

**Rapport  
annuel**

**2018**

**de l'Autorité  
environnementale**



**Rapport annuel  
2018**



**Autorité environnementale**





## Rapport annuel 2018

- Éditorial p.4
- L'Ae en 2018 p.7
- Zoom sur... p.27
- Annexes p.55

# Éditorial

Dix ans après le Grenelle de l'environnement et dans le contexte inédit de la fin de l'année 2018, la transition écologique et énergétique et la fiscalité votée dans ce cadre se retrouvent au cœur d'un grand débat national.

L'année 2018 a été marquée par beaucoup de mauvaises nouvelles pour l'avenir du monde vivant : le rapport du groupe intergouvernemental d'experts sur le climat (GIEC) d'octobre 2018 confirme que le rythme actuel du réchauffement climatique conduirait à dépasser plus rapidement et significativement le plafond d'une hausse de la température moyenne de 1,5°C fixé par l'accord de Paris par rapport à 2015, et que la trajectoire actuelle tend vers le double de cette valeur ; l'érosion de la biodiversité mondiale est constatée dans une succession de rapports scientifiques, tant en ce qui concerne l'accélération des disparitions d'espèces emblématiques qu'à travers l'effondrement des effectifs globaux d'oiseaux, de batraciens, d'insectes, etc., que chacun commence à percevoir dans son quotidien ; la polémique sur le glyphosate résulte de l'absence d'infléchissement de l'utilisation des pesticides, de même que celle d'autres produits et ou de certains rejets toxiques.

Après avoir connu une baisse continue depuis 1990, les émissions de gaz à effet de serre sont reparties à la hausse en France pour la première fois en 2016 puis en 2017. Plus de deux millions de citoyens ont signé une pétition « pour soutenir un recours en justice contre l'État pour inaction climatique ». L'État est également sous le coup d'une injonction du Conseil d'État, depuis l'été 2017, de réduire les concentrations d'oxydes d'azote et de particules sous les valeurs limites applicables dans les meilleurs délais. Selon le commissariat général au Développement durable, l'artificialisation des

sols continue de progresser, principalement au détriment des zones agricoles, et notamment dans les secteurs les moins denses et à la périphérie des zones urbaines, les activités économiques y poursuivant leur développement, sans réel recyclage des espaces urbains.

Au fil de ses avis sur la qualité des études d'impact, l'Ae s'attache à vérifier de façon rigoureuse les données présentées dans les dossiers qui lui sont soumis, en référence à un cadre juridique et réglementaire patiemment construit depuis un demi-siècle<sup>1</sup>, pour améliorer la connaissance des écosystèmes, évaluer les effets négatifs et positifs, puis éviter ou réduire les impacts des projets et des plans/programmes et diminuer les pressions sur l'environnement. En fournissant en toute indépendance aux maîtres d'ouvrage, au public et aux autorités de décision une analyse critique permettant au débat démocratique de se dérouler sur des bases objectives, l'Ae a acquis la conviction, à la lumière de ses échanges directs avec les maîtres d'ouvrage, que son regard contribue à l'amélioration des dossiers qui lui sont soumis et à la sécurité juridique des décisions publiques. La réponse aux enjeux demeure pourtant insuffisante.

Si elle constate que, de plus en plus souvent, des maîtres d'ouvrage sont attentifs aux alertes et proposent des mesures visant à ralentir, voire à corriger ces tendances, l'Ae a en revanche régulièrement relevé, notamment dans ses rapports annuels précédents, une prise en compte très insuffisante des émissions de gaz à effet de serre et de la pollution atmosphérique dans la plupart des dossiers, notamment d'infrastructures routières. L'année 2018 n'a pas fait exception sur ce point. Dans le domaine du bruit, les mesures de protection restent trop souvent définies a minima, selon une interpréta-

---

<sup>1</sup> En particulier les lois votées en 1976 imposant les premières « études d'impact ».

tion erronée de la réglementation. La prise en compte de la biodiversité reste insuffisamment ambitieuse pour ralentir son érosion et la perte d'espaces naturels. Les plans d'actions nitrates, au vu du sixième plan national et des dix plans régionaux qui le complètent, ne démontrent pas en quoi ils sont susceptibles de réduire les concentrations dans les eaux souterraines et superficielles.

Les avis de l'Ae soulèvent régulièrement la question de la cohérence des projets présentés avec les grandes orientations des politiques environnementales, en matière de consommation d'espaces naturels (notamment les zones humides) ou agricoles, de fractionnement des territoires ou d'ambition climatique (recours aux énergies fossiles, faible contribution à la « neutralité carbone »). Le plus souvent, et de nouveau en 2018, le court terme s'impose au long terme : de tels projets, susceptibles d'accentuer les déséquilibres environnementaux de façon irréversible, alourdissent l'héritage

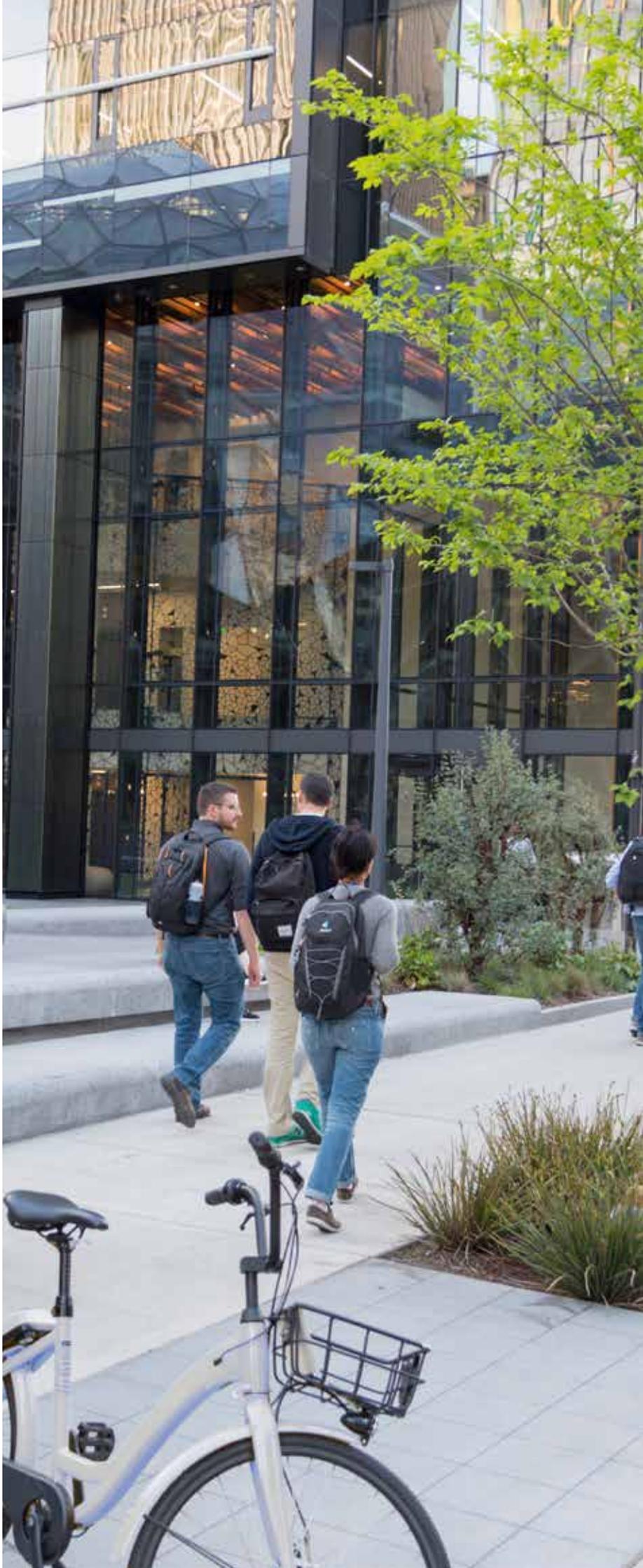
d'une époque où ces risques majeurs n'étaient pas connus et le changement climatique moins clairement perçu.

Se manifestent des tentations fortes de faire évoluer l'interprétation de l'utilité publique et de l'intérêt général, de bousculer certains processus garants de la protection des tiers et d'une complète information du public et de réduire la place de la démocratie environnementale, y compris au risque d'une fragilisation de la décision publique et d'un dialogue encore plus complexe entre les parties prenantes.

C'est pourquoi l'Ae se montrera particulièrement attentive à l'évolution du cadre d'exercice de l'évaluation environnementale et au fonctionnement indépendant des autorités environnementales.

#### **Les membres de l'Autorité environnementale**







## **L'Ae en 2018**

- Compétences et missions p.8
- Membres de l'Ae p.12
- Méthode et fonctionnement interne p.14
- Saisines 2018 p.18

# 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. 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 projets, plans ou programmes évalués.

## Projets

Selon le code de l'environnement<sup>1</sup>, l'Autorité environnementale (Ae) exerce cette compétence d'autorité environnementale sur les évaluations environnementales des projets dans les principaux 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 également 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, ou encore lorsque le ministre décide de se saisir d'un dossier et d'en confier l'instruction à l'Ae.

<sup>1</sup> Article R. 122-6.

Pour les autres projets, cet avis est donné par le ministre lui-même, s'appuyant sur ses services, ou par les préfets de région<sup>2</sup>.

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<sup>3</sup>. L'examen donne lieu, de sa part, à une décision motivée de soumission ou de non soumission du projet concerné à évaluation environnementale en fonction des incidences notables probables du projet sur l'environnement et des mesures envisagées par le maître d'ouvrage pour réduire ou éviter ces impacts. La loi du 10 août 2018<sup>4</sup> confie désormais au préfet de département (et non plus à l'autorité environnementale) la délivrance de la décision de cas par cas pour les projets consistant en une modification ou une extension d'activités, ouvrages ou travaux relevant notamment du champ de l'autorisation environnementale. Le choix opéré par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, dite « loi Grenelle 2 », de confier à l'autorité environnementale compétente pour

<sup>2</sup> Cf. l'article R. 122-6 du code de l'environnement. Dans la décision n°400559 du 6 décembre 2017, le Conseil d'État a annulé, sans disposition transitoire ni modulation des effets dans le temps, les dispositions du 1<sup>er</sup> de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 28 avril 2016 en tant qu'il maintenait au IVe de l'article R. 122-6 du code de l'environnement la désignation du préfet de région en tant qu'autorité compétente de l'État en matière d'environnement. Afin de sécuriser les projets, en attente de la parution d'un décret modifiant ces dispositions, une note technique du 20 décembre 2017 a instauré un dispositif transitoire dans lequel les projets d'avis sont rendus par les missions régionales d'autorité environnementale (MRAE) sur la base d'un projet d'avis préparé par les services régionaux chargés de l'environnement.

<sup>3</sup> Présenté et défini aux articles L. 122-1 (IV), R. 122-2 et R. 122-3 du code de l'environnement pour les « projets » et L. 122-4 (III) et R. 122-17 (II) pour les plans et programmes.

<sup>4</sup> Loi n°2018-727 pour un État au service d'une société de confiance (art. 62).

rendre les avis la compétence pour délivrer les décisions de cas par cas fait donc désormais l'objet de deux exceptions : le régime de l'enregistrement pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), dans le cadre duquel l'examen au cas par cas est opéré par le préfet de département, et les modifications ou extensions de projets relevant du champ de l'autorisation environnementale.

## Plans et programmes

L'Ae était, jusqu'en 2016, compétente sur une liste assez limitée de plans ou 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'État<sup>5</sup> relatives à la nécessité de mettre en place des autorités environnementales disposant d'une autonomie réelle et pourvues 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.

Le décret n° 2016-1110 du 11 août 2016 a, par ailleurs, ouvert 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 plans/programmes ne figurant pas sur cette nouvelle liste<sup>6</sup>.

Le décret du 28 avril 2016 a également créé les missions régionales d'autorité environnementale du CGEDD<sup>7</sup> (MRAe). Il a ainsi transféré la compétence d'autorité environnementale, lorsqu'elle était antérieurement confiée aux préfets, à l'Ae ou aux MRAe, selon la nature des plans/programmes.

