondie, construite autour d'un consensus selon lequel tous les modes de transport devaient être favorisés, sauf précisément celui-ci. Ce résultat de l'évaluation apparaissait explicitement dans le dossier, sans que le maître d'ouvrage n'explique l'opposition entre d'une

61 \ Cf également avis Ae n°2016-100 et 2016-109 sur l'aménagement de voies de garage du RER B.

62 \ En particulier, l'article L. 228-2 du code de l'environnement : « À l'occasion des réalisations ou des rénovations des voies urbaines, à l'exception des autoroutes et voies rapides, doivent être mis au point des itinéraires cyclables pourvus d'aménagements sous forme de pistes, marquages au sol ou couloirs indépendants, en fonction des besoins et contraintes de la circulation. »

63 \ Note Ae N-2015-02.

64 \ Avis relatif à la mise en concession de la RN 154 / RN 12 (avis Ae n°2016-52 du 21 septembre 2016).

65 \ Avis Ae n°2016-45 du 7 septembre 2016.

66 \ Instruction du gouvernement du 16 juin 2014.

67 \ Des appréciations équivalentes figurent dans les avis n°2015-93, 2016-06, 2016-23, 2016-29, 2016-49, 2016-52, 2016-106, sans que cette liste soit exhaustive.

68 \ Ligne 15 est (avis Ae n°2015-93), CDG Express (avis Ae n°2016-06) ; RN 164 à Merdrignac (avis Ae n°2016-94).

69 \ Aménagement Balata-PROGT (avis Ae n°2016-20) ; liaison autoroutière Castres - Toulouse (avis Ae n°2016-62).

70 \ CDG Express (avis Ae n°2016-06) ; RD 1330 à Senlis (avis Ae n°2016-09) ; pont J.J. Bosc à Bordeaux (avis Ae n°2016-40).

71 \ Depuis les travaux fondateurs de Yacov Zahavi. Voir notamment <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00088507/document>.

72 \ Projet Eole (avis Ae n°2016-84/88).

73 \ Équipements pour le RER A à Marne-la-Vallée Chessy (avis Ae n°2016-07) ; 4e voie ferroviaire entre Strasbourg et Vendenheim (avis Ae n°2016-29) ; modernisation du nœud ferroviaire de Mulhouse (avis Ae n°2016-49).

74 \ Création de la voie L en gare de la Part-Dieu (avis Ae n°2015-99).

75 \ Pont J.J. Bosc à Bordeaux (avis Ae n°2016-40).

part l'intention exprimée publiquement, et d'autre part le résultat obtenu.

Les dossiers de lignes électriques examinés par l'Ae en 2016 ont confirmé que les justifications technico-économiques (JTE) de ces projets sont en général beaucoup mieux construites, signe peut-être d'évaluations davantage inscrites au sein du processus réel d'élaboration des projets. Ces JTE présentent d'ailleurs une certaine parenté avec la démarche ERC des études d'impact, en ce qu'elles déroulent généralement un raisonnement « en entonnoir », depuis la fonctionnalité recherchée, exprimée de manière large, jusqu'à la solution retenue. Il reste cependant à intégrer ces JTE aux dossiers présentés au public⁷⁶ : l'Ae a ainsi rencontré des cas où les explications fournies dans l'étude d'impact n'étaient pas totalement cohérentes avec la JTE⁷⁷.

La destruction de sols naturels, agricoles et forestiers

À quelques exceptions près (Grands projets du Sud-Ouest (GPSO)⁷⁸, notamment), l'Ae avait été peu confrontée, au cours des dernières années, à des projets consommant des surfaces naturelles, agricoles ou forestières très importantes. Elle a dû approfondir cette question, au cours de plusieurs délibérations et notamment celles relatives au contournement Est de Rouen, à la ZAC du Triangle de Gonesse et aux projets autoroutiers RN 154 / RN 12 et Castres – Toulouse.

En cohérence avec les dispositions récemment approuvées dans la loi pour la reconquête de la biodiversité⁷⁹, l'Ae a estimé opportun de se prononcer sur cette question, en fonction des valeurs pédologiques et agronomiques des sols, ainsi que de la fonctionnalité écologique des habitats qu'ils accueillent : c'est une des données importantes qui doit figurer dans l'analyse de l'état initial. Elle a également estimé opportun

de considérer qu'une consommation d'espaces naturels ou agricoles conduit de façon irréversible à la destruction de sols : pour la plupart des activités envisagées, la reconstitution ultérieure de sols disposant de propriétés similaires apparaît hautement improbable - il s'agit donc d'une ressource non renouvelable.

Ainsi, l'Ae relève, dans ses avis, la surface susceptible d'être détruite par le projet. Dans plusieurs cas, les effets directs sont importants⁸⁰. Les effets indirects peuvent l'être plus encore, sans être pour autant totalement pris en compte : fragmentation du territoire (notamment quand deux infrastructures sont parallèles), développements urbains induits. Sur ce dernier sujet, les projets dont les impacts sont les plus importants ne sont pas nécessairement ceux dont les impacts directs le sont⁸¹. Par exemple, la surface de la gare de Nîmes et de sa voirie d'accès devrait consommer 15 ha, alors qu'elle devrait induire l'aménagement de 280 ha d'une zone d'aménagement différé (ZAD). Il est également utile, notamment dans les dossiers d'aménagement foncier, agricole et forestier (AFAF) liés à une infrastructure de transport, de faire figurer les surfaces totales de l'emprise de l'infrastructure et de celle des AFAF constituant avec elle un même programme de travaux, pour pouvoir appréhender l'ensemble des surfaces agricoles et naturelles affectées.

Une démarche d'évitement suffisamment précoce prend tout son sens vis-à-vis de cet enjeu. Plusieurs études d'impact font état des concertations conduites avec les milieux agricoles pour réduire ces destructions. Cette préoccupation est en partie convergente avec celle qui a conduit à créer des commissions départementales de consommation des espaces agricoles. Elle est en outre désormais prise en compte dans le code rural et de la pêche maritime (articles L.112-1-3 et D.112-1-19)⁸². Dans les dossiers qu'elle a analysés, l'Ae a relevé peu de compétition entre des espaces agricoles, d'une part, et des espaces naturels et forestiers, d'autre part.



Site des pépinières à Caen



Pins le long du canal du midi

L'état des connaissances, incertitudes

L'Ae a été amenée à rappeler, même pour des projets assez courants⁸³, que la description de l'état initial ne doit pas être conçue comme une monographie sur le périmètre d'étude, mais comme un recensement des interfaces entre des sensibilités environnementales et le projet, et permettre ainsi d'identifier les risques d'impacts directs et indirects pressentis.

Certains maîtres d'ouvrage sont toutefois confrontés à une réelle impossibilité de présenter des données complètes et fiables pour certains enjeux environnementaux et certains milieux. Cette question se pose en particulier régulièrement pour les projets en milieu marin (Cf. rapport annuel 2015 de l'Ae - projets éoliens en mer).

Pour la première fois, l'Ae a dû se prononcer sur des projets de parcs hydroliens pilotes au Raz Blanchard⁸⁵. Son avis a de nouveau constaté le niveau significativement plus réduit en mer qu'à terre des connaissances et des méthodologies disponibles pour aider un maître d'ouvrage à dresser un état initial de l'environnement, à identifier les effets et les vulnérabilités des espèces et des milieux à ces effets, et à conclure sur les impacts, dans le cadre de la démarche « éviter, puis réduire et, le cas échéant, compenser les impacts dommageables » (ERC). Il a notamment souligné que la directive « projets » précise que le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement inclut les informations qui peuvent raisonnablement être requises pour arriver à une conclusion motivée sur les incidences notables du projet sur l'environnement, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existantes.

L'Ae considère, dans ces situations, que l'importance des incertitudes ne doit pas conduire à considérer de manière privilégiée que les impacts seront négligeables ou faibles, sans mentionner les incertitudes sur la conclusion. L'Ae recommande alors, en premier lieu, de prendre en compte les connaissances acquises pour d'autres projets, voire, lorsqu'ils existent, des guides relatifs aux mêmes types de projets, après avoir analysé ce qui les distingue. Elle recommande également de prendre des hypothèses prudentes et conservatrices pour l'évaluation des impacts – et pas nécessairement les plus favorables⁸⁵ –, d'autant plus si les technologies utilisées ne sont pas encore arrêtées ou si leurs effets ne sont pas encore totalement connus⁸⁶.

Dans tous les cas, tout en rappelant la nécessité de mieux étayer la démonstration que les impacts restent acceptables, l'Ae a recommandé, conformément à ce que prévoit le principe de précaution, de renforcer les études et recherches pour acquérir les connaissances manquantes pour les enjeux potentiellement les plus forts, mais encore mal connus. Elle a, dans le même esprit, recommandé de mutualiser le dispositif de suivi des deux parcs hydroliens du Raz Blanchard et de capitaliser les données recueillies, notamment au bénéfice de projets ultérieurs, en prenant notamment en compte l'importance des aides publiques qui peut justifier une telle demande. De même, pour les dragages du Port de Rouen, elle a recommandé de concevoir le dispositif de suivi afin de pouvoir apporter la démonstration de l'absence d'impact pendant la durée de l'autorisation ou de prendre des mesures appropriées, si ce suivi mettait en évidence des évolutions imprévues.

76 \ En général, elles n'y figurent pas.

77 \ Interconnexion FAB Menuet - Exeter (avis Ae n°2016-54).

78 \ Avis Ae n°2013-121, -122 et -123 du 22 janvier 2014.

79 \ Article L. 110-1 du code de l'environnement :

« Les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, les êtres vivants et la biodiversité font partie du patrimoine commun de la nation. Ce patrimoine génère des services écosystémiques et des valeurs d'usage. Les processus biologiques, les sols et la géodiversité concourent à la constitution de ce patrimoine. »

80 \ Plus de 500 ha pour le contournement Est de Rouen, 210 ha pour le Triangle de Gonesse, 462 ha pour la RN154/RN 12, 316 ha pour la liaison autoroutière Castres - Toulouse (LACT).

81 \ RER A Chessy (avis Ae n°2016-07 du 20 avril 2016) ; section PROGT Balata (avis n°2016-20 du 8 juin 2016) ; boulevard des Pépinières à Caen (avis Ae n°2016-23 du 8 juin 2016).

82 \ « Les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole font l'objet d'une étude préalable comprenant au minimum une description du projet, une analyse de l'état initial de l'économie agricole du territoire concerné, l'étude des effets du projet sur celle-ci, les mesures envisagées pour éviter et réduire les effets négatifs notables du projet ainsi que des mesures de compensation collective visant à consolider l'économie agricole du territoire. »

83 \ Ligne 15 est du Grand Paris Express (avis Ae n°2015-93 du 20 janvier 2016) et aménagement des terminus du RER B de Saint-Rémy-lès-Chevreuse et de Robinson (avis n°2016-100 & 109 du 21 décembre 2016).

84 \ Avis Ae n°2016-04 et n°2016-04 bis du 6 avril 2016.

85 \ En particulier, dans l'extrapolation à grande échelle des résultats d'une expérimentation (dragages du GPM de Rouen - avis Ae n°2016-25 du 22 juin 2016).

86 \ Projet FAB (avis Ae n°2016-54 du 21 septembre 2016).



Infrastructure ferroviaire à Strasbourg

L'analyse des impacts cumulés de plusieurs projets

Le code de l'environnement⁸⁷ a prévu plusieurs approches complémentaires pour analyser les impacts cumulés, tels que le prévoit la directive « projets » :

- l'article R.122-5 4° du code de l'environnement requiert que l'étude d'impact comporte une analyse des effets cumulés avec ceux d'autres projets connus : pour l'Ae, cette analyse relève d'un niveau de détail comparable à celui de l'analyse des impacts du projet ;
- le même article requiert également, lorsqu'un projet fait partie d'un programme de travaux, que l'étude d'impact comporte une appréciation des impacts de l'ensemble du programme. En règle générale, cette appréciation est plus générale et qualitative ;
- l'Ae a également rencontré à plusieurs reprises la configuration d'impacts indirects, liés à des effets induits par un projet. C'est le plus souvent le cas des effets induits sur l'urbanisation par des infrastructures de transport : lignes du Grand Paris Express⁸⁸, contournement Est de Rouen⁸⁹, Gare de Nîmes - Manduel⁹⁰.

L'Ae considère que ces analyses doivent être d'autant plus développées et précises, que les effets sont avérés ou très probables, en particulier lorsque la réalisation des développements induits est directement liée à la réalisation du projet. Par exemple, dans le cas du Grand Paris Express, c'est la loi n°2010-597 du 3 juin 2010

relative au Grand Paris qui articule, de façon cohérente, le développement d'un réseau de transport avec des contrats de développement territorial des territoires desservis, qui ont fait l'objet d'évaluations environnementales. Dans ses avis relatifs à la ligne 18, puis à la ligne 17, l'Ae avait recommandé d'assurer l'articulation et la cohérence de l'évaluation du projet avec les éléments issus des évaluations environnementales des contrats de développement territoriaux (CDT) du territoire traversé. L'Ae se focalise alors sur les enjeux qui lui apparaissent les plus forts dans chaque cas d'espèce⁹¹.

La profondeur et la complétude d'une telle analyse lui semblent encore plus impératives, lorsque la réalisation du projet conditionne une urbanisation future, dans des documents d'urbanisme, dans des arrêtés créant des zones d'aménagement différé (ZAD) ou des zones d'aménagement concerté (ZAC), ou encore dans des protocoles de financement. L'Ae a notamment recommandé, alors que les dossiers qui lui étaient soumis ne le prévoyaient pas, de traiter les impacts de l'urbanisation du Triangle de Gonesse comme des effets indirects du projet de ligne 17 ou encore ceux des ZAD de Manduel et de Redessan comme des effets indirects de la gare de Nîmes - Manduel. Dans ce dernier cas, pour préciser ses attentes, l'Ae a mentionné les enjeux à traiter (destruction d'habitats naturels, fonctionnement hydraulique, impacts liés aux trafics supplémentaires).

L'Ae a également souhaité, pour la DUP du projet de contournement Est de Rouen, compte tenu notamment de la mise en concession ultérieure, que soient précisées les mesures d'évitement, de réduction et de compensation des effets environnementaux négatifs de la périurbanisation supplémentaire des plateaux Est desservis par le projet, notamment en ce qui concerne les risques de consommation foncière et les principaux effets liés aux trafics (air, bruit, gaz à effet de serre).

Dans tous les cas, plutôt qu'une approche qualitative, passant en revue de façon indifférenciée toutes les thématiques environnementales, l'Ae recommande une analyse ciblée sur les enjeux environnementaux pour lesquels un cumul d'impact est probable et potentiellement significatif. C'est notamment ce qui l'a conduite, pour les dragages du GPM de Rouen, à reprendre dans son avis de cadrage préalable, puis à recommander dans son avis sur la demande d'autorisation du projet⁹² de s'attacher, pour cette analyse, aux enjeux les plus importants (hydrodynamique sédimentaire, Natura 2000, contamination chimique et biologique, activités de pêche) et pour lesquels les incertitudes les plus importantes subsistent. L'Ae avait d'ailleurs considéré, *mutatis mutandis*, que cette approche devrait être retenue dans les études d'impact des autres projets susceptibles d'être autorisés sur la durée pendant laquelle les dragages seraient autorisés.

LES PLANS ET PROGRAMMES NATIONAUX

Le code de l'environnement prévoit que les plans, schémas, programmes et autres documents de planification susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement sont soumis à évaluation environnementale⁹³. Dans ce cadre, l'Ae a été saisie en 2016 de « plans / programmes » importants et de portée nationale : la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) pour la métropole et pour plusieurs départements d'outre-mer⁹⁴, le plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (2016-2018)⁹⁵, le programme national de la forêt et du bois (2016-2026)⁹⁶, le programme d'action national nitrates (PAN)⁹⁷.

Ces documents sont tous porteurs d'au moins une ambition que le pays se fixe et affiche, et dont la portée est potentiellement majeure : offrir à tous les déchets radioactifs une filière de gestion, diviser par quatre les émissions de gaz à effet de serre du pays d'ici 2050, réduire à 50 % d'ici 2025 la part du nucléaire dans la production d'électricité, adapter les forêts françaises au changement climatique, réduire la pollution des eaux par les nitrates et combattre l'eutrophisation.

L'adéquation des moyens à l'objectif visé est évidemment une condition pour la réussite, mais aussi un facteur déterminant les impacts du plan / programme. Ce point est généralement insuffisamment traité. Ce fut systématiquement le cas lorsqu'il s'est agi de mettre en évidence les besoins d'ajustement des moyens et des leviers, pour pouvoir réaliser les objectifs aux différents niveaux d'action : local, régional, national.

Dans les difficultés souvent rencontrées, la question de la facilité de compréhension par le public de documents de programmation stratégique est ressortie presque partout, de même que celle de la définition, de la justification et de l'évaluation des différents scénarios sur lesquels reposent les plans / programmes.

Enfin, même si des plans / programmes impliquent la réalisation de projets, certains étant eux-mêmes soumis à étude d'impact, l'évaluation environnementale d'un tel document devrait permettre de fixer le cadre et les critères de performance environnementale, utiles pour la préparation des études d'impacts des projets qu'ils induisent, ce qui n'a pas été le cas dans les documents examinés.

Ces remarques générales sont illustrées plus précisément ci-après.

Les programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE)

L'atteinte des objectifs

La question de l'adéquation des moyens aux objectifs a suscité de nombreuses recommandations de l'Ae sur toutes les PPE examinées, portant notamment sur une clarification de la trajectoire et les échéances d'atteinte des objectifs fixés par la loi, les indicateurs de suivi et les mesures correctives qui seraient mises en place en cas d'écart avec ces objectifs.

En plus de leur cohérence avec les objectifs fixés par la loi, l'Ae a soulevé la question de l'articulation des moyens et objectifs fixés dans les PPE avec d'autres plans / programmes régionaux ou nationaux. Dans tous les cas, l'Ae a recommandé d'améliorer la présentation des bilans et autres données chiffrées pour les rendre compréhensibles, comparables et consolidables tant au sein de la PPE que sur une région ou sur la France et, pour plusieurs régions insulaires, d'expliquer les choix opérés en explicitant leur contribution aux objectifs régionaux et nationaux (Corse, La Réunion).