Les missions régionales, au nombre de 20 sur le territoire national, sont compétentes pour émettre des avis d'autorité environnementale sur certains plans ou programmes à caractère local ou régional ainsi que sur la plupart des documents d'urbanisme (schéma de cohérence territoriale (SCoT), plan local d'urbanisme (PLU), carte communale).

Elles sont compétentes 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 et, conformément à la note technique du 20 décembre 2017 (cf. note 2), pour les projets relevant initialement de la compétence du préfet de région, le Conseil d'État ayant en effet estimé conforme au droit de l'Union européenne le dispositif confiant aux MRAe la délivrance des avis. Pour l'exercice de cette mission d'autorité environnementale, les MRAe disposent de l'appui technique d'agents des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), placés sous l'autorité fonctionnelle des présidents de MRAe.

L'Ae a vu augmenter le nombre de plans ou programmes sur lesquels elle est compétente pour émettre un avis, 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 région<sup>8</sup>.

L'extension de l'activité de l'Ae concerne à la fois les plans/programmes soumis réglementairement à l'obligation de faire une évaluation environnementale qui donnent lieu obligatoirement à un avis et ceux relevant du champ

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

6 Cette possibilité, ouverte au III de l'article R. 122-17 du code de l'environnement, a été mise en œuvre pour les plans de protection de l'atmosphère (PPA) soumis à un examen au cas par cas par arrêté du ministre de la Transition écologique et solidaire du 28 juin 2017.

7 Conseil général de l'Environnement et du Développement durable.

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

de l'examen au cas par cas pour lesquels elle rend 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).

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, pour les plans/programmes (y compris 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 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 une région, le président de l'Ae invite le ou 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.

## Tout savoir sur L'Ae

Composition, fonctionnement, saisines, avis et décisions rendus, sur le site de l'Ae :

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

## Un cadre d'exercice européen

Les avis et décisions d'une autorité environnementale s'inscrivent dans le cadre des dispositions de la convention d'Aarhus<sup>9</sup> et de la convention d'Espoo<sup>10</sup> et des dispositions de deux directives de l'Union européenne<sup>11</sup> transposées en droit français<sup>12</sup> 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. Le cadre juridique a été profondément modifié en 2016 par les dispositions de l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 qui avait essentiellement pour objet la transposition en droit interne de la directive 2014/52/UE, et par les dispositions des décrets n° 2016-519 du 28 avril 2016 et n° 2016-1110 du 11 août 2016 (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'est échelonnée entre le 12 mai 2016 et le 17 mai 2017.

L'ordonnance du 3 août 2016 a été ratifiée par la loi n° 2018-148 du 2 mars 2018. Cette loi modifie notamment le V de l'article L. 122-1 et le III de l'article L. 122-4 du code de l'environnement en précisant désormais que « L'avis de l'autorité environnementale fait l'objet d'une réponse écrite de la part du maître d'ouvrage » et que celle-ci est jointe au dossier soumis à l'enquête publique ou à la consultation du public par voie électronique prévue à l'article L. 123-19 du code de l'environnement.

9 Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus (Danemark) le 25 juin 1998 (voir le site du secrétariat de la convention : <https://www.unep.org/env/pp/welcome.html>).

10 Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Espoo, 1991).

11 Cf. la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement modifiée, dite directive projets, et la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement dite « Plans et programmes ».

12 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 était fixée au 16 mai 2017.

## Un objectif d'amélioration des projets ou plans/programmes afin qu'ils prennent mieux en compte l'environnement

Émis à un stade suffisamment précoce du processus de décision quel qu'en soit l'objet, les avis visent à améliorer la qualité du processus d'évaluation environnementale et la prise en compte de l'environnement par les projets ou plans concernés. Ils portent donc, d'une part, sur la qualité de l'étude d'impact du projet ou du rapport d'évaluation des incidences du plan qui rend compte de cette démarche et analysent, d'autre part, 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 d'évaluation et 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'autoriser le projet ou d'approuver 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 permettre ainsi la participation du public à l'élaboration des décisions.

## 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 par 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 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. Bien qu'antérieure à la directive 2014/52/UE, elle s'inscrit parfaitement dans l'objectif poursuivi par cette dernière tant dans son article 5 §3b)<sup>13</sup> que 9 bis<sup>14</sup>.

L'Ae, sans être pour autant une autorité administrative indépendante<sup>15</sup>, 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 immédiatement mis en ligne sur son site internet à l'issue des délibérations 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 2018, cette dernière disposition a été appliquée pour 23 avis, concernant en tout sept membres différents de l'Ae.

13 Art. 5 §3b) « l'autorité compétente veille à disposer d'une expertise suffisante pour examiner le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, ou avoir accès à une telle expertise ».

14 Art. 9 bis : « Les États membres veillent à ce que l'autorité ou les autorités compétentes accomplissent les missions résultant de la présente directive de façon objective et ne se trouvent pas dans une position donnant lieu à un conflit d'intérêts ».

15 Voir loi n°2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes. Son président n'est soumis à aucun statut spécifique.

# Membres de l'Ae

## Les membres permanents du CGEDD

**Philippe LEDENVIC,**  
*Président*

**Christian DUBOST**  
*à compter du 7 décembre 2018*

**Éric VINDIMIAN,**  
*également membre de la MRAe  
Provence-Alpes-Côte d'Azur*

**Fabienne ALLAG-DHUISME,**  
*également présidente des MRAe  
Pays-de-la-Loire et Corse  
jusqu'au 31 août 2018*

**François DUVAL**  
*jusqu'au 31 août 2018*

**Annie VIU**  
*à compter du 28 février 2018*

**Marie-Hélène AUBERT**

**Louis HUBERT**

**Thérèse PERRIN,**  
*également membre de la MRAe  
Pays-de-la-Loire*

**Michel VUILLOT,**  
*également membre  
de la MRAe Normandie*

**Pascal DOUARD**  
*à compter du 28 février 2018*

**Véronique WORMSER**

## 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.*

**Christine JEAN**  
*Présidente de la commission environnement du conseil  
économique, social, environnemental régional  
de Nouvelle-Aquitaine, trésorière adjointe de la ligue  
de Protection des Oiseaux*

**Marc CLÉMENT**  
*Président de chambre au tribunal administratif de Lyon,  
membre fondateur et membre du comité exécutif  
de l'Institut européen du droit (European Law Institute).  
Membre du comité d'examen du respect des dispositions  
de la convention d'Aarhus.*

**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.*

**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.*

**Serge MULLER**  
*Professeur du Museum national d'histoire naturelle,  
président du conseil national de la Protection de la Nature  
(CNP), président de la commission sauvegarde  
des espèces du comité français de l'UICN.*

## L'équipe permanente

**Daniel BERTHAULT**  
*jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 2018*

**Marie-Françoise FACON**  
*depuis le 1<sup>er</sup> février 2018*

**Charles BOURGEOIS**

**Caroll GARDET**

**Thierry CARRIOL**  
*jusqu'au 1<sup>er</sup> février 2018*

**Aurélia MALARD**  
*depuis le 1<sup>er</sup> mars 2018*

**Armelle DIF**

**François VAUGLIN**

## Membres permanents du CGEDD



PHILIPPE LEDENIC



FABIENNE ALLAG-DHUISME



MARIE-HÉLÈNE AUBERT



PASCAL DOUARD



CHRISTIAN DUBOST



FRANÇOIS DUVAL



LOUIS HUBERT



THÉRÈSE PERRIN



ÉRIC VINDIMIAN



ANNIE VIU



MICHEL VUILLOT



VÉRONIQUE WORMSER

## Personnes qualifiées



BARBARA BOUR-DESPREZ



MARC CLÉMENT



SOPHIE FONQUERNIE



CHRISTINE JEAN



FRANÇOIS LETOURNEUX



SERGE MULLER

## Équipe permanente



DANIEL BERTHAULT



CHARLES BOURGEOIS



THIERRY CARRIOL



ARMELLE DIF



MARIE-FRANÇOISE FACON



CAROLL GARDET



FRANÇOIS VAUGLIN

# Méthode 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 évaluation environnementale<sup>16</sup> des projets et des plans ou programmes après examen au cas par cas, les décisions d'évocation.

## Les avis

L'Ae émet systématiquement ses avis, dans un délai maximal de trois mois après saisine<sup>17</sup>, 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. Cette pratique, initiée en 2016, s'est poursuivie en 2018.

---

16 L'évaluation environnementale est un processus constitué de l'élaboration, par le maître d'ouvrage, d'un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, de la réalisation des consultations prévues, ainsi que de l'examen, par l'autorité compétente pour autoriser le projet, de l'ensemble des informations présentées dans l'étude d'impact ou le rapport environnemental et reçues dans le cadre des consultations effectuées et du maître d'ouvrage (cf III de l'article L. 122-1 et 2° du I de l'article L. 122-4 du code de l'environnement).  
« L'étude d'impact » désigne le rapport d'évaluation des incidences des projets alors qu'on parle pour les plans et programmes de « rapport environnemental ».

17 Dans un délai de deux mois pour les projets évoqués par le ministre de l'Environnement et délégués à l'Ae.

Les rapporteurs, en règle générale au nombre de deux<sup>18</sup>, mènent leurs investigations en toute indépendance<sup>19</sup>, 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 les projets d'avis selon un canevas commun.

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 lors de celle-ci portant sur toutes les questions de fond soulevées lors 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.

---

18 En 2018, plus des trois quarts des avis ont été rédigés par une équipe de deux rapporteurs, les autres avis ayant été rédigés par un rapporteur unique.

19 Cf. le règlement intérieur du CGEDD (arrêté du 12 mai 2016), et notamment son paragraphe 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. »

Les avis sont mis en ligne sur le site internet de l'Ae<sup>20</sup> 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. Depuis la création de l'Ae en 2009, aucun dossier n'a fait l'objet d'un avis tacite (absence d'avis rendu dans les délais).

S'agissant des cadrages préalables, conformément à 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 « rendre un avis sur le champ et le degré de précision des informations à fournir dans l'étude d'impact ». L'Ae demande de 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. Cette même faculté est ouverte pour les plans et programmes (article R. 122-19 du code de l'environnement). Ces avis sont délibérés et publiés, comme tous les autres avis de l'Ae.

20 Lien internet: [http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/rubrique.php?id\\_rubrique=145](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/rubrique.php?id_rubrique=145)

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. 122-1-1 du code de l'environnement précise que « l'autorité compétente pour autoriser un projet soumis à évaluation environnementale prend en considération [...] l'avis des autorités mentionnées au V de l'article L. 122-1 » au nombre desquels figure l'avis de l'autorité environnementale. 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 le rapport de l'évaluation environnementale et sur la façon dont le plan ou programme prend en compte l'environnement.



Aménagement foncier, agricole et forestier (AFAP) de Scorbé-Clairvaux et Colombiers (86)



Parc éolien en mer au large des îles d'Yeu et de Noirmoutier (85)

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

L'examen au cas par cas des projets et des plans/programmes ainsi que la prise de décision qui les clôt suivent le même principe : les projets de décision, établis par un membre de l'équipe permanente, sont examinés par une commission d'examen, composée de deux des membres de l'Ae désignés par roulement trimestriel, puis présentés à la signature du président auquel l'Ae a donné délégation. Les décisions sont rendues dans les délais réglementaires de 35 jours après saisine pour les projets et de deux mois pour les plans/programmes. Elles sont rendues publiques immédiatement. Dans le cadre de la délégation de compétences accordée au président de l'Ae<sup>21</sup>, ce dernier, de même que tout membre de la commission d'examen, a la possibilité, s'il l'estime utile, de demander que soit inscrit à l'ordre du jour d'une séance de l'Ae l'examen d'un projet de décision en vue de son adoption par délibération du collège. Dans la pratique, cette inscription est systématique pour tout examen de réponse à un recours gracieux ou contentieux déposé à l'encontre d'une décision.

Là aussi, l'apport de la discussion collégiale apparaît déterminant tant dans la motivation de la décision que dans le sens retenu. Les décisions sur les projets sont motivées sur la base de trois catégories de considérants (nature du projet, localisation, impacts environnementaux pressentis), celles sur les plans/programmes sur deux catégories de considérants (caractéristiques du plan, caractéristiques de la zone et incidences prévisibles)<sup>22</sup>.