Pour la métropole, l'Ae a recommandé de ne proposer que des scénarios conformes aux ambitions fixées par la loi, puisque tel n'était pas le cas : certains scénarios envisagés ne permettaient pas d'atteindre les objectifs légaux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre ; le dossier ne permettait pas de comprendre en quoi certains d'entre eux respecteraient les objectifs de réduction de la part du nucléaire dans la production électrique. Il en a été de même pour l'évaluation des leviers mis en place pour atteindre l'indépendance énergétique des départements ultramarins.

Une place prépondérante de l'électricité dans les PPE au détriment des autres volets

Alors que les transports sont un des principaux consommateurs d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre, le volet transport de toutes les PPE apparaît singulièrement en retrait, de manière plus marquée dans les zones non interconnectées (ZNI), regroupant la Corse et tous les DOM. C'est le cas aussi, dans une moindre mesure, pour le volet relatif au bâti.

87 \ Les références sont mentionnées selon la terminologie des articles en vigueur en 2016.

88 \ Notamment ligne 18 (avis Ae n°2015-63 du 21 octobre 2015), ligne 17 (avis Ae n°2015-78 du 2 décembre 2015), ligne 15 est (avis Ae n°2015-93 du 20 janvier 2016).

89 \ Avis Ae n°2015-98 du 3 février 2016.

90 \ Avis Ae n°2016-106 du 21 décembre 2016.

91 \ Risque d'inondation pour la ZAC des Grandes Ardoines (avis relatif à la ligne 15 sud), destruction de sols agricoles pour le plateau de Saclay et le Triangle de Gonesse (avis relatifs respectivement à la ligne 18 et la ligne 17).

92 \ Avis n°2015-43 du 22 juillet 2015 et avis n°2016-25 du 22 juin 2016.

93 \ Article L. 122-4 du code de l'environnement : « Font l'objet d'une évaluation environnementale au regard des critères mentionnés à l'annexe II de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement... »

94 \ Avis n°Ae 2016-57 du 24 août 2016 pour la France métropolitaine, avis n°Ae 2016-74 du 19 octobre 2016 pour la Guadeloupe, avis n°Ae 2016-75 du 19 octobre 2016 pour la Guyane (2016-2018 et 2019-2023), avis n°Ae 2016-76 du 19 octobre 2016 pour Mayotte (2016-2018 et 2019-2023), étant précisé que les avis sur les PPE de la Corse et de La Réunion ont été rendus en 2015, et que celui de la Martinique n'a pas encore été sollicité par les pétitionnaires.

95 \ Avis n°Ae 2016-36 du 20 juillet 2016.

96 \ Avis n°Ae 2016-31 du 6 juillet 2016.

97 \ Avis n°Ae 2015-101 du 16 mars 2016 sur une saisine reçue en 2015.

Dans les ZNI, il en résulte des programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE) essentiellement développées sur le volet électrique, révélant l'asymétrie d'information entre EDF (qui y assure toujours, soit directement, soit via ses filiales, le quasi-monopole des fonctions de transport, de distribution et d'équilibre du réseau, tout en étant le principal producteur) et les collectivités ou les services de l'État.

L'Ae a émis des recommandations qui lui ont semblé nécessaires à une approche plus équilibrée :

- conduire une contre-expertise indépendante sur le seuil de déconnexion⁹⁸ imposé aux producteurs d'énergies renouvelables intermittentes (La Réunion, Guadeloupe, Mayotte) et mieux étayer sa justification et sa valeur, ou engager des études pour optimiser l'organisation et l'efficacité des services systèmes (Guyane) ;

- mieux justifier les besoins supplémentaires de production thermique portés par la PPE (La Réunion, Guadeloupe, Mayotte).

Il faut aussi souligner que la spécificité des ZNI conduit à des questions tenant à l'équilibre du réseau électrique, assuré dans des conditions très différentes de la métropole. Dans ce contexte particulier, l'Ae a émis des recommandations relatives à l'organisation des services systèmes qui concourent à cet équilibre. Puisque l'élaboration des PPE aurait pu être l'occasion d'interroger certains évidences trop souvent admises sans examen critique (tels que la nécessité d'un seuil de déconnexion des énergies renouvelables) ou de concevoir de nouvelles solutions pour assurer ces services, l'Ae a émis des recommandations pour que des études soient engagées sur ces questions (Guyane, PPE de la métropole).



Des points de faiblesses retrouvés dans les PPE

Certains « angles morts » ou faiblesses sont récurrents dans l'ensemble des PPE examinées par l'Ae.



PPE Guyane (usine biomasse)

Ainsi, pourrait-on s'attendre à ce que des documents de planification portés par l'État, conjointement avec la collectivité territoriale dans chaque ZNI, examinent l'opportunité d'utiliser l'outil fiscal, voire d'y recourir largement, pour faire évoluer certains comportements dans le sens visé, avant de prendre position⁹⁹. Tel n'a pas été le cas, conduisant l'Ae à émettre des recommandations sur la fiscalité des carburants pour les transports (Mayotte, Guadeloupe).

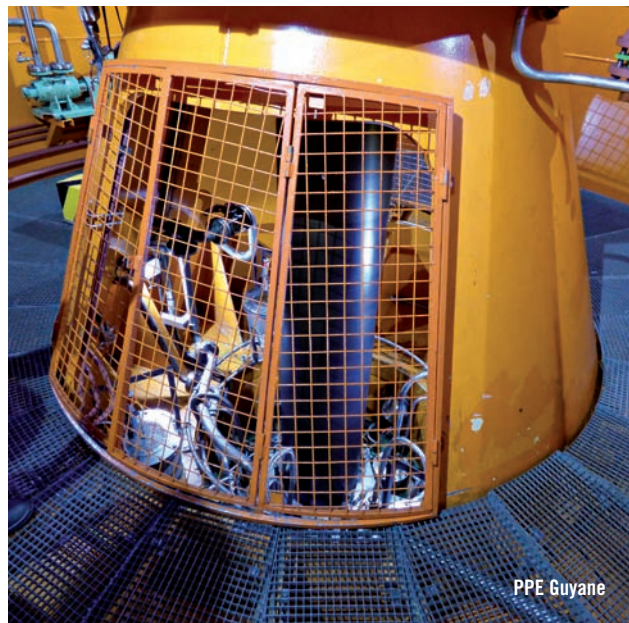
Concernant la métropole, l'Ae a recommandé d'approfondir :

- la réflexion sur l'évolution de la part de la fiscalité sur l'énergie dans l'ensemble de la fiscalité ;
- l'analyse d'un transfert de taxes non environnementales (par exemple sur le travail) vers des taxes sur l'énergie ;
- la possibilité de prévoir un recours à l'outil fiscal notamment en cas d'irrespect de la trajectoire visée.

Outre les transports déjà mentionnés, certains volets restent nettement en retrait : la maîtrise de la dépense d'énergie (MDE) dans les ZNI, l'éolien dans les DOM, l'autoconsommation (Guyane), et plus globalement les volets sur les énergies renouvelables.

Des difficultés récurrentes rencontrées dans l'évaluation environnementale des PPE

Aucune des évaluations environnementales stratégiques des PPE n'a tenté d'évaluer les consommations d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre associées aux importations de biens manufacturés, ni leur évolution. Il est pourtant démontré que la désindustrialisation conduit à un déplacement, souvent hors des frontières, des sources de consommation et d'émissions, ce qui apparaît comme des baisses dans les bilans présentés, alors que les consommations et émissions correspondantes ont bien eu lieu. De façon symétrique, la dépendance énergétique requiert des



PPE Guyane

importations de ressources énergétiques, dont l'ensemble des effets environnementaux, y compris ceux liés à leur obtention et leur transport, devraient être comparés, pour identifier la meilleure alternative pour la production locale. Sans méconnaître la difficulté d'évaluer le contenu carbone de biens produits à l'étranger, l'Ae a émis des recommandations visant à apprécier ces éléments.

Enfin, comme pour l'ensemble des programmes nationaux, les PPE prévoient ou permettent la réalisation d'un certain nombre de projets (centrales, gazoducs, barrages...). L'évaluation environnementale devrait fournir un cadre et apporter des éléments ayant vocation à être repris et développés par les études d'impact de ces projets, lorsque ceux-ci seront en voie d'être réalisés. Tel n'a pas été le cas, faisant ainsi manquer l'occasion de préparer et de permettre une évaluation de chaque projet cohérente avec celle des PPE. L'Ae a émis des recommandations en ce sens, mais aussi en demandant de compléter l'évaluation des PPE par une appréciation de leurs impacts sur l'eau, l'air et

98 \ Taux de production d'électricité renouvelable au-delà duquel l'accès au réseau des installations de production n'est plus garanti afin de maintenir la fonctionnalité du réseau.

99 \ En cohérence avec les recommandations de l'OCDE sur la place de fiscalité environnementale en France (Examen environnemental de la France 2016, OCDE : <http://www.oecd.org/fr/france/examens-environnementaux-de-l-ocde-france-2016-9789264252592-fr.htm>.)

la santé via une appréciation des impacts prévisibles des projets induits. Plus globalement, les dossiers peinent à appréhender la question des mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) dans la démarche de planification stratégique.

Cette démarche « ERC », classique pour les projets, est en effet plus complexe pour les plans / programmes, en particulier lorsque leur objet est intrinsèquement d'améliorer la prise en compte de l'environnement – ce qui ne saurait en soit justifier l'absence de mesures ERC car l'amélioration de l'environnement peut nécessiter des travaux ou des impacts induits susceptibles eux-mêmes d'effets sur l'environnement.



Forêt de Villefermoy

Les autres plans / programmes nationaux examinés en 2016

Le plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR), révisé tous les trois ans, est un outil de « mise sous contrôle » de la gestion des matières et déchets radioactifs. Il vise notamment à ne laisser à terme aucun déchet sans filière de gestion adaptée. C'est donc un plan qui porte par nature une démarche d'amélioration pour l'environnement.

Le plan national de la forêt et du bois (PNFB) porte les orientations de la politique forestière de 2016 à 2026 et décline ses grandes orientations en actions.

Le programme d'actions national nitrates est établi par les ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement, pour l'application de la directive n°91/676/CEE du 12 décembre 1991, dite directive « nitrates », qui vise la réduction et la prévention de la pollution des eaux par l'azote d'origine agricole (engrais chimiques, déjections animales et effluents d'élevage). Le programme d'actions national est complété dans chaque région par un programme d'actions régional.

Sur chacun de ces documents, des recommandations spécifiques ont été émises. En revanche, il apparaît qu'un certain nombre d'entres elles permettent de tirer des enseignements communs entre tous ces plans / programmes, partagés aussi avec les PPE.

Faciliter la compréhension par le public

L'Ae est très attachée à ce que le public dispose de tous les éléments permettant une bonne compréhension malgré le caractère technique du contenu de ces documents. Comme pour les PPE, l'Ae a émis des recommandations sur chacun de ces autres plans / programmes pour faciliter cette compréhension et harmoniser les données et bilans présentés.

Pour le PNGMDR par exemple, la définition et la prise en compte de la nocivité des déchets, la description et la prise en compte de l'évolution de leur radioactivité, y compris à très long terme, lui sont apparus être des préalables importants à la compréhension par le public des enjeux de ces déchets.



Programme d'actions national nitrates

Permettre la cohérence du plan / programme avec les planifications locales, régionales, voire internationales

Comme pour les PPE, les questions d'articulation et de cohérence des autres plans / programmes avec des outils de planification locaux, régionaux voire internationaux, ainsi qu'avec les autres réglementations, se sont posées. Ainsi, les documents présentés ne contenaient généralement pas suffisamment d'éléments pour permettre de vérifier cette cohérence, ou ceux-ci étaient présentés d'une manière empêchant leur consolidation aux différents niveaux.

Le plan national de la forêt et du bois (PNFB) prévoit sa déclinaison au niveau régional dans des programmes régionaux de la forêt et du bois (PRFB). Comme déjà souligné, l'articulation et la cohérence des objectifs et des actions prévus aux différents niveaux est un enjeu important des plans et programmes.

L'Ae a ainsi recommandé de préciser le cadrage donné aux PRFB sur plusieurs points. Ceci concerne notamment les mesures en faveur de la biodiversité et l'argumentaire du ciblage des forêts où effectuer des prélèvements de bois supplémentaires, ainsi que l'impact sur l'environnement des plantations de résineux et de peupliers, et les mesures d'accompagnement de ces plantations en faveur de la biodiversité. Enfin, l'Ae a aussi recommandé de mettre en évidence les territoires qui partagent des enjeux environnemen-

taux analogues et pour lesquels les mesures des PRFB devraient être particulièrement coordonnées.

Le programme d'actions national nitrates présenté était le troisième dont l'Ae était saisie. Comme pour le PNFB, l'Ae a rappelé les recommandations de ses avis précédents auxquelles aucune réponse n'avait été apportée. Il n'abordait pas non plus la question de l'articulation entre ce document et les programmes régionaux nitrates ; l'Ae a recommandé d'indiquer quelles seront les conséquences du plan national sur les plans régionaux, et d'expliquer comment ils permettront d'atteindre les objectifs fixés par la directive. L'Ae a également recommandé de préciser leur contribution à l'atteinte des objectifs des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), en application de l'autre directive pertinente en la matière (directive cadre sur l'eau), de même qu'avec la convention OSPAR et les plans d'actions pour le milieu marin, pour mieux montrer leur cohérence avec ces autres documents : dans tous les cas, c'est bien l'enjeu de la qualité de l'eau, et tout particulièrement des secteurs eutrophisés, qui aurait dû être au cœur de l'évaluation environnementale et l'Ae n'a pas été convaincue que le plan d'action nitrates (PAN) comportait les éléments de restauration de la qualité écologique des milieux attendus.

La question centrale des scénarios

Comme pour les PPE, les scénarios retenus ont pu soulever des questions de conformité aux objectifs fixés par ailleurs. Ceci concerne notamment le PNGMDR, en lien avec la PPE de la métropole

Le choix des scénarios retenus dans le PNGMDR quant aux évolutions de la production électronucléaire et du parc associé est déterminant dans la nature et la quantité de rejets et de déchets produits. Ainsi, la cohérence entre le PNGMDR et la PPE de la métropole devrait être mise en évidence plus explicitement dans le document, dès lors que PPE et PNGMDR reposent sur des scénarios de production électronucléaire qui doivent être identiques.

La prise en compte du long terme dans l'analyse des scénarios est également une question clé : les hypothèses de renouvellement du parc nucléaire et de démantèlement de certaines installations désormais prévues par la loi, comme la prise en compte de l'ensemble du cycle de vie de la nouvelle génération de réacteurs projetée apparaissent importantes tout particulièrement pour ce plan, dont les installations sont programmées pour plus d'un siècle.

Enfin, certains aléas sont susceptibles de modifier les équilibres des scénarios du PNGMDR, par exemple des aléas portant sur le projet de stockage géologique profond Cigéo ou encore la stabilité à long terme des dépôts d'un grand volume de déchets miniers radioactifs. L'Ae a recommandé d'en développer l'ana-

lyse et d'en apprécier les conséquences afin de pouvoir en anticiper les enjeux et impacts pouvant en résulter.

Concernant le programme national de la forêt et du bois (PNFB), des problématiques analogues ont été rencontrées : pour réaliser l'évaluation environnementale stratégique du PNFB comme de tout plan / programme, il est nécessaire de comparer les effets de l'application du plan avec ce qui adviendrait en l'absence de plan (scénario de référence). Les perspectives d'évolution du territoire sans le PNFB n'ayant pas été présentées, l'Ae a recommandé de les prévoir, tout comme pour le plan d'action nitrates, pour lequel une présentation plus complète et plus objective de l'évolution de la qualité des eaux des milieux aquatiques continentaux des vingt dernières années aurait été utile, notamment afin de présenter l'évolution du territoire en l'absence de plan, de façon plus cohérente avec les tendances observées.

Enfin, pour plusieurs plans (PNFB, PAN), aucune alternative aux choix présentés ne semble avoir été envisagée. Les raisons de ces choix ne sont souvent ainsi pas justifiées. Le PAN, en particulier, a pu apparaître aux yeux de l'Ae comme plus attentif à l'objectif juridique de mettre fin à un contentieux européen spécifique qu'à un objectif de restauration de la qualité des eaux en liaison avec la DCE. Pour l'Ae, cette faible ambition ouvre des perspectives de contentieux ultérieurs sur la mise en œuvre de la DCE, dont on peut regretter qu'ils ne soient pas anticipés et prévenus.



Alvéoles de stockage du CSFMA



Stockage des big-bags au fond d'une alvéole (hâtibulle)



Déchargement des colis dans le bâtiment logistique du CSTEA

Les liens entre plans / programmes et projets

Comme pour les PPE, les mêmes problématiques de liens entre évaluation environnementale stratégique des plans / programmes et études d'impact des projets ont été rencontrées.

Le PNFB prévoit des actions inscrites dans des « déclinaisons opérationnelles » peu décrites. Un des premiers enjeux est que de telles actions soient mieux explicitées et leurs effets potentiels mieux appréhendés. Un autre enjeu est, ensuite, que le plan fournisse un cadre approprié de mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) pour les plans régionaux. De façon plus spécifique, l'Ae a recommandé, pour le programme de travail de structuration des liens entre les professionnels de la filière, l'obligation de l'élaboration de cahiers des charges environnementaux pour les principales mesures d'intervention économique.

À l'inverse, le plan d'action nitrates (PAN) comporte plusieurs mesures réglementaires très précises, laissant peu de marges de manœuvre aux plans régionaux (épandage en zone de montagne, stockage au champ, plafond d'azote épandable pour les élevages herbagers...). Pour l'Ae, l'évaluation environnementale de telles mesures ne peut être réalisée qu'à l'échelle globale, moyennant un investissement dans des études et des recherches, qu'elle n'a pu qu'encourager dans son avis.

Le cas du plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR) est apparu particulièrement intéressant, dans la mesure où l'Ae, de nouveau en 2016, a délibéré plusieurs avis concernant des projets liés à des installations nucléaires de base (INB) ou à leur démantèlement¹⁰⁰. L'analyse de ces projets a soulevé des interrogations nouvelles, en grande partie analogues à celles du PNGMDR.