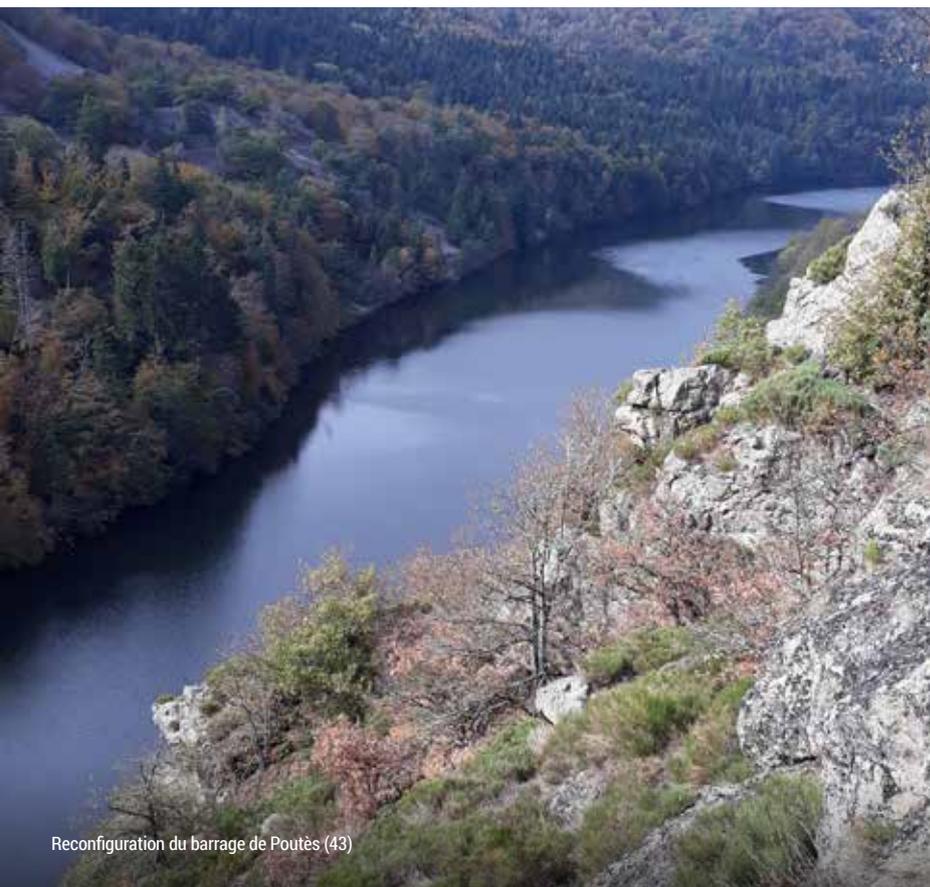
21 Cf. décision de délégation du 14 janvier 2019, publiée au bulletin officiel du ministère de la Transition écologique et solidaire.

22 En s'inspirant des critères décrits respectivement à l'annexe III de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 et à l'annexe II de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001.

Lorsque le dossier s'inscrit dans un projet<sup>23</sup> 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), les dossiers peuvent, selon le cas, faire l'objet d'un courrier pour préciser que la demande d'examen au cas par cas n'est pas recevable ou d'une décision incluant alors un considérant exposant que c'est au titre du projet d'ensemble qu'une évaluation environnementale doit être faite. 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 évaluation environnementale, soit la non soumission. Elle n'est assortie d'aucune recommandation. La décision mentionne, en revanche, l'obligation pour l'autorité décisionnaire, en cas de non soumission à évaluation environnementale, de vérifier, au stade de l'autorisation, que le projet correspond aux caractéristiques et mesures qui ont justifié la décision d'exemption (V de l'article R. 122-3 du code de l'environnement). Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, lorsque l'Autorité environnementale décide après un examen au cas par cas de soumettre un projet ou un plan à évaluation environnementale, la décision précise les objectifs spécifiques poursuivis par la réalisation de l'évaluation environnementale du projet ou du plan.

23 Cf. dernier al. du III de l'article L. 122-1 : « 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 ».



Reconfiguration du barrage de Poutès (43)



## 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 2018, six 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. Quatre 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.

# Saisines 2018

La réforme de l'évaluation environnementale menée en 2016 (modification du tableau de nomenclature annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement) a conduit à réduire le nombre de projets soumis à étude d'impact systématique et à étendre, en revanche, le champ des examens au cas par cas.

L'année 2017 s'était caractérisée par un double phénomène : d'une part, une baisse relative (14 %) du nombre d'avis rendus (96<sup>24</sup> contre 112 en 2016), d'autre part, une augmentation très significative du nombre de décisions de cas par cas (251 décisions contre 117 en 2016, soit une hausse de 114 %), cette augmentation étant observée aussi bien pour les projets (89 décisions en 2017 contre 69 en 2016) que pour les plans/programmes (162 décisions en 2017 contre 48 en 2016<sup>25</sup>).

L'année 2018 voit la tendance s'infléchir légèrement pour les décisions après examen au cas par cas avec 180 décisions de cas par cas rendues, se décomposant en 83 décisions concernant des projets et 97 décisions pour des plans ou programmes. Cette diminution du nombre de décisions s'explique en partie, pour les projets, par l'entrée en vigueur de la loi du 10 août 2018 qui donne compétence aux préfets de département pour les décisions de cas par cas relatives aux « modifications et extensions d'activités, installations, ouvrages ou travaux relevant des autorisations prévues aux articles L. 181-1, L. 512-7, L. 555-1 et L. 593-7 ».

24 Dont trois constats de retrait.

25 À noter cependant que ce chiffre porte sur les seuls six derniers mois de l'année 2016, la compétence sur des décisions de cas par cas plans/programmes ayant été attribuée à l'Ae à partir du 17 mai 2016.

Prévention des risques naturels (PPRN) de l'estuaire de la Charente (17) - Communes de Fouras et de l'Île d'Aix

## 107 avis rendus en 2018

En 2018, l'Ae a été saisie pour une proportion plus importante que les années précédentes sur des avis sur des plans ou programmes, ainsi que sur des projets d'infrastructures routières.

### PLANS OU PROGRAMMES

S'agissant des plans ou programmes, l'année 2018 se caractérise tout d'abord par le nombre important de saisines relatives à la révision des programmes d'actions régionaux relatifs aux nitrates (PAR), soit dix saisines concernant les régions Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Grand-Est, Hauts-de-France, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, Pays-de-la-Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

L'Ae a également été saisie de trois demandes pour des plans ou schémas relatifs à la forêt, au bois ou à la biomasse (Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Provence-Alpes-Côte d'Azur), ainsi que de trois demandes de cadrage préalable à l'élaboration de schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'équilibre des territoires (Sradet) émanant de Grand Est, Centre-Val de Loire, Auvergne-Rhône-Alpes.

L'analyse de ces avis est synthétisée dans la partie centrale de ce rapport annuel.

Suite à des décisions antérieures prises après examen au cas par cas, elle a également rendu trois avis sur des projets de plan de prévention des risques naturels (PPRN) : estuaire de la Charente (17) – Communes de Fouras et de l'Île d'Aix ; estuaire de la Charente (17) – Communes de Rochefort et sur le plan de prévention des risques naturels de mouvement de terrain à Perrier (63).

De façon plus spécifique, elle a également rendu des avis sur cinq autres plans : la première programmation pluriannuelle de l'énergie de Wallis et Futuna (986) pour les périodes 2016-2018 et 2019-2023, le plan de protection de l'atmosphère (PPA) 2018-2023 de la vallée de l'Arve (74), la première modification d'un schéma d'aménagement régional (SAR), celui de La Réunion, le projet de charte du projet de parc national des forêts de Bourgogne-Franche-Comté. Contrairement à 2017, elle n'a pas été appelée à se prononcer sur des chartes de parcs naturels régionaux. Après s'en être saisie, elle a également rendu un avis sur la révision du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de Montpellier Méditerranée Métropole (34).

## PROJETS ROUTIERS

Ils se décomposent pour un tiers en projets autoroutiers et pour deux tiers en projets routiers locaux (déviations ou compléments de desserte).

L'Ae a ainsi été conduite à rendre des avis sur deux projets anciens, le contournement ouest de Strasbourg (67) et une nouvelle liaison autoroutière concédée entre Machilly et Thonon (74). Trois autres projets importants concernent la mise à 2x3 voies de l'autoroute A61 entre Villefranche-de-Lauragais et Narbonne (11), l'aménagement de l'A480 et de l'échangeur du Rondeau dans la traversée de Grenoble (38) et l'élargissement à 2x3 voies du contournement de Metz par l'autoroute A4 (57).

Le réaménagement du nœud autoroutier de Chambéry et de la bifurcation entre l'A7 et l'A54 sont deux autres projets autoroutiers plus localisés sur lesquels l'Ae a aussi émis un avis.

Les projets routiers qui lui ont été soumis visent le plus souvent à détourner le trafic de centre-ville (RN 147 à Lussac-les-Châteaux (86), RN 113 à Lunel et Lunel-Viel (34), RN 59 à Châteauneuf (67)) ou à aménager des routes existantes, le cas échéant en les élargissant (desserte sud du bassin d'Arcachon (33), RN 85 entre Pétichet et Pierre-Châtel (38), échangeur de Corbeville (91), RN 154 au sud de Dreux (528), desserte du port de Bonneuil-sur-Marne (94), RN 176 sur la Rance (35), RD 70 dans le département du Nord à Raismes et Petite-Forêt), avec le cas particulier de la mise à 2x2 voies de la RN 164 à Mur-de-Bretagne dans la poursuite par l'État de l'achèvement du plan routier breton (1969) visant à transformer l'ensemble de l'axe.

L'Ae n'a été saisie, en 2018, que d'un nombre très limité d'aménagements fonciers, agricoles et forestiers (AFAF) engagés pour remédier aux dérangements induits par certaines infrastructures (routières, principalement).



Élargissement à 2x3 voies du contournement de Metz par l'autoroute A4 (57)



Amélioration de la bifurcation A7 - A 54 à Salon-de-Provence, Lançon-Provence et Pélissanne



Carrière de Bellevue à Saint-Paul (974)

### AUTRES PROJETS

Huit projets emblématiques de production énergétique ont été présentés à l'Ae : cinq projets d'éoliennes en mer (parcs éoliens posés des îles d'Yeu et de Noirmoutier (85) et celui de Dieppe – Le Tréport (76), parcs éoliens flottants pilotes de Groix et Belle-Île (56), de Camargue (13) et du golfe du Lion (66)) ; deux projets portés par le groupe Total (modernisation de la raffinerie de Donges (44), exploration pétrolière offshore au large de la Guyane (973)) ; une nouvelle centrale de production d'électricité à cycle combiné à Ajaccio (2A). Quelques dossiers concernent des projets de transport ou de distribution d'électricité (poste électrique) ou de gaz (déplacement de canalisations).

Par ailleurs, un avis a également concerné une nouvelle installation d'entreposage de déchets nucléaires à La Hague (50) et deux avis concernent des dépôts d'essence destinés à l'approvisionnement de la Marine à Toulon (83).

Pour différentes raisons (gisement de matériaux d'importance nationale ou évocation des dossiers par le ministre – voir plus loin), l'Ae a rendu trois avis concernant des autorisations de carrière présentant des enjeux importants (Ciments Calcia à Brueil-en-Vexin (78), Bellevue, et Saint-Leu à La Réunion (974)).



Élaboration d'un PGPOD (UHC n° 3) 2018-2027 du canal latéral à la Loire et le canal de Roanne à Digoin (03-18-42-45-58-71)

En 2018, l'Ae a été saisie, à de nombreuses reprises, d'opérations de dragage de sédiments maritimes ou fluviaux, pour préserver les accès aux chenaux de navigation, notamment de nombreux plans de gestion pluriannuels (PGPOD) :

- le plan de gestion pluriannuel des opérations de dragage du canal des deux mers, section Haute-Garonne (31),
- le plan de gestion pluriannuel des opérations de dragage de plusieurs unités hydrographiques cohérentes (UHC n° 3, 5, 6, 7, 8) par la direction territoriale Nord-Pas-de-Calais de Voies navigables de France (59-62),
- le plan de gestion pluriannuel des opérations de dragage (UHC n° 3) du canal latéral à la Loire et le canal de Roanne à Digoin (03-18-42-45-58-71).