Par exemple, l'Ae a souligné la nécessité d'une approche globale, notamment par filière de traitement mais aussi pour chaque projet, des impacts environnementaux des rejets et des déchets, puisque les premiers sont autorisés sans les considérer comme des déchets, ni leur appliquer les mêmes principes. La question des déchets produits lors des phases de démantèlement (quoique pouvant nécessiter des durées comparables, voire supérieures, à celle de l'exploitation des installations) a permis de rappeler la nécessaire mise en cohérence des chroniques de production des déchets avec leur gestion et les capacités des filières, illustrant ainsi le besoin qui reste fréquent de veiller à inscrire dans le cadre du plan / programme chacun des projets qui en dépendent. En écho, cela a conduit l'Ae à soulever la question des conditions d'autorisation de nouvelles installations nucléaires, en l'absence de filière de traitement de certains de leurs déchets ou en cas de saturation des installations d'entreposage et de stockage existantes.

100 \ Avis de l'Ae en 2016 relatifs à des INB : n°Ae 2015-95 du 20 janvier 2016 sur la modification de l'installation nucléaire de base n°138 exploitée par la Socatri sur le site du Tricastin (84), n°Ae 2016-18 du 6 avril 2016 sur le laboratoire souterrain de l'ANDRA à Bure (55), n°Ae 2016-56

du 21 septembre 2016 sur le démantèlement de l'installation nucléaire de base 105 - AREVA NC à Pierrelatte (26), n°Ae 2016-83 du 23 novembre 2016 sur le démantèlement de l'INB 94 à Chinon (37), n°Ae 2016-86 du 23 novembre 2016 sur le démantèlement de l'usine Georges Besse I

d'Eurodif production (26), n°Ae 2016-90 du 7 décembre 2016 sur la poursuite du démantèlement de l'INB 52 (ateliers de traitement de l'uranium enrichi) en vue de sa mise à l'arrêt définitif, sur le site du CEA à Cadarache (13).

LES NOUVEAUX TYPES DE PLANS ET PROGRAMMES SOUMIS À L'Ae EN 2016

L'élargissement du champ de compétence de l'Ae à de nouveaux plans et programmes par les modifications successives de l'article R.122-17, fait de 2016 une année « d'expérimentation » à plusieurs titres.

En premier lieu, il convient de considérer le petit nombre de dossiers qui ont ainsi nouvellement mobilisé l'Ae, soit cinq dossiers concernant trois rubriques de la nomenclature, parmi la vingtaine concernée : chartes des parcs naturels régionaux (PNR) de la Sainte-Baume et de Oise – Pays-de-France,¹⁰¹ schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) de l'Authion¹⁰², schémas départementaux des carrières (SDC) de la Sarthe et de Mayotte¹⁰³. À ce total s'ajoutent les avis émis sur deux dossiers d'urbanisme, le schéma régional de cohérence territoriale (SCoT) de Nantes – Saint-Nazaire et la mise en compatibilité du PLU de Paris liée à la création de la ZAC Paris – Bercy¹⁰⁴, évoqués par l'Ae en raison de leur complexité et de l'importance des enjeux environnementaux concernés, conformément aux dispositions de l'article R.104-21 du code de l'urbanisme.

L'heure n'est ainsi pas au bilan, mais d'abord au constat des questions nouvelles qui se posent, ou d'un mode de travail à adapter.

Par des observations et recommandations sur le rapport environnemental, les avis d'autorité environnementale visent à faire entrer plus nettement le maître d'ouvrage dans une démarche d'évaluation de qualité, intégrée et itérative, utile à l'élaboration du plan ou du programme. L'Ae est ainsi souvent amenée à se prononcer sur des questions de méthodes ou de respect par le rapport de l'ensemble des items prévus par la réglemen-

tation. Ces appréciations pourront connaître une finalité immédiate en améliorant la qualité du dossier présenté à la connaissance du public, mais également une finalité à plus long terme en apportant des conseils utiles lors de la révision du plan ou du programme considéré. Ainsi notamment, l'avis sur le SDC de la Sarthe s'est délibérément placé dans la perspective du niveau d'ambition nécessaire de l'établissement prochain du schéma régional des carrières qui devrait lui succéder d'ici trois ans. Dans le même esprit, l'Ae s'adresse aux PNR qui engagent la révision de leur charte en relevant quelques points qui auraient pu être développés dans les rapports environnementaux qui lui ont déjà été soumis.

L'introduction d'une évaluation environnementale, assortie d'un avis de l'Ae avant enquête publique, constitue une étape nouvelle et spécifique dans le processus de création ou de renouvellement d'un PNR. Comme pour l'ensemble des plans et programmes qui lui sont soumis, l'Ae appelle tout particulièrement l'attention des maîtres d'ouvrage sur ses recommandations visant à prolonger les analyses de l'évaluation environnementale et à s'engager sur leur prise en compte.

Elle relève pour tous les dossiers l'importance du dispositif de suivi, qui doit constituer un référentiel utile sur le long terme. Elle engage à le mettre rapidement en œuvre et le cas échéant à le compléter, tout en notant la nécessité de bien différencier les indicateurs relatifs aux dispositions prioritaires du plan, de nature à réellement constituer un outil de pilotage et permettre une alerte sur le risque de non-atteinte des objectifs. Mais elle insiste sur le nécessaire réalisme qui doit présider au



Parc naturel régional de la Sainte-Baume



Schéma départemental des carrières de Mayotte

choix des indicateurs, en identifiant bien ce qui relève de l'action du maître d'ouvrage et ce qui relève du contexte dans lequel le territoire objet du plan ou programme évolue.

Les plans ou programmes qui ont été soumis à l'Ae en 2016 dans ce cadre ne mobilisent pas des domaines de compétences thématiques différents de ceux mobilisés par les projets ou les plans nationaux sur lesquels elle s'exprime déjà. Par contre, le traitement par une instance de niveau national de dossiers de portée territoriale pose à l'évidence la question de la connaissance du territoire concerné dans tout les sens du terme : connaissance de l'espace géographique concerné, des sensibilités des milieux et des questions à enjeux, des documents cadres d'orientation produits par l'État ou les collectivités et avec lesquels doit s'articuler le plan ou programme considéré, mais également connaissance des acteurs et de l'ensemble du système de gouvernance. L'importance de l'engagement des collectivités dans cette dynamique de gouvernance est systématiquement relevée, le cas échéant avec un besoin de clarification comme pour le SAGE de l'Authion.

Certains plans tels que les chartes de PNR et les SAGE possèdent une particularité notable, que l'Ae avait déjà rencontrée avec les chartes de parcs nationaux : l'objectif même de leur existence est notamment d'améliorer la préservation de l'environnement par rapport à une situation de référence « sans plan », mais sans oublier la dimension économique. L'Ae n'oublie pas pour autant que tous les projets de territoire sont établis selon une logique qui revendique de prendre en compte l'environnement, mais ne le place pas nécessairement et systématiquement au premier rang. Ils constituent le terme de plusieurs années d'échanges, de partage de diagnostic, et de concertations voire de négociations, pour établir des orientations aptes à permettre d'obtenir un consensus le plus large possible.

Ainsi l'Ae prend en considération les jeux d'acteurs en présence, tout en posant un regard plus distancié sur la pertinence des objectifs affichés, sur le consensus obtenu et in fine sur la capacité du plan ou du programme à produire des réponses satisfaisantes au regard des enjeux environnementaux. Dans l'avis sur le SDC de la Sarthe, l'Ae a pris en compte que le consensus avait été long à négocier pour établir les niveaux d'autorisation d'extraction selon les territoires et a fait le choix de prendre rang pour analyser les renforcements possibles de protection à inscrire dans le futur schéma régional qui devrait être adopté trois années plus tard. Dans son avis sur le SAGE de l'Authion, pour lequel les objectifs à atteindre découlent directement des échéances de la directive cadre sur l'eau (DCE), l'Ae recommande d'envisager de le réviser rapidement pour en consolider les ambitions.

Cette distance constitue d'autant plus un atout si les rapporteurs peuvent s'appuyer, en sus des éléments du dossier, sur la connaissance des territoires qu'ont les services d'évaluation environnementale des DREAL. C'est ainsi par une collaboration renforcée que les avis de l'Ae sur les plans et programmes territorialisés seront ancrés dans les réalités des territoires.

L'avis sur le SCoT de Nantes a constitué un cas tout à fait singulier dans l'ensemble des avis de l'Ae. Déposé au lendemain de l'application de la réforme, il a constitué le premier dossier d'urbanisme examiné par l'Ae, en pleine période d'émergence des MRAe. Aussi, l'Ae n'a-t-elle pas pu bénéficier pleinement de l'expérience de ses membres, dans un contexte qui rendait délicat la production par le préfet de région d'un avis écrit préparé par la DREAL. Les rapporteurs ont ainsi dû prendre connaissance tout à la fois des finesses de la portée réglementaire d'un SCoT, des spécificités de son évaluation environnementale, des termes du contentieux européen en cours sur le projet structurant d'aéroport du Grand Ouest, et de tous les enjeux portés par le territoire. Bien que directs et confiants, les échanges oraux avec le service d'évaluation environnementale de la DREAL n'ont que partiellement permis de pallier l'absence d'écrit.

Pour l'ensemble de ces « nouveaux plans et programmes » désormais traités par l'Ae, celle-ci se trouve confrontée au même défi que doivent également relever les MRAe : s'inscrire dans la continuité des avis qui ont pu être donnés par l'autorité locale sur des dossiers similaires ou précédemment sur les mêmes territoires, tout en assurant une évolution significative de leur contenu dans le souci d'une plus grande homogénéité de forme et de doctrine au niveau national, et en garantissant la distanciation nécessaire, indispensable gage de son indépendance. Elle devra relever ce défi en particulier par la consolidation d'une culture commune entre les DREAL, les MRAe et l'Ae visant à une amélioration continue de la prise en compte de l'environnement par les maîtres d'ouvrage.

101 \ Avis n°2016-063 du 5 octobre 2016, n°2016-72 du 19 octobre 2016 et n°2016-108 du 11 janvier 2017.

102 \ Avis n°2016-047 du 7 septembre 2016.

103 \ Avis n°2016-50/ du 21 septembre 2016 et n°2016-97 du 21 décembre 2016.

104 \ Avis n°2016-44 du 20 juillet 2016 et n°2016-77 du 19 octobre 2016.

LES SUITES DONNÉES AUX AVIS DE L'Ae

L'Ae est amenée à rendre ses avis à un moment précis du processus d'élaboration et d'autorisation des projets : celui qui précède l'enquête publique. Dans le cas de projets relativement modestes, ce moment est unique. Dans le cas de projets plus imposants, des autorisations peuvent être délivrées à plusieurs stades du processus, ce qui appelle en général des actualisations successives de l'étude d'impact, et donc des actualisations de l'avis de l'Ae. En 2016, le nombre d'avis actualisés a été significatif.

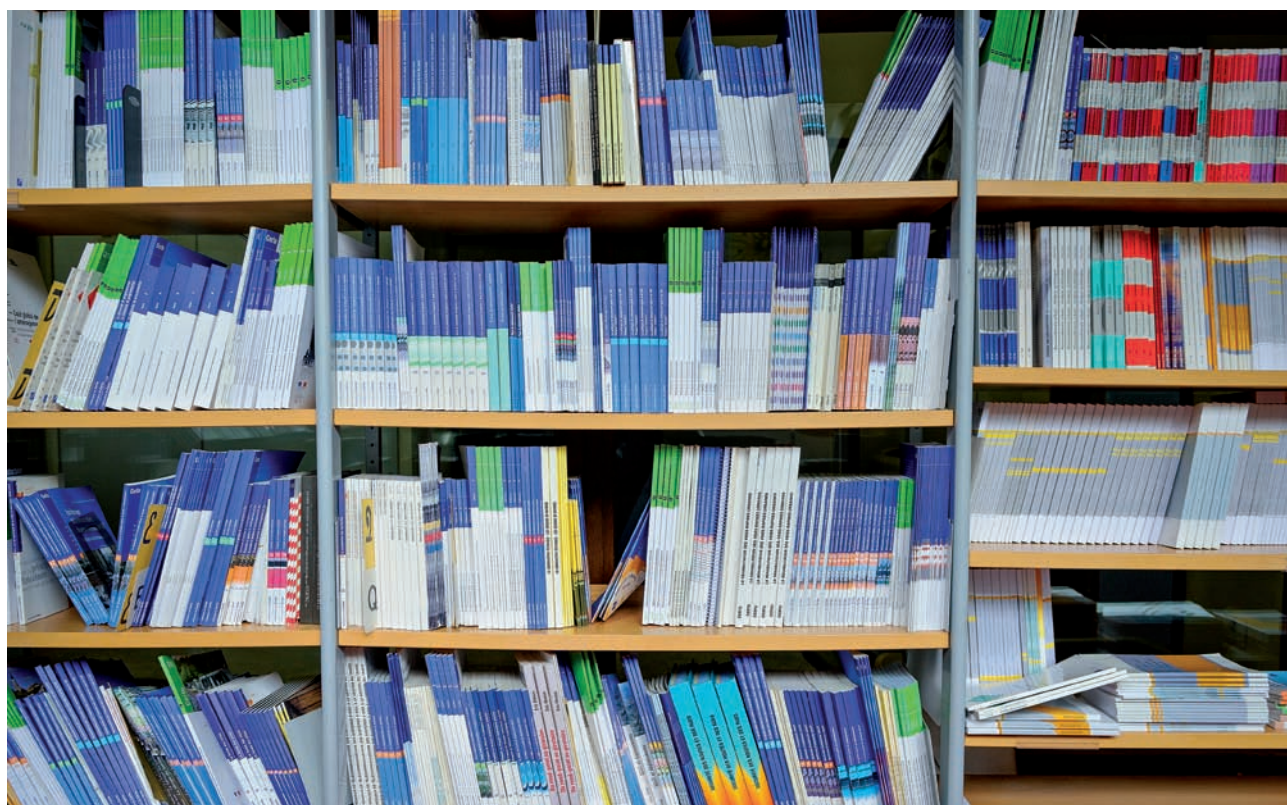
Les avis actualisés examinent les éléments nouveaux fournis par l'étude d'impact actualisée. L'Ae s'attache aussi à réexaminer les recommandations de ses avis précédents à la lumière de l'évolution du projet : les recommandations étaient-elles pertinentes ? Étaient-elles convergentes avec des enjeux soulevés lors de l'enquête publique ? De quelle manière le maître d'ouvrage a-t-il pu prendre en compte ces recommandations ? Ont-elles conduit à faire évoluer le projet ou ses mesures d'évitement, de réduction et de compensation ? Etc.

Le plus souvent, l'Ae, une fois son avis délibéré, n'est plus appelée à se prononcer sur le projet. Dès 2015, l'Ae a souhaité définir une méthode pour rester informée du devenir des projets sur lesquels elle s'est prononcée, et s'attache ainsi à rester consciente des suites données à

ses avis, que ce soit à l'échelle du projet ou plus largement à l'échelle de tous maîtres d'ouvrages que ses avis sont susceptibles de concerner¹⁰⁵, afin de tirer des conséquences pour ses propres pratiques.

À sa demande, le Cerema¹⁰⁶ a conduit, en 2015 et 2016, une analyse approfondie des suites données à plusieurs avis¹⁰⁷ en vue de définir une méthode d'évaluation reproductible, postérieurement à l'enquête publique. Cette méthode mobilise, pour chaque projet, quelques jours de travail d'un chargé de mission. Elle inclut la lecture du mémoire en réponse préparé par le maître d'ouvrage, du rapport de la commission d'enquête publique, des communications de parties intéressées, des autorisations délivrées, et suppose de courts entretiens avec différents acteurs du projet.

L'Ae prévoit de continuer à appliquer cette méthode régulièrement, sur des avis choisis. Les enseignements qui en seront tirés permettront d'affiner encore les recommandations de l'Ae, tant sur le fond que dans leur expression, toujours dans le but de contribuer au mieux à la prise en compte de l'environnement et à la qualité du processus démocratique dans l'élaboration des projets.



LES NOTES DE L'Ae

L'Autorité environnementale a décidé, dès 2014, de produire des « notes de l'Ae ». Ces notes prennent la forme de synthèses commentées de ses avis et de pistes de réflexions et de progrès sur un domaine donné (type de projet ou thématique environnementale, par exemple). Chaque note est rédigée au regard des avis émis par l'Ae à la date de la délibération sur la note, des réflexions et questionnements qu'ils ont suscités en son sein et avec différentes parties prenantes, ainsi que de la législation et de la réglementation alors en vigueur et, le cas échéant, d'autres sources telles que les notes interprétatives de la Commission européenne. La note est préparée par des rapporteurs désignés par le président. Ils sont libres de consulter toute personne « ressource » qu'ils auraient identifiée et qui serait en mesure de contribuer à son élaboration. Comme c'est le cas pour les avis, son contenu est ensuite soumis à une relecture collégiale par l'Ae, avant délibération.

L'Ae a produit une première note, en 2014, concernant les aménagements fonciers agricoles et forestiers (AFAF) liés aux grands ouvrages publics, puis une nouvelle note en 2015 sur la prise en compte du bruit dans les projets d'infrastructure de transport routier et ferroviaire¹⁰⁸. Ces notes sont disponibles sur son site internet. Elle a poursuivi ce travail de synthèse en 2016 avec deux nouvelles notes : note n°2016-N-03 sur les évaluations des incidences Natura 2000 et note n°2016-N-04 sur les projets stratégiques des grands ports maritimes, synthétisant les 11 avis rendus par l'Ae. Rédigées principalement à l'usage des maîtres d'ouvrage, elles se sont données pour objectif d'apporter une meilleure compréhension des réglementations et une visibilité accrue sur la façon dont l'Ae souhaite analyser ces enjeux environnementaux.



GPM Rouen

105 \ En effet, certaines recommandations peuvent être difficiles à prendre en compte, dans un temps contraint, par un maître d'ouvrage engagé dans son projet, ce qui n'empêche pas différents maîtres d'ouvrage de les prendre en compte ultérieurement.