Comme en 2017, l'Ae a de façon réitérée constaté les lacunes de ces dossiers. Deux dossiers ont été retirés par le maître d'ouvrage (canal du Loing et canal de Briare).

L'Ae a également été saisie de deux dossiers représentant des volumes importants de sédiments relatifs aux opérations de dragages d'entretien dans la rade de Lorient (56) et dans l'estuaire de la Gironde par le grand port maritime de Bordeaux (33). Quelques dossiers ont porté sur d'autres projets portuaires (appontement du grand port maritime de Dunkerque, plateforme logistique du grand port maritime du Havre).

Trois projets ont aussi concerné la reconfiguration de différents barrages (Castelviel, Chazilly, Vaux) en vue de les mettre en sécurité et un barrage de production hydroélectrique afin d'améliorer sa transparence pour la faune et les sédiments (Poutès).

Par rapport aux années précédentes, le nombre de dossiers relatifs à des projets de transports guidés a été significativement réduit, portant principalement sur des demandes d'autorisation environnementale pour des lignes du Grand Paris Express, ainsi que pour le projet CDG Express. Seul un dossier concernait une demande de déclaration d'utilité publique (projet RER E Est+). L'Ae a également été saisie de plusieurs demandes d'autorisation environnementale d'installations classées pour la protection de l'environnement de ces lignes (en particulier centre d'exploitation des lignes 16 et 17, plateformes de transit de déblais, modification de sites SNCF existants, etc.). En dépit du fait qu'un nouvel avis ne lui semblait pas nécessaire pour les différentes plateformes de transit, elle a rendu un avis ciblé sur ces installations à l'occasion de la demande de leur autorisation, en constatant que les modalités de gestion des déblais à l'échelle de l'ensemble

de la ligne pouvaient avoir évolué significativement, ce qui aurait mérité une actualisation de leur étude d'impact au moins pour ce volet.

Dans la deuxième moitié de l'année, trois grands projets d'aménagements ont également été soumis à l'Ae : projet urbain Pleyel (93), Toulouse EuroSudOuest (31) et un premier projet de ZAC (Village olympique) en relation avec l'organisation des jeux olympiques 2024 sur Saint-Denis (93). Un autre projet important vise à réaménager une ancienne base aérienne à Couvron-et-Avrencourt en autodrome, aéroport et zone d'activités (02), dans un secteur plus rural.

Enfin, quelques avis atypiques ont concerné des projets ponctuels : allée alluviale de Bailargues (34), aménagement d'un observatoire dans la réserve naturelle nationale de l'étang de Cousseau (33), plateforme logistique isolée près de l'aéroport de Montpellier (34), aménagement des sauts du fleuve Oyapock et de la rivière Camopi (973), renforcement et rehausse des digues du Gois et des Mattes sur la commune de Barbâtre (85).



Reconfiguration du barrage de Poutès (43)



Travaux de renforcement et rehausse des digues du Gois et des Mattes sur la commune de Barbâtre (85)

## Décisions au « cas par cas » rendues en 2018

Comme en 2017, pour les plans et programmes, le nombre de décisions reste imputable à l'élargissement par le décret du 28 avril 2016 du champ des plans et programmes soumis au cas par cas et plus particulièrement par la soumission des plans de prévention des risques naturels prévisibles à cette procédure. Ainsi à l'exception d'une décision concernant le plan de protection de l'atmosphère (PPA) de la vallée de l'Arve, l'intégralité des décisions rendues sur des plans et programmes concerne des plans de prévention des risques.

En ce qui concerne les projets, la modification en 2017 de la nomenclature de l'article R. 122-2 du code de l'environnement qui a soumis à un examen au cas par cas des projets auparavant soumis à évaluation environnementale systématique explique toujours le nombre relativement élevé de décisions. En revanche, l'Ae n'a pas le recul suffisant pour évaluer l'effet du régime d'enregistrement des installations classées pour la protection de l'environnement ni de l'entrée en vigueur de l'article 62 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance<sup>26</sup>.

Les décisions rendues ont abouti à une soumission de 34 projets à évaluation environnementale et au constat qu'un certain nombre d'autres dossiers relevaient de projets plus larges (ce qui est fréquemment le cas de pôles d'échanges multimodaux parties de projets

urbains), renvoyant soit à la prise en compte des aménagements présentés dans une autre étude d'impact en cours d'élaboration, soit, dans trois cas, à la demande d'une actualisation d'une étude d'impact existante, soit enfin dans tous les autres cas à la conclusion qu'une actualisation de l'étude d'impact existante n'est pas nécessaire, l'avis rendu antérieurement par l'autorité environnementale étant alors à prendre en compte sans modification<sup>27</sup>.

En dépit de la sécurisation des maîtres d'ouvrage qu'elle peut apporter, la disposition introduite par la loi du 2 mars 2018<sup>28</sup> permettant à un maître d'ouvrage, « En cas de doute quant à l'appréciation du caractère notable de [modifications] et à la nécessité d'actualiser l'étude d'impact, de consulter pour avis l'autorité environnementale » n'a pour l'instant pas été mobilisée.

Les projets d'aménagement (32 décisions) représentent la catégorie la plus représentée parmi ces projets, suivis par les projets routiers (20) et ferroviaires (18). Le vocable « aménagement » recouvre des projets très variés (franchissement urbain, aménagement d'une zone de mouillage, création d'un parc relais, aménagement d'un pôle d'échanges multimodal (PEM), aménagement d'un cordon littoral ou encore projet de rechargement en sable d'une dune). L'Ae a en particulier soumis à évaluation environnementale deux projets de défrichage en site classé préalables à des remises en culture.

<sup>26</sup> Voir note 4.

<sup>27</sup> De façon exceptionnelle, un dossier a été soumis implicitement à évaluation environnementale, faute d'une décision formelle prise dans les délais réglementaires, dans l'attente de compléments demandés. Le dossier, présenté une deuxième fois avec des compléments, a alors été exonéré d'évaluation environnementale.

<sup>28</sup> Cf. article L. 122-1-1 III du code de l'environnement.

En ce qui concerne les dossiers soumis à examen au cas par cas relatifs aux plans/programmes, les plans de prévention des risques naturels (PPRN) concernent la quasi-totalité des décisions (84 décisions, soit près de 86 %). On distingue à l'intérieur de cette catégorie les plans de prévention des risques littoraux, les plans de prévention des risques inondation, les plans de prévention des risques de feux de forêts ou encore des plans de prévention des risques de mouvements de terrains. Les autres décisions concernent essentiellement les plans de prévention des risques technologiques (PPRT) (12 décisions). Huit PPR concernent les territoires outre-mer (La Réunion (6), Guadeloupe (1) et Guyane (1)).

L'Ae a soumis à évaluation environnementale le plan de protection de l'atmosphère de la vallée de l'Arve, sur lequel elle a rendu un avis en 2018, ainsi que trois plans de prévention des risques, soit une proportion faible (3 %) qui reste constante par rapport aux années précédentes.

Cinq décisions ont fait l'objet de recours gracieux : trois concernaient des projets, deux des plans et programmes. L'Ae a maintenu ses décisions de soumission ou non à évaluation environnementale dans tous les cas par décisions motivées.



Élargissement à 2x3 voies de l'A61 entre l'A66 et l'A9 (31, 11)



La centrale de Gardanne  
Schéma régional biomasse de la région  
Provence-Alpes-Côte d'Azur 2017-2023

## Décisions d'évocation

Conformément aux dispositions introduites par le décret du 28 avril 2016 portant réforme de l'autorité environnementale, l'Ae a la possibilité d'évoquer à son niveau, au regard de la complexité d'un dossier et de ses enjeux environnementaux, des plans/programmes ou documents d'urbanisme qui ressortent normalement de la compétence des MRAe. Elle se substitue alors à ces dernières pour rendre l'avis sur les documents qu'elle a décidé d'évoquer.

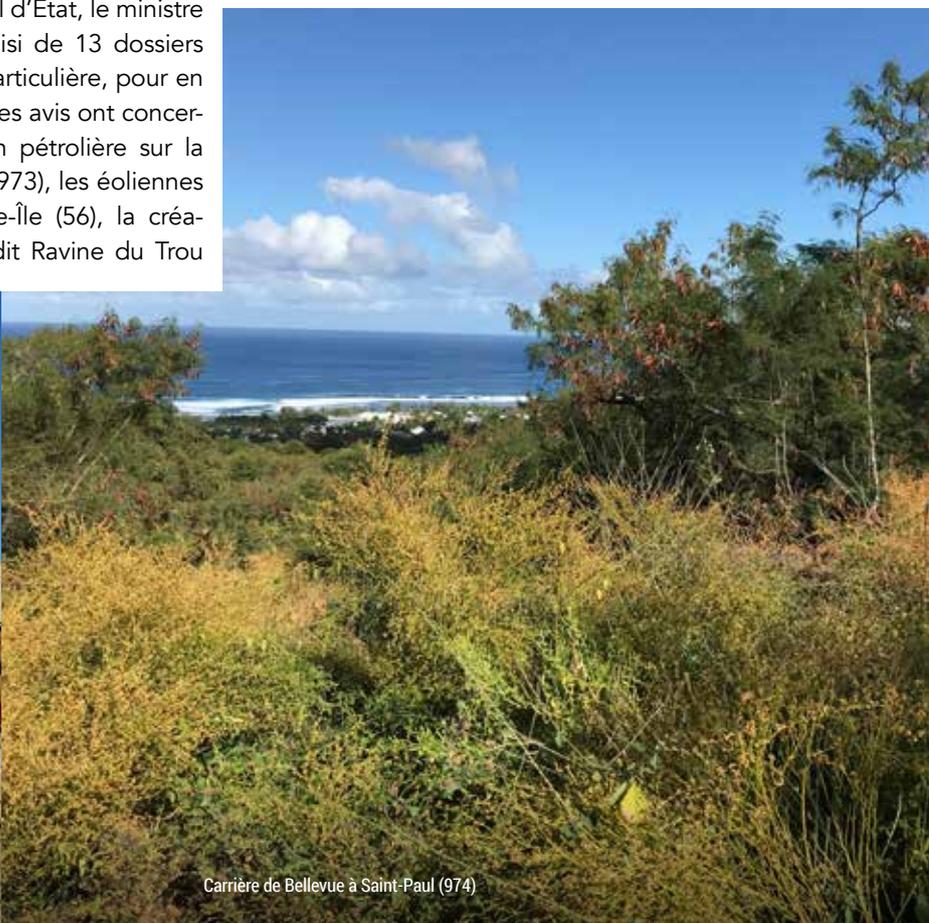
L'Ae a ainsi pris, en 2018, quatre décisions d'évocation (contre huit en 2017) qui ont concerné deux dossiers de mise en compatibilité de documents d'urbanisme liés à un projet, et deux évocations de documents d'urbanisme (un schéma de cohérence territoriale - SCOT de Montpellier et un plan local d'urbanisme - Commune de Saint-Claude (971)).

Dans le contexte de la décision n° 400559 du 6 décembre 2017 du Conseil d'État, le ministre de l'Environnement s'est saisi de 13 dossiers présentant une sensibilité particulière, pour en confier l'instruction à l'Ae. Ces avis ont concerné les travaux d'exploration pétrolière sur la zone de Nasua en Guyane (973), les éoliennes flottantes de Groix et Belle-Île (56), la création d'une carrière au lieu-dit Ravine du Trou

à Saint-Leu et la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Leu et d'une autre (Bellevue) sur la commune de Saint-Paul (974), la modernisation de la raffinerie Total à Donges (44), la transformation du centre de traitement de déchets ménagers d'Ivry-Paris XIII à Ivry-sur-Seine (94), la création d'un port de plaisance sur la commune de Brétignolles-sur-Mer (85), la desserte de l'aéroport de Bordeaux en transports en commun et la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de Bordeaux-Métropole (33), l'avis sur les opérations de dragages d'entretien et le clapage des sédiments de qualité immergeable sur la période 2018-2027 dans la rade de Lorient (56), la zone d'aménagement concerté (ZAC) « Village olympique et paralympique » (93), les fermes pilotes des éoliennes flottantes de Camargue (13) et du golfe du Lion (11), un projet d'aménagement de pôle résidentiel et touristique à Tosse (40).



Installation d'une centrale de production d'électricité par cycle combiné à Ajaccio (2A) - site du Ricanto



Carrière de Bellevue à Saint-Paul (974)

## Notes de l'Ae

Depuis 2014, l'Autorité environnementale produit des « notes », constituant une synthèse commentée des avis rendus et des pistes de réflexions qu'ils inspirent sur une thématique ou un type de projet donnés. Chaque note est rédigée à partir des avis émis par l'Ae à la date de sa délibération, des réflexions et questionnements qu'ils ont suscités en son sein ou à la faveur des échanges avec différentes parties prenantes, ainsi qu'en fonction de la législation et de la réglementation alors en vigueur. Aucune nouvelle note n'a été délibérée en 2018. Un projet de note relative aux infrastructures routières doit être délibéré au début de l'année 2019.

## Contribution de l'Ae dans le cadre de la consultation publique sur le projet de décret relatif à la réforme de l'autorité environnementale

Suite à la décision n° 400559 du 6 décembre 2017 rappelée en note 2, le Gouvernement a préparé un projet de décret portant réforme de l'autorité environnementale sur les projets. Dans une configuration similaire en 2012, le ministre chargé de l'environnement avait saisi l'Ae pour avis sur le projet de décret relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant des incidences sur l'environnement<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Voir avis Ae n°2012-11 du 14 mars 2012. Cf. page 9 plus haut : le décret n°2012-616 du 2 mai 2012 a fait l'objet d'un contentieux qui a conduit à l'approbation du décret n°2016-519 du 28 avril 2016. Plusieurs jurisprudences récentes ont conduit à l'annulation des plans élaborés selon le régime du décret attaqué (la plupart des schémas régionaux climat-air-énergie, de cohérence écologique et, plus récemment postérieurement au décret de 2016, le SDAGE Seine-Normandie et le PPRT Vallée de la Chimie).

Les membres de l'Ae, structure mise en place il y a dix ans pour formuler des avis indépendants sur les dossiers impliquant le ministre chargé de l'environnement, ont souhaité, de façon collégiale, délibérer une contribution dans le cadre de la consultation publique sur ce nouveau projet<sup>30</sup>. L'Ae y rappelle son attachement à la sécurité juridique des décisions publiques, à l'indépendance des autorités environnementales et à la lisibilité d'ensemble du dispositif pour le public, qui justifierait un cadre juridique clair et respectueux de ces principes, des ressources adaptées, ainsi que la poursuite de la recherche de la convergence des interprétations et des postures de l'ensemble des autorités concernées.

À l'heure de la finalisation de ce rapport annuel, l'Ae n'a pas connaissance des suites qui ont été données à ce projet.

<sup>30</sup> Voir contribution du 11 juillet 2018.



Travaux de renforcement et rehausse des digues du Gois et des Mattes sur la commune de Barbâtre (85)





# Ae

## **Zoom sur...**

- Des plans et programmes de « développement durable » ? p. 28
- Les cadrages préalables des Sraddet p. 35
- Les éoliennes en mer p. 38
- Les grands projets urbains p. 43
- Les grands projets industriels p. 50

# Des plans et programmes de « développement durable » ?

Parmi les nombreux documents de planification adoptés au niveau national ou régional, plusieurs affichent des orientations en faveur de la protection de l'environnement, plus ou moins affirmées par les textes qui les ont instaurées. Un certain nombre de ces plans ou programmes relèvent d'une démarche d'évaluation environnementale, ce qui n'est un paradoxe qu'en apparence :

- d'une part, parce que l'environnement est pluriel, que les différents plans visent le plus souvent un compartiment des milieux (eau, air, biodiversité, forêt, etc.) et que leurs dispositions sont à analyser au regard de leurs effets sur l'ensemble des compartiments ;
- d'autre part, parce que la cohérence des différentes actions inscrites dans un plan est à vérifier, ainsi que la cohérence de ce plan et ses effets cumulés avec d'autres plans correspondant à la même ou à une autre échelle d'analyse.

De façon au moins aussi importante et comme en atteste l'examen conduit par l'Ae dans ses différents avis, il s'agit aussi de juger si l'ambition du plan est cohérente avec les documents de rang supérieur, adaptée aux enjeux environnementaux du territoire sur lequel il s'applique, et si les dispositions inscrites dans le plan sont de nature à permettre l'atteinte des objectifs qui lui sont assignés.

En 2018, l'Ae a été saisie de dix programmes d'actions régionaux pour la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole (PAR nitrates). Elle a délibéré sur le projet de charte de parc national (PN) des forêts de Bourgogne et Champagne à l'occasion de sa création, sur la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) de Wallis et Futuna, ainsi que sur le programme forêt-bois (PRFB) de Bretagne, le contrat forêt-bois de Bourgogne-Franche-Comté et le schéma régional biomasse de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Elle a également, en application des décisions qu'elle avait prises de soumission à évaluation environnementale, délibéré trois avis sur des plans de prévention des risques naturels ainsi qu'un avis sur le plan de protection de l'atmosphère de la vallée de l'Arve.

Enfin, elle a publié trois avis de cadrage préalable pour des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sradet), qui doivent proposer une stratégie cohérente incluant plusieurs enjeux environnementaux (climat-air-énergie, déchets, trame verte et bleue, intermodalité). Elle a également rendu un avis sur une modification du schéma d'aménagement régional de La Réunion, dont les finalités sont similaires à celles d'un Sradet – voir zoom ci-après.



La centrale de Gardanne  
Schéma régional biomasse de la région  
Provence-Alpes-Côte d'Azur 2017-2023



Pour l'Ae, l'évaluation environnementale d'un plan, surtout lorsqu'il a une vocation de préservation de l'environnement, devrait permettre de fournir au concepteur du plan un outil de vérification de la nature et de l'importance de ses effets environnementaux. Il pourrait ainsi tester diverses hypothèses et variantes jusqu'à aboutir à un plan optimal. La méthode que l'Ae préconise consiste, pour le maître d'ouvrage, à identifier les leviers permettant de réduire les pressions sur l'environnement, à identifier par modélisation la relation qui existe entre le niveau de chaque levier et ses effets sur l'environnement et d'en déduire la trajectoire d'amélioration prévue une fois le plan adopté. Elle consiste ensuite à mettre en place des instruments de suivi qui permettront, par une nouvelle action sur les leviers ou par la recherche de nouvelles actions, de corriger autant que de besoin les écarts à la trajectoire. Cette méthode suppose que l'évaluation environnementale accompagne l'établissement du plan au lieu d'être comme trop souvent appliquée comme un élément de justification *a posteriori*.



## Les plans nitrates

Les PAR nitrates sont une illustration exemplaire de plans visant la protection de l'environnement. Ils déclinent le plan national lui-même pris en application de la directive n° 91/676/CEE du 12 décembre 1991 concernant « la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole ». L'article R. 211 - 80 du code de l'environnement indique que « ces programmes comportent les mesures et actions nécessaires à une bonne maîtrise des fertilisants azotés et à une gestion adaptée des terres agricoles dans ces zones, en vue de limiter les fuites de nitrates à un niveau compatible avec les objectifs de restauration et de préservation de la qualité des eaux souterraines, des eaux douces superficielles et des eaux des estuaires, des eaux côtières et marines ». L'Ae a relevé ces objectifs, les a pris comme référence et s'est attachée à analyser dans quelle mesure les programmes régionaux étaient bien à même de les atteindre. Le bilan est plus que mitigé. Seule la Bretagne, partie d'une situation exceptionnellement excédentaire en azote, fait état d'améliorations significatives mais les quelques résultats favorables restent dans toutes les régions limités, insuffisants et fragiles, sans pouvoir être toujours attribués aux mesures du plan.

Force a été de constater qu'aucun des PAR nitrates examinés par l'Ae n'a été conçu en application d'une telle démarche. Aucun des maîtres d'ouvrage régionaux n'a pu démontrer que les mesures prises pour diminuer la pression azotée de l'agriculture sur les milieux aquatiques pouvaient conduire à supprimer à terme les excédents d'azote et l'eutrophisation d'origine agricole. Dans bien des cas, il n'est même pas envisageable de prédire les teneurs en azote dans les eaux. Dans plusieurs autres cas, le bilan des précédents plans, quand il existe, est très succinct, ne reprenant que quelques résultats d'analyses effectuées dans le milieu sans même s'appuyer sur les observations des services chargés de la politique de l'eau ni mobiliser celles de la profession agricole, et sans référence à un dispositif de suivi pérenne exploitable.

De façon générale, seul le périmètre « nitrates » est pris en compte, les objectifs de la directive-cadre sur l'eau<sup>31</sup> n'étant pris en compte ni dans les évaluations environnementales ni dans les plans eux-mêmes. Le même constat vaut pour la directive-cadre stratégie pour le milieu marin<sup>32</sup>, alors que de nombreuses zones de développement de l'eutrophisation se situent en milieu littoral. Les travaux scientifiques réalisés ces dernières années par les chercheurs français, notamment de l'institut national de la Recherche agronomique (Inra), ainsi que le résultat d'une expertise collective<sup>33</sup> commandée par les pouvoirs publics ne semblent pas avoir été pris en compte par les services ni intégrés aux évaluations environnementales.

L'Ae constate en outre que l'approche de la problématique nitrates est dissociée des moyens d'action mis en œuvre. L'évaluation environnementale n'a pas été considérée comme un outil permettant d'agrèger les moyens d'action et les approches, qu'elles soient régionales, de bassin ou nationale, pour pouvoir apprécier globalement les effets sur tous les milieux concernés.

Dans le prolongement de son avis rendu en 2016 sur le plan d'action national qui portait en germe les limites des orientations prises<sup>34</sup>, l'Ae a donc été amenée à adopter des avis très critiques sur chacun des PAR nitrates qu'elle a examinés, d'autant plus qu'il s'agissait de la sixième génération de plans<sup>35</sup>.

Si le contentieux européen sur la mise en œuvre de la directive nitrates semble maintenant éteint, ayant conduit à faire évoluer ces plans pour s'y conformer, l'Ae a souligné que le risque, majeur, de non atteinte du bon état chimique et écologique des eaux prévu par la directive-cadre sur l'eau, notamment du fait du paramètre nitrates, persistait. Elle a considéré également que la diminution du recours au traitement de l'eau pour l'alimentation des populations, dans un intérêt autant économique que sanitaire, était compromise.

## Les programmes régionaux forêt bois

Les planifications régionales en matière de forêt et de bois (PRFB) examinées par l'Ae en 2018 se situent dans le prolongement des avis rendus par l'Ae pour le cadrage préalable du plan national forêt bois (PNFB) fin 2015 et sur l'évaluation environnementale du PNFB mi 2016.

Si la politique forestière, dont PNFB et PRFB sont les instruments, vise le développement de l'économie du bois, elle traduit une volonté de s'adapter aux attentes de la société et au changement climatique dans le cadre d'une gestion durable des forêts. Le respect du bon fonctionnement de l'écosystème forestier converge alors avec l'optimisation de la production de bois.

Les objectifs des PRFB ont été adaptés aux spécificités régionales comme l'envisageait la maîtrise d'ouvrage du PNFB, consciente de ce que la tentative au niveau national de mise en cohérence avec l'affichage de la stratégie nationale bas carbone serait à confronter avec la réalité du terrain. En particulier, pour ce qui concerne le niveau de prélèvement des bois en forêt, le kit de connaissances issu d'une étude

31 Directive n° 2000/60/CE du 23/10/00 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

32 Directive n° 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (dite directive-cadre stratégie pour le milieu marin).