106 \ Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

107 \ Cinq avis délibérés par l'Ae entre 2011 et 2013. À la demande de la SNCF, elle a également été appliquée à cinq projets de suppression de passages à niveau de région Rhône-Alpes – Auvergne de la SNCF.

108 \ Notes n°2014-N-01 et n°2015-N-02.





ANNEXES



ANNEXES

Vous pouvez retrouver l'ensemble des avis rendus et des décisions de cas par cas prises par l'Ae en 2016 aux adresses suivantes :

LES AVIS RENDUS EN 2016

<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/les-avis-deliberes-de-l-autorite-environnementale-a2353.html>



WEB

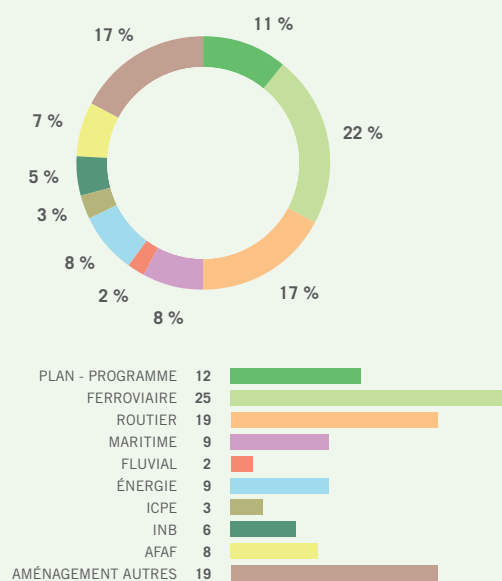
LES DÉCISIONS RENDUES

<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/2015-en-cours-d-examen-et-decisions-rendues-r432.html>

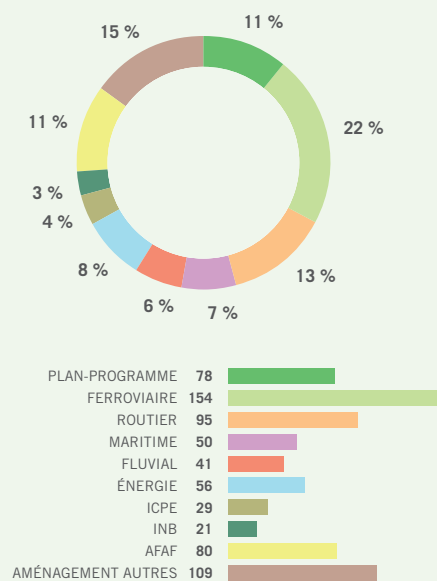


WEB

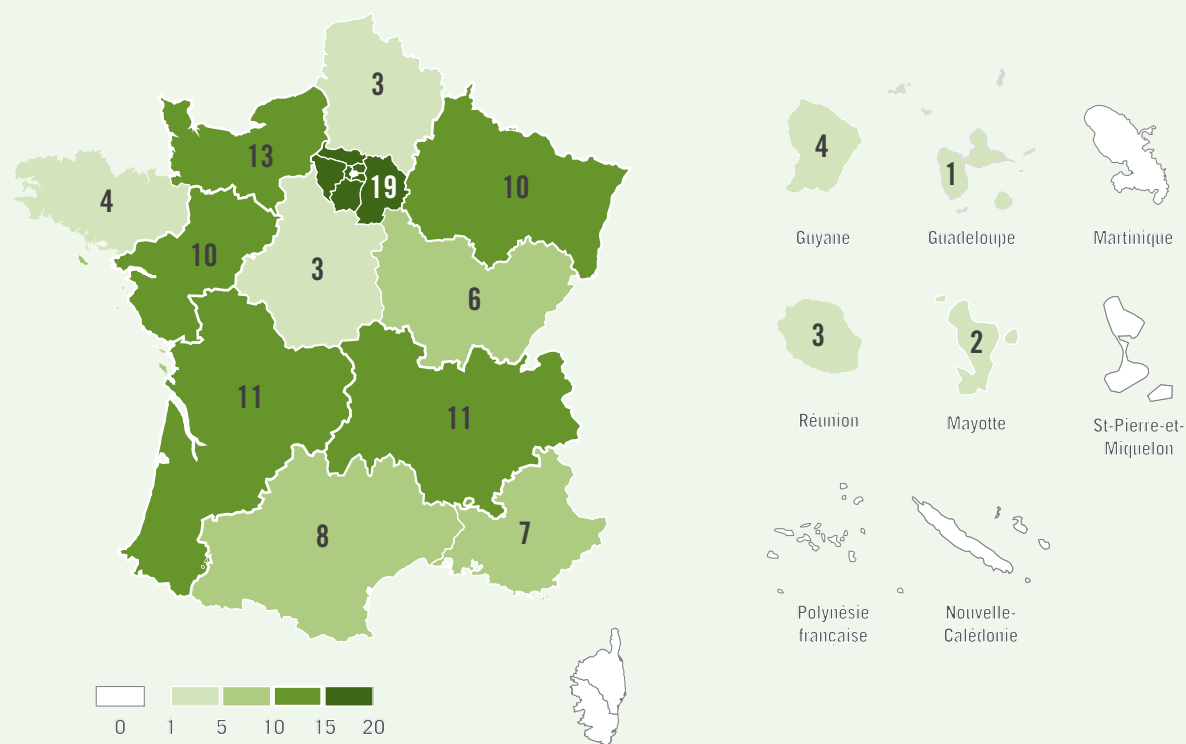
RÉPARTITION THÉMATIQUE DES AVIS 2016 (en % et en nombre)



RÉPARTITION THÉMATIQUE DES AVIS ÉMIS DEPUIS 2009 (en % et en nombre)

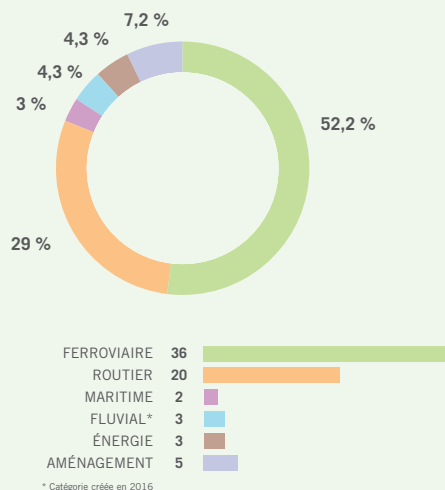


RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES AVIS 2016 (en nombre)

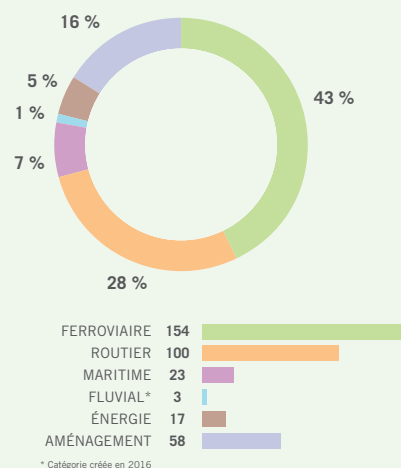


DÉCISION AU « CAS PAR CAS » SUR LES PROJETS

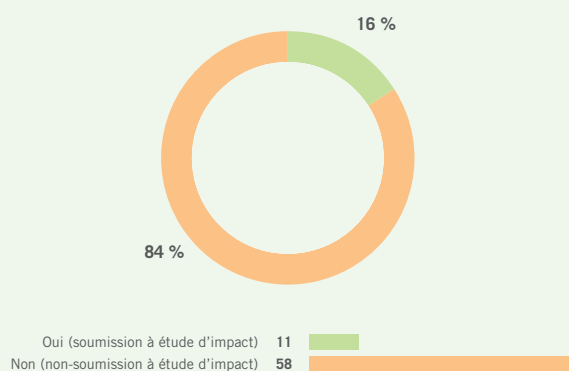
RÉPARTITION THÉMATIQUE DES DÉCISIONS 2016 (en % et en nombre)



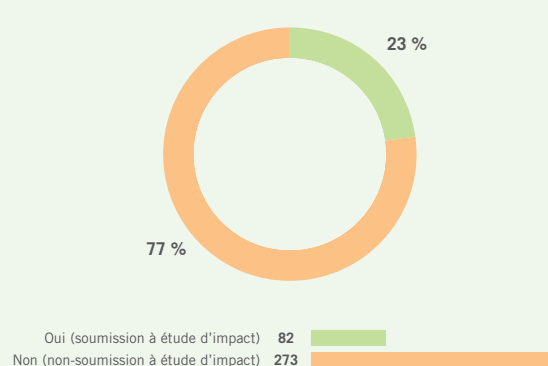
RÉPARTITION THÉMATIQUE DES DÉCISIONS DEPUIS 2012 (en % et en nombre)



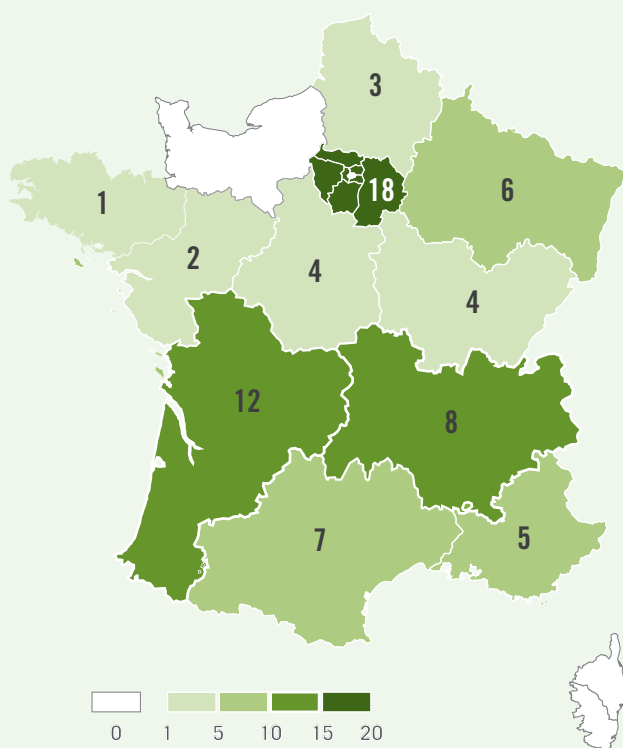
NATURE DES DÉCISIONS PRISES EN 2016 (en % et en nombre)



NATURE DES DÉCISIONS PRISES DEPUIS 2012 (en % et en nombre)

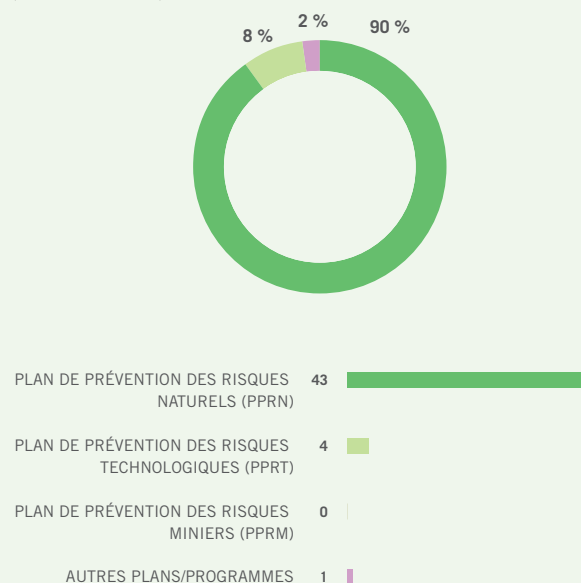


RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES DÉCISIONS 2016 (en nombre)

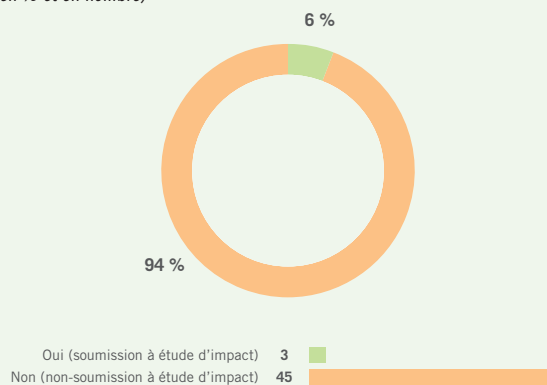


DÉCISION AU « CAS PAR CAS » SUR LES PLANS / PROGRAMMES

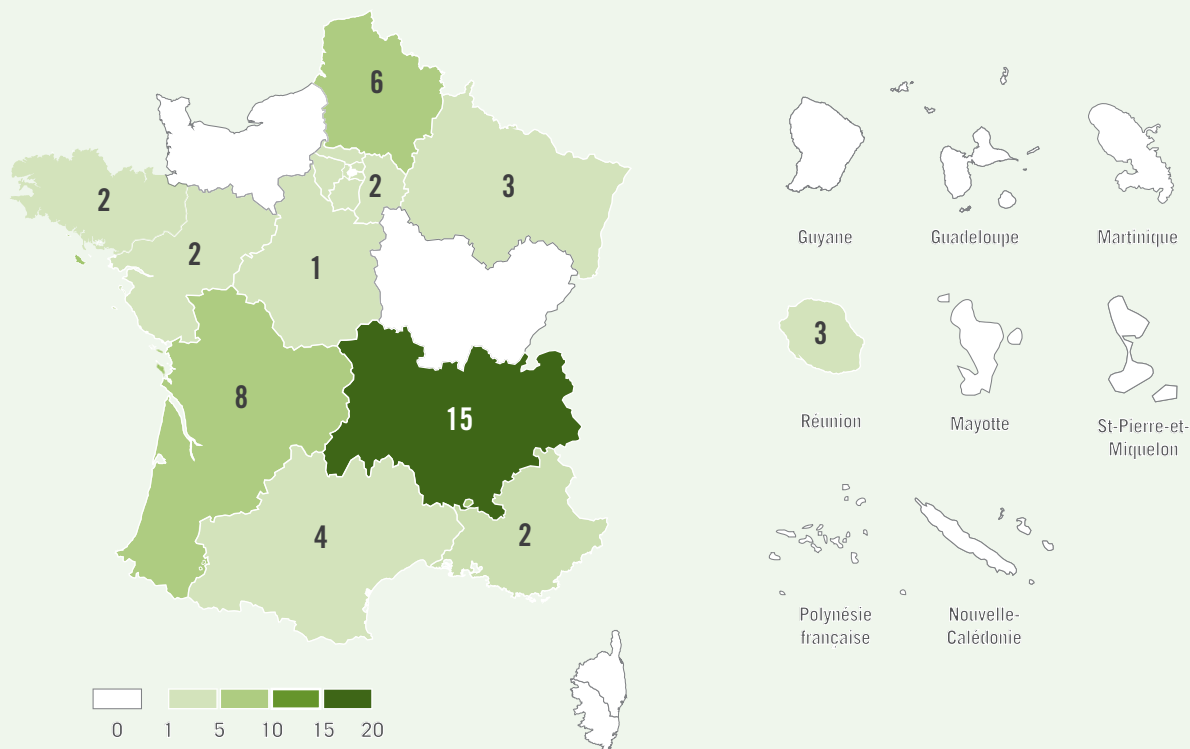
RÉPARTITION DES DÉCISIONS PAR TYPE DE PLANS / PROGRAMMES 2016
(en % et en nombre)



NATURE DES DÉCISIONS PLANS / PROGRAMMES PRISES EN 2016
(en % et en nombre)



RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES DÉCISIONS 2016 (en nombre)



SIGLES ET ACRONYMES

Ae	Autorité environnementale du CGEDD
AFAF	Aménagement foncier agricole et forestier
AFDI	Agriculteurs français et développement international
ANDRA	Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs
ASN	Autorité de sûreté nucléaire
CDT	Contrat de développement territorial
CEA	Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGI	Commissariat général à l'investissement
CJUE	Cour de Justice de l'Union européenne
CNDP	Commission nationale du débat public
CNPN	Conseil national de protection de la nature
CSPNB	Conseil scientifique du patrimoine naturel et de la biodiversité
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DUP	Déclaration d'utilité publique
ERC	Éviter, réduire, compenser
GES	Gaz à effet de serre
GPE	Grand Paris Express
GPM	Grand port maritime
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
INB	Installation nucléaire de base
IOTA	Installations, ouvrages, travaux et aménagements (loi sur l'eau)
JTE	Justification technico-économique
LGV	Ligne à grande vitesse
MDE	Maîtrise de la demande en électricité
MEEM	Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer
MLHD	Ministère du logement et de l'habitat durable
MRAe	Mission régionale d'autorité environnementale
OSPAR	Convention Oslo – Paris
PAN	Programme d'actions national nitrates

PAPI	Programme d'actions de prévention des inondations
PLU	Plan local d'urbanisme
PNFB	Programme national de la forêt et du bois
PRFB	Programme régional de la forêt et du bois
PNGMDR	Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs
PNR	Parc naturel régional
PPE	Programmation pluriannuelle de l'énergie
PPP	Partenariat Public Privé
PPRN	Plan de prévention des risques naturels prévisibles
PPRT	Plan de prévention des risques technologiques
RAPO	Recours administratif préalable obligatoire
RTE	Réseau de transport d'électricité
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SDC	Schéma départemental des carrières
SGP	Société du Grand Paris
SRCE	Schéma régional de cohérence écologique
SRCAE	Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
VNF	Voies navigables de France
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZAD	Zone d'aménagement différé
ZNI	Zone non interconnectée
ZNIEFF	Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique
ZPS	Zone de protection spéciale
ZSC	Zone spéciale de conservation



Directeur de publication : Philippe Ledenvic – Rédacteur en chef : Maud de Crépy - Secrétaire de rédaction : Mélanie Moueza
 Conception graphique et réalisation : www.tempsreel.info. Imprimeur labellisé Imprim'Vert (garantit la gestion des déchets dangereux en filières agréées). L'imprimeur a fait certifier sa chaîne de contrôle : FSC BV-COC-839867. Imprimé sur papier partiellement recyclé issu de forêts gérées durablement.

Crédits photos : © Fotolia - thekeoch ; iStock - Givaga ; MEEM - MLHD : © Arnaud Bouissou ; © Laurent Mignaux ; © REA / Gilles Rolle.

Remerciements aux membres de l'Ae pour leurs contributions à ce rapport annuel.