33 J.-L. Peyraud, P. Cellier, (coord.), F. Aarts, F. Béline, C. Bockstaller, M. Bourblanc, L. Delaby, C. Donnars, J.Y. Dourmad, P. Dupraz, P. Durand, P. Faverdin, J.L. Fiorelli, C. Gagné, A. Girard, F. Guillaume, P. Kuikman, A. Langlais, P. Le Goffe, S. Le Perchec, P. Lescoat, T. Morvan, C. Nicourt, V. Parnaudeau, J.L. Peyraud, O. Réchauchère, P. Rochette, F. Vertes, P. Veysset, 2012. Les flux d'azote liés aux élevages, réduire les pertes, rétablir les équilibres. Expertise scientifique collective, rapport, Inra (France), 527 pages.

34 Voir avis Ae n°2015-101 du 16 mars 2016.

35 Il apparaît même surprenant que l'un d'entre eux, alors qu'il n'a pu que constater des dégradations par rapport aux résultats antérieurs, se soit borné à reconduire les mesures, au mieux sans régression apparente, alors que ce constat aurait dû conduire au moins à un regard plus critique sur le plan en vigueur.

confiée à l'ADEME<sup>36</sup>, à l'IGN<sup>37</sup> et au FCBA<sup>38</sup> mis à disposition des DRAAF<sup>39</sup> par la DGPE<sup>40</sup> s'est avéré insuffisamment précis.

Les disponibilités ne peuvent être traduites sans études complémentaires en objectifs de prélèvement, a fortiori pour chaque massif, dans un contexte de marché incertain. Surtout, les partenaires régionaux ont renoncé, en Bourgogne-Franche-Comté comme en Bretagne, à prévoir des objectifs de prélèvement de menus bois pour préserver la reconstitution des sols forestiers après récolte, ce qui est cohérent avec les avis émis par l'Ae.

Si le PNFB prévoyait que les PRFB encadrent les documents forestiers devant les décliner en forêt domaniale, communale et privée, l'Ae a recommandé que soient introduites de telles dispositions qui étaient peu présentes dans les projets de PRFB examinés. Les mémoires en réponse faisant suite aux avis de l'Ae font état de la volonté d'amender les PRFB en ce sens, en particulier pour ce qui est des préconisations sylvicoles, relatives notamment à la reconstitution des peuplements.

36 Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

37 Institut géographique national.

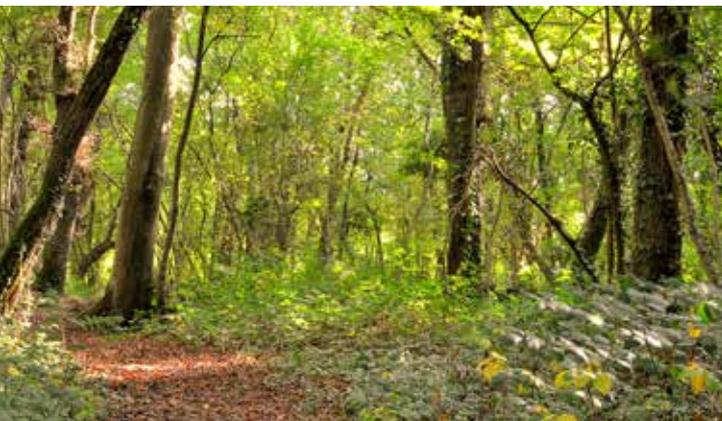
38 Institut technologique forêt cellulose bois-construction ameublement.

39 Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt.

40 Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises du ministère de l'Agriculture.

## Les schémas d'aménagement régionaux (SAR)

Première modification d'un schéma de ce type, le projet de modification du SAR de La Réunion a été l'objet d'un avis de l'Ae à la demande de la collectivité régionale réunionnaise. Cinq projets ou types de projets ne pouvant être mis en œuvre dans le cadre du SAR actuel étaient à l'origine de la modification projetée. La modification du SAR a été ajustée et finalisée au regard des impacts environnementaux des projets concernés, écartant les projets affectant le plus l'environnement et potentiellement l'équilibre général du SAR. L'Ae a relevé tout particulièrement que la procédure retenue par la région Réunion a de fait contraint l'exercice de modification et limité ses effets et que cette démarche apportait de fait des éclairages et s'inscrivait visiblement dans le processus de révision potentielle à venir de ce schéma.



## Les parcs nationaux et régionaux

En 2018, l'Ae a eu à rendre un avis sur le projet de charte du parc national des forêts de Champagne et de Bourgogne. Ce projet s'inscrivait dans un contexte complexe caractérisé par une difficile conciliation des attentes des acteurs entre eux, et en cohérence avec l'objet d'un parc national. Le territoire est en effet historiquement habité et ses ressources naturelles sont la clé de voûte de son économie (production forestière, chasse, carrières notamment). Les caractéristiques de ses espaces naturels sont pour certaines d'entre elles héritées de ces activités et, si le projet de charte affiche l'ambition de préserver les milieux naturels, notamment ceux qui sont remarquables, il a pour objectif également de poursuivre et de développer ces activités sur l'ensemble du périmètre du parc national. Faute de présenter une situation de référence claire en matière d'activités et de réglementation notamment environnementale sur les territoires concernés, le dossier fourni à l'Ae ne démontrait pas la plus-value environnementale apportée par le parc national, particulièrement en zone cœur (y compris dans la réserve intégrale dont la fonctionnalité restait à démontrer), ceci d'autant plus que les critères environnementaux retenus pour justifier le périmètre du cœur du parc et sa cohérence écologique n'apparaissaient pas clairement.

## Les plans de prévention des risques naturels

L'Ae a rendu pour la première fois en 2018 plusieurs avis sur des évaluations environnementales de plans de prévention des risques (PPR). Deux avis concernaient la révision de plans de prévention des risques littoraux de l'estuaire de la Charente, et le dernier l'élaboration d'un plan de prévention des risques de mouvements de terrain.

Bien que la réflexion de l'Ae sur ces dossiers soit spécifique à la procédure menée (élaboration ou révision) et au risque considéré, ces avis ont permis de dégager des grands points de doctrine relatifs à l'élaboration des PPR.

Elle a ainsi pu rappeler l'importance d'établir un « scénario de référence »<sup>41</sup> clair, consistant généralement en la prolongation de la politique de prévention des risques en vigueur sur la ou les communes, et d'analyser les impacts du projet de plan par rapport à ce scénario. Seul ce raisonnement est en effet capable de mettre en lumière les effets réels sur l'environnement du plan, au-delà du simple constat de sa contribution à la réduction des risques.

41 Aperçu de l'évolution probable de l'environnement en l'absence de mise en œuvre du projet.



Élaboration du plan de prévention des risques naturels de mouvements de terrain (PPRNmt) de Perrier (63)



Plans de prévention des risques naturels (PPRN) de l'estuaire de la Charente (17)

Elle a également souligné l'importance cruciale de l'analyse des variantes et du choix du parti retenu : même si la définition de l'aléa et des enjeux résulte de données factuelles, sans réelles marges de manœuvre pour le maître d'ouvrage, ce sont bien les choix faits dans le zonage réglementaire et le règlement du PPR qui détermineront les impacts réels, positifs ou négatifs, du plan qui sera approuvé et, de fait, la satisfaction du niveau de protection visé.

Enfin, elle a pu constater que les documents soumis à son avis traitaient souvent de manière trop lacunaire la question des effets sur l'urbanisation induite par le plan, qui peuvent constituer les principaux impacts indirects des PPR, en particulier lorsque ceux-ci ne prévoient pas de travaux. Seule une évaluation de l'ensemble des incidences d'un niveau de protection retenu, prenant pleinement en compte les travaux prévus dans des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI), permettrait de conduire une démarche cohérente d'évitement et de réduction de tous les impacts directs et indirects.

## Les programmations pluriannuelles de l'énergie

La programmation pluriannuelle de l'énergie de Wallis et Futuna était la dernière des PPE de première génération examinée par l'Ae. Elle a permis de confirmer les difficultés à mettre en œuvre les dispositions de la loi de transition énergétique pour la croissance verte<sup>42</sup> qui prévoient l'autonomie énergétique des territoires non-interconnectés, lesquels sont aujourd'hui très dépendants des importations d'énergie fossile. Elle a également confirmé ce qui avait été observé pour la PPE continentale et celles des autres territoires non interconnectés, à savoir la faiblesse du volet transport-mobilité entaché d'analyses encore très lacunaires.

L'Ae avait déjà observé que les PPE précédentes étaient déséquilibrées au profit du secteur électrique. Cela renvoie, en matière de

levier d'action, à la recommandation de l'Ae sur la PPE continentale « de fournir un état des lieux des perspectives, ou des points de blocage, sur le thème du transfert de la fiscalité vers l'énergie, depuis des fiscalités non environnementales ». Ceci suppose que les orientations fiscales soient étudiées sur la base des besoins et des possibilités des contribuables et pas seulement sur ceux des filières de production.

Comme pour les plans d'actions nitrates, l'Ae a souligné que l'évaluation environnementale de ce type de plan devait fournir une analyse des effets des différents facteurs sur lesquels peut jouer la politique considérée sur les résultats environnementaux attendus. De fait, l'Ae avait constaté que l'évaluation environnementale était en capacité d'évaluer les impacts environnementaux positifs qui interviendraient si les objectifs étaient atteints mais pas la capacité à atteindre ces objectifs. Il manquait une approche associant l'examen des leviers d'actions, de leur capacité à inscrire les objectifs fixés dans une trajectoire et l'utilisation du suivi pour « corriger le tir » en cas d'écart.



<sup>42</sup> Loi n°2015-992 du 17 août 2015 « relative à la transition énergétique pour une croissance verte » (LTECV).

## Le plan de protection de l'atmosphère 2018-2023 (PPA2) de la vallée de l'Arve

La vallée de l'Arve, vallée alpine, conjugue des phénomènes d'inversion de températures, la présence d'infrastructures de transport international, d'industries de décolletage et l'utilisation commune de chauffage au bois, qui la soumettent régulièrement à des niveaux élevés de pollution atmosphérique, à tel point qu'elle est, comme les grandes agglomérations, visée par des procédures contentieuses européennes pour le dépassement des seuils réglementaires de PM10, de NO2 et pour l'insuffisance des actions mises en œuvre par rapport aux exigences de la directive 2008/50/CE.

L'enjeu principal d'un PPA est le rétablissement d'une qualité de l'air qui ne nuise pas à la santé, par la limitation stricte des émissions de polluants atmosphériques et de l'exposition de la population à la pollution de l'air. Le premier PPA (2012-2016) n'a pas atteint cet objectif malgré une tendance baissière des émissions de polluants. Dans son avis, l'Ae a estimé que le niveau d'ambition des 52 actions du PPA2 devrait être relevé et a recommandé de mieux justifier pourquoi des objectifs plus ambitieux, tels que les objectifs recommandés par l'Organisation mondiale de la santé et préconisés par la Cour des comptes européenne, n'ont pas été retenus, alors qu'ils seraient de nature à permettre d'atteindre un gain d'espérance de vie plus important pour les habitants du territoire.



La Vallée de l'Arve (74)

L'avis suggère en particulier de développer plusieurs mesures concrètes pourtant clairement identifiées par le PPA2 en faveur du report modal vers le ferroviaire, pour les passagers et pour les marchandises, notamment dans la traversée des Alpes, ainsi qu'une mobilisation accrue pour limiter le chauffage ayant recours à des foyers ouverts et pour l'instauration d'une zone à faible émission.

## Conclusion

En conclusion, l'Ae appelle l'attention des planificateurs sur la pertinence et l'utilité d'une évaluation environnementale des plans dont l'amélioration de l'environnement est l'un des objectifs. Elle doit être utilisée comme un outil d'évaluation des performances du plan, utilisé a priori pour s'assurer de la pertinence du plan pour répondre aux enjeux environnementaux du territoire et atteindre ses objectifs, et a posteriori pour en suivre la bonne réalisation et définir des mesures supplémentaires en cas de non atteinte des résultats.

L'évaluation environnementale stratégique d'un plan ou d'un programme de « développement durable » ne doit pas se limiter à une vérification d'absence d'impact, moyennant le dimensionnement des mesures d'évitement, de réduction et de compensation le concernant. Elle doit aussi pouvoir être utilisée comme une référence pour l'évaluation environnementale des projets et pour les autres plans dont la protection de l'environnement n'est pas une finalité prioritaire. À ce titre, même si cela dépasse les compétences de l'Ae, une extension de l'évaluation environnementale stratégique à des questions autres que strictement environnementales, par exemple en s'appuyant sur le cadre des objectifs du développement durable<sup>43</sup>, serait tout à fait appréciable.

<sup>43</sup> Voir le site des Nations unies sur les objectifs de développement durable. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/objectifs-de-developpement-durable/>

# Les cadrages préalables des Sraddet

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) dote les régions d'un document de planification, prescriptif et intégrateur des principales politiques publiques sectorielles : le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet). Élaboré par le conseil régional, le Sraddet doit être approuvé par le préfet de région avant fin juillet 2019. Trois conseils régionaux ont souhaité consulter l'Ae, comme leur en donne la possibilité l'article R. 122-19 du code de l'environnement, sur « l'ampleur et le degré de précision des informations à fournir dans le rapport environnemental ».

L'Ae a ainsi délibéré trois avis<sup>44</sup> en réponse à des questions souvent communes aux trois Sraddet, mais dans des contextes spécifiques. Il s'agit d'un exercice original : alors qu'aucune

autorité publique ne disposait a priori de compétence sur cet objet nouveau, ces avis ont été préparés, en parallèle de l'élaboration par l'État des règles définissant le processus réglementaire et le contenu des Sraddet. Soumis à évaluation environnementale<sup>45</sup>, il revient à l'Ae<sup>46</sup> de rendre par la suite un avis sur le rapport sur les incidences environnementales, mais aussi sur la prise en compte de l'environnement par le projet de schéma. L'Ae s'est attachée dans ses trois avis à donner des indications pratiques utiles aux conseils régionaux pour leur démarche d'évaluation environnementale, pour le contenu du rapport environnemental, ainsi que pour la bonne prise en compte des enjeux environnementaux en veillant à adopter une approche proportionnée, sans préjudice des réponses apportées de son côté par l'État, par voie réglementaire ou de porter à connaissance.

44 Avis n°2018-42 du 11 juillet 2018 pour la région Grand Est, n°2018-52 du 12 septembre 2018 pour la région Centre-Val de Loire et n°2018-86 du 5 décembre 2018 pour la région Auvergne-Rhône-Alpes.

## Un schéma intégrateur

Partant du constat que le Sraddet résultait notamment de la fusion de plusieurs schémas sectoriels préexistants<sup>47</sup>, l'Ae a rappelé la nature fortement stratégique, prospective et intégratrice des diverses politiques publiques portées par ce schéma. Le Sraddet présentant une forte dimension environnementale, elle a aussi rappelé le rôle de ce schéma dans la traduction

45 Rubrique 38° de l'article R. 122-17 du code de l'environnement.

46 Article R. 122-21 IV du code de l'environnement.

47 Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (Sraddet), schémas régionaux relatifs aux transports et à l'intermodalité, schéma régional climat-air-énergie (SRCAE), plan régional de prévention et de gestion des déchets, schéma régional de cohérence écologique (SRCE).



et la mise en œuvre des objectifs de l'ensemble des engagements de la France et des orientations nationales en matière d'environnement et de développement durable<sup>48</sup>.

Elle a pu constater, dans certains cas, la qualité du travail pluridisciplinaire et intersectoriel des équipes chargées de son élaboration. Elle a néanmoins parfois estimé opportun de souligner l'importance d'aller au-delà de la juxtaposition des schémas régionaux sectoriels, en proposant quelques outils : identification des sujets à l'interface de plusieurs thématiques, construction de plusieurs scénarios pour atteindre les objectifs désirés, dont des scénarios « transversaux », projection sur le moyen et long terme, etc. Elle a également rappelé l'intérêt d'une démarche itérative, l'évaluation environnementale pouvant conduire à identifier des risques d'incohérence entre une orientation environnementale du Sraddet et une autre de ses orientations, justifiant alors la définition de mesures adaptées d'évitement ou de réduction.

Une autre difficulté commune aux trois schémas soumis à l'Ae concerne la prise en compte d'orientations et projets nationaux spécifiques. Dans son dernier avis, l'Ae constatait notamment que la définition des « éléments essentiels » cités à l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales n'avait pas encore été précisée, rendant incertaine leur prise en compte par les schémas à l'approche de l'échéance fixée par la loi. Dans tous les cas, l'État a néanmoins transmis aux conseils régionaux des « porter à connaissance » listant les grands projets à prendre en compte<sup>49</sup>, ce qui semble possible soit par le biais de scénarios alternatifs, selon qu'ils se réalisent ou non, soit selon des phasages différenciés.

## Un schéma prescriptif

L'Ae a également recommandé de définir les

<sup>48</sup> En particulier, les objectifs de développement durable. Voir <https://www.agenda-2030.fr/odd/17-objectifs-de-developpement-durable-10>

<sup>49</sup> Avec une mise à jour bienvenue en Auvergne-Rhône-Alpes pour prendre en compte les propositions du comité d'orientation des infrastructures (février 2018), orientant la programmation de la loi d'orientation des mobilités en cours d'examen au Parlement.

objectifs et les règles en des termes suffisamment précis, considérant que leur formulation est déterminante pour rendre possible leur déclinaison dans les autres plans ou programmes, en particulier dans les documents d'urbanisme. Elle a aussi recommandé de préciser les modalités de leur mise en œuvre afin de favoriser l'opérationnalité de leur déclinaison.

Plusieurs questions portaient sur la nécessité ou non de quantifier certains objectifs ou règles, notamment en matière de consommation d'espace et d'émissions de gaz à effet de serre. Sans que la réglementation actuelle ne l'impose explicitement pour toutes les thématiques couvertes par le Sraddet, l'Ae a relevé, pour des enjeux aussi cruciaux, que l'absence de tout élément quantitatif vide-rait de son sens les objectifs énoncés et les rendrait peu lisibles pour le public, peu efficaces, difficiles à évaluer, puis à suivre. Elle a également rappelé que, en cohérence avec la stratégie nationale bas carbone, tout comme pour les schémas régionaux climat-air-énergie, le Sraddet devrait énoncer des objectifs chiffrés et si possible segmentés afin d'en attribuer la responsabilité de mise en œuvre et de suivi aux différents acteurs, à des échéances identifiées.

## Le choix d'un scénario respectant le principe de non régression environnementale

Deux avis ont développé la question du « scénario de référence » pour ce type de schéma, les impacts propres du Sraddet ne pouvant être analysés que par rapport à ce scénario. L'Ae a ainsi clarifié le fait que les schémas sectoriels approuvés font partie du scénario de référence, pour lequel un bilan formalisé des actions programmées et prévues apparaît nécessaire. Elle a également clarifié le fait que l'une des fonctions de la comparaison des différents scénarios envisagés est de pouvoir démontrer qu'au regard du principe de non ré-

gression environnementale, la variante retenue n'induit pas des incidences plus défavorables que celles du scénario de référence.

## Une approche proportionnée aux enjeux

L'Ae a soutenu de façon récurrente l'importance d'une approche proportionnée aux enjeux spécifiques à chaque région. Elle a ainsi décliné ce principe de proportionnalité à toutes les questions concernant le degré de précision de l'analyse de l'état initial (« à adapter à la stratégie qui sera retenue et à la précision des objectifs et des règles et des mesures envisagées ») et concernant l'analyse des enjeux à différentes échelles, régionales, infrarégionales (certains Sraddet définissant des unités fonctionnelles types), voire à l'échelle supra-régionales pour les enjeux qui concernent les bassins versants des grands fleuves, voire des façades maritimes. En particulier, compte tenu de la taille des régions, la définition de tous les enjeux environnementaux à l'échelle régionale n'est pas possible, un ciblage des territoires apparaissant nécessaire pour permettre la hiérarchisation des enjeux.

Pour les milieux naturels et les sites Natura 2000, les avis prônent à la fois une approche globale du réseau de sites et une approche plus ciblée pour les espèces les plus sensibles, constituant les enjeux les plus critiques.

## Objectifs, règles, mesures du Sraddet et mesures d'évitement, de réduction ou de compensation

Une des demandes appelait à clarifier l'articulation entre les termes du Sraddet et ceux de son évaluation environnementale. Reprenant les définitions du code général des collectivités territoriales, l'Ae s'est employée à rappeler la portée des objectifs, des règles, ainsi que des cartes du Sraddet. Son évaluation environnementale est globale : elle doit permettre de

démontrer l'adéquation entre les enjeux environnementaux, les ambitions et les objectifs affichés, les actions et les outils mis en œuvre pour les atteindre et également d'identifier, anticiper et éviter d'éventuels impacts négatifs sur l'environnement et sur la santé. Les mesures environnementales doivent alors pouvoir être appliquées et déclinées, le cas échéant de façon ciblée sur les territoires ou les projets les plus concernés : « l'évaluation devra ainsi permettre de définir les options identifiées comme inacceptables ou les grandes solutions d'évitement, fournissant ainsi un cadre aux études d'impact des plans et programmes locaux et des projets pour analyser les variantes d'échelle spatiale plus fine ».

## Des indicateurs et un dispositif de suivi représentatifs des priorités régionales

Le dispositif de suivi a vocation à être conçu comme un outil d'évaluation continue du schéma. L'Ae considère même que ce dispositif devrait constituer le référentiel des politiques publiques dans la région et un outil de pilotage pour la mise en œuvre du Sraddet. Le choix des indicateurs est stratégique : ils doivent pouvoir être renseignés sur des périodes longues, avec une valeur initiale et une valeur cible, susceptibles de constituer une base fiable pour le suivi ; ils doivent prévoir des objectifs à diverses échéances et un dispositif de mesures correctives en cas d'écart aux objectifs retenus.

## Un schéma compréhensible par le public

L'Ae a également évoqué de façon récurrente la forme du document (longueur, qualité des illustrations et des cartes, etc.) afin de permettre au public, dans la mesure du possible, de s'approprier cet objet complexe, en complément des démarches de concertation accompagnant son élaboration.

# Les éoliennes en mer

Dans son rapport annuel 2015, l'Ae avait eu l'occasion d'aborder la question des éoliennes en mer, en s'appuyant sur les trois avis qu'elle avait délibérés cette année-là<sup>50</sup>. Cinq autres avis ont été délibérés en 2018. Ces avis concernent pour deux d'entre eux des parcs éoliens posés, celui situé au large des îles d'Yeu et de Noirmoutier<sup>51</sup> (85) et celui de Dieppe – Le Tréport<sup>52</sup> (76). Trois autres ont trait à des parcs éoliens flottants expérimentaux, celui de Provence Grand Large prévu au sud de Port-Saint-Louis-du-Rhône<sup>53</sup> (13), celui de Groix et Belle-Île<sup>54</sup> (56) et celui du golfe du Lion<sup>55</sup> (11).

Aujourd'hui, la réalisation de six parcs posés a été décidée, pour une puissance d'environ 500 MW chacun. L'Ae a publié des avis sur chacun de ces parcs. Leurs principales caractéristiques sont rappelées ci-dessous :



| PARC                              | Nombre d'éoliennes | Puissance unitaire | Hauteur mat | Hauteur totale | Profondeur maximale | Longueur raccordement maritime |
|-----------------------------------|--------------------|--------------------|-------------|----------------|---------------------|--------------------------------|
| Courseulles-sur-mer <sup>56</sup> | 75                 | 6 MW               | 101 m       | 176 m          | 30 m                | 15 km                          |
| Dieppe Le Tréport                 | 62                 | 8 MW               | 130 m       | 211 m          | 24 m                | 27 km                          |
| Fécamp <sup>57</sup>              | 83                 | 6 MW               | 110 m       | 184 m          | 30 m                | 17,5 km                        |
| Saint-Brieuc <sup>58</sup>        | 62                 | 8 MW               | 135 m       | 216 m          | 35 m                | 33 km                          |
| Saint-Nazaire <sup>59</sup>       | 80                 | 6 MW               | 110 m       | 184 m          | 23,6 m              | 33 km                          |
| Yeu et Noirmoutier                | 62                 | 8 MW               | 121 m       | 202 m          | 35 m                | 27 km                          |

50 Un quatrième avis a été délibéré en 2016. Tous concernaient des parcs éoliens posés.

51 Avis Ae du 21 février 2018.

52 Avis Ae du 29 août 2018.

53 Avis Ae du 16 mai 2018.

54 Avis Ae du 30 mai 2018.

55 Avis Ae du 19 décembre 2018.

56 Avis Ae du 25 mars 2015.

57 Avis Ae du 24 juin 2015.

58 Avis Ae du 4 mai 2016. Les caractéristiques mentionnées dans le tableau concernent le projet initialement vu par l'Ae en 2016. Depuis, elle a été saisie d'une demande d'examen au cas par cas et a rendu une décision sur un projet de modification des éoliennes utilisées, qui présenteraient des caractéristiques différentes.

59 Avis Ae du 6 mai 2015.

Les parcs éoliens flottants permettent de s'abstraire des contraintes de faible profondeur et d'implanter potentiellement les éoliennes plus au large des côtes. Les technologies sont moins matures, ce qui justifie dans un premier temps la réalisation de quatre projets expérimentaux, d'une puissance de 24 MW, chacun restant relativement peu éloigné de la côte. Outre les trois parcs mentionnés supra, le dernier projet, sur lequel l'Ae devrait rendre un avis en janvier 2019, est situé au large de Gruissan (11)<sup>60</sup>.



Les caractéristiques principales des trois parcs flottants sur lesquels l'Ae a rendu un avis sont les suivantes :

| PARC                 | Nombre d'éoliennes | Puissance unitaire | Hauteur mat | Hauteur totale | Profondeur maximale | Longueur raccordement maritime |
|----------------------|--------------------|--------------------|-------------|----------------|---------------------|--------------------------------|
| Groix et Belle-Île   | 4                  | 6 MW               | 100 m       | 180 m          | 67 m                | 28,5 km                        |
| Provence Grand large | 3                  | 8 MW               | 105 m       | 180 m          | 100 m               | 28 km                          |
| Golfe du Lion        | 4                  | 6 MW               | 98 m        | 174 m          | 70 m                | 18 km                          |

La réalisation de ces parcs éoliens en mer s'inscrit dans le cadre de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). La PPE proposée pour la période 2019-2023 retient une puissance de 2,4 GW pour l'éolien en mer à horizon 2023, puissance portée entre 4,7 et 5,2 GW à échéance de 2028. Les six parcs posés représentent une capacité de près de 3 GW.

Par ailleurs, un parc supplémentaire, situé au large de Dunkerque, a fait l'objet du lancement d'un appel d'offres tandis qu'un autre devrait prochainement être lancé pour un parc au large de l'île d'Oléron.

## Les principaux enjeux environnementaux

Les principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae dans les avis qu'elle a délibérés en 2018 portent, en dehors de la production d'électricité d'origine renouvelable, sur :

- les milieux naturels, habitats marins, faune et flore marine, avifaune, voire chiroptères ;
- les paysages ;
- les risques liés à l'endommagement des structures en cas de collision avec des navires ou de tempête exceptionnelle.

<sup>60</sup> L'avis de l'Ae a été rendu en janvier 2019.

Les impacts sur les milieux marins varient en fonction des solutions technologiques adoptées et des sites d'implantation retenus. L'implantation du parc éolien posé de Dieppe est réalisée par battage de pieux, qui, tout en prenant en compte les périodes les plus défavorables pour les mammifères marins, occasionne une exposition prolongée au bruit susceptible de présenter un impact significatif sur la faune marine. La solution de forage adoptée à Noirmoutier génère de ce point de vue un moindre impact acoustique mais relargue davantage de matières en suspension, ce qui affecte d'autres espèces. Pour les parcs flottants, les solutions retenues pour l'ancrage des éoliennes et pour leur raccordement à terre ont plus ou moins d'influence sur le benthos selon les techniques d'ancrage (ancres classiques ou ancres à succion), d'ensouillage (par charrue, tranchage ou jetting<sup>61</sup>) et le type de câble choisis.

Les technologies utilisées pour protéger les installations de la corrosion sont de deux types : les anodes sacrificielles, qui conduisent à la diffusion dans l'environnement de métaux potentiellement toxiques sous forme dissoute et particulaire, dont les effets au sein de la chaîne alimentaire ne sont pas encore complètement élucidés et les protections par courant imposé, qui constituent une alternative qui génère de faibles concentrations de composés chlorés et bromés solubles et non bioaccumulables. En dépit de cet avantage environnemental, ces dernières n'ont été retenues que pour un seul projet d'éoliennes flottantes et deux projets posés, car elles sont plus contraignantes en termes de maintenance.

Les technologies utilisées pour ensouiller ou implanter au fond les câbles marins sont bien maîtrisées. L'enjeu essentiel est l'évitement des milieux fragiles présents entre les éoliennes et le poste d'atterrage. Lorsque les substrats rocheux n'ont pu être évités par le tracé de raccordement, l'impact sur la flore marine peut se révéler important, nécessitant de trouver des compensations adaptées ou bien, sans doute plus aisé, de réajuster le tracé validé lors de la concertation.

61 Projection de jets d'eau sous haute pression pour créer une tranchée.

L'effet des éoliennes sur l'avifaune marine et sur les chiroptères est un enjeu important pour lequel les connaissances sont très fragmentaires à ce stade<sup>62</sup>. Le risque de collision, l'effet barrière que constituent les champs d'éoliennes par rapport aux trajectoires des migrateurs, ainsi que celui du balisage lumineux ont été identifiés comme des points de vigilance. L'analyse des impacts est faite espèce par espèce, car toutes n'ont pas le même comportement. Elle se fonde notamment sur les comportements observés dans les parcs éoliens d'Europe du nord. Une mesure classique d'évitement pour limiter les collisions consiste à conserver un tirant d'air suffisant entre le niveau de la mer et les pales. Mais certaines espèces volent au-dessus de 30 mètres de hauteur. L'Ae a recommandé un suivi des collisions et une adaptation de l'exploitation, si les cas de mortalité observés s'avéraient trop nombreux.

L'impact des éoliennes sur la faune marine est également mal connu. Les interdictions de pêcher à l'intérieur de certains parcs éoliens sont favorables au développement des poissons, mais peuvent favoriser la présence de prédateurs ou la propagation d'espèces exotiques envahissantes. Les conséquences à long terme des impacts acoustiques, notamment ceux liés aux travaux de construction des parcs, sur la faune et en particulier sur les mammifères marins sont peu documentées, ce qui a conduit l'Ae à s'interroger sur l'exposition prolongée des espèces les moins mobiles, inféodées à certains habitats.

62 Même si les dossiers les plus récents démontrent une volonté réelle des maîtres d'ouvrage de capitaliser de la connaissance sur ces sujets, à partir à la fois de la bibliographie existante et des retours d'expérience les plus récents. Voir notamment les cahiers d'expertise très complets du projet de Dieppe – Le Tréport.

L'impact sur les paysages est l'un de ceux qui suscite le plus de réactions. Les maîtres d'ouvrage fournissent des photomontages permettant d'appréhender cet impact. Ils soulignent que l'espacement régulier des éoliennes permet d'avoir « une vision plus homogène ».

Le poste électrique de raccordement peut également présenter, lorsqu'il s'agit de parcs importants nouveaux ou nécessitant l'extension de postes existants, un impact paysager significatif.

Les risques de collision avec des bateaux ou d'endommagement font l'objet de peu de développements. Les dossiers décrivent les balisages mis en place pour la navigation maritime et la sécurité aérienne, notamment à l'aide de feux susceptibles d'attirer les oiseaux et les chiroptères. Les dossiers font état de retours d'expérience sur d'autres parcs éoliens dans le nord de l'Europe concernant des accidents, majoritairement en phase travaux ou lors d'opérations de maintenance. Les installations sont dimensionnées pour un événement de type « tempête cinquantennale », sans indication des conséquences d'un événement plus intense, dont la probabilité de survenir pendant la durée de vie des parcs est non négligeable (33 %).

## Faire progresser la connaissance

Le rapport d'activité de l'Ae de 2015 soulignait déjà qu'il fallait « s'appuyer sur ces premiers projets pour acquérir des connaissances nécessaires à l'établissement des études d'impact de futurs projets et à l'évaluation stratégique de la politique de développement des parcs éoliens en mer ». L'Ae va plus loin en 2018 puisqu'elle recommande, à propos des parcs expérimentaux, de « développer sans délai un programme de recherche pour compléter la connaissance et fournir des bases solides aux études d'impact des parcs éoliens opérationnels et de placer ce programme sous la responsabilité de l'État et d'un conseil scientifique indépendant ».

Elle insiste par ailleurs sur le suivi de l'avifaune en recommandant de renforcer et de prolonger le suivi par caméra et d'y intégrer l'observation des activités migratoires des oiseaux. De même, elle recommande le suivi spécifique de la pollution des sédiments et de la chaîne alimentaire du fait des métaux relargués par les anodes sacrificielles. Enfin, que ce soit pour les parcs expérimentaux ou pour les autres parcs, l'analyse des impacts cumulés repose encore uniquement sur quelques retours d'expérience d'autres pays. Les premières années de fonctionnement devraient aussi viser à mieux les apprécier sur le littoral français.



Fécamp (76)



## Les difficultés liées à un positionnement prédéterminé du projet

Le choix du site d'implantation des éoliennes découle généralement d'études diligentées par l'État en amont des procédures d'appel d'offres. Les sites choisis font l'objet de nombreuses concertations réunissant notamment les usagers, les professionnels de la mer, les acteurs de la protection de l'environnement et les services de l'État. Les maîtres d'ouvrage sont contraints par les conditions fixées dans les appels d'offres et ne reviennent pas sur les analyses multicritères ayant présidé aux choix des sites. L'Ae a dès lors été amenée à recommander à l'État de présenter le cahier des charges de l'appel d'offres, les critères d'appréciation des offres et les raisons pour lesquelles, eu égard aux effets sur l'environnement et la santé humaine, ces sites avaient été retenus.

La nécessité de cette analyse des enjeux est particulièrement soulignée pour le cas du parc de Dieppe – Le Tréport, dont un tiers de la surface recoupe le périmètre d'un parc naturel marin créé au même moment. L'Ae est par ailleurs saisie pour avis début 2019 sur les projets de document stratégique de façade maritime, dont l'un des objectifs est de proposer une hiérarchie des usages des espaces marins, tenant compte de leur sensibilité environnementale et des risques de conflit d'usage.

## Une modification de la législation relative aux autorisations de parcs éoliens en 2018

L'article 58 de la loi n° 2018-727<sup>63</sup> pour une société de confiance (ESSOC), publiée le 10 août 2018, introduit deux dispositions modifiant le processus d'autorisation des parcs éoliens marins, applicables aux projets qui seront déposés par les pétitionnaires six mois après la date de publication de la loi. Lorsque le ministre chargé de l'énergie souhaite organiser une procédure de mise en concurrence pour la réalisation et l'exploitation d'un parc éolien marin, il doit saisir, préalablement, la commission nationale du Débat public, qui détermine les modalités de participation du public au processus de décision. « Le public est notamment consulté sur le choix de la localisation de la ou des zones potentielles d'implantation des installations envisagées », précise la loi. Il n'y a alors plus de débat public après désignation du lauréat.

Pour les autorisations administratives et les études d'impact qui leur sont liées, outre le fait qu'elle prévoit qu'une partie de l'étude d'impact peut être réalisée par l'État, la loi introduit des « permis enveloppe » en stipulant que « les autorisations [...] fixent, le cas échéant, des caractéristiques variables pour ces projets d'installation dans les limites desquelles ces projets sont autorisés à évoluer postérieurement à la délivrance de l'autorisation ». Sont notamment visées les concessions d'utilisation du domaine maritime, l'autorisation environnementale et l'autorisation d'exploiter. Les avis de l'Ae prendront en compte ce nouveau cadre juridique, notamment en cohérence avec les documents stratégiques de façade en cours d'élaboration.

63 Voir <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037307624&categorieLien=id>

# Les grands projets urbains

L'Ae a délibéré des avis en 2018 sur différents projets d'aménagement urbain (zone d'aménagement concerté (ZAC) du Village olympique (93), projet urbain Pleyel (93), Toulouse EuroSud Ouest (31)) qui avaient comme caractéristique commune de reconstruire la ville sur la ville, par le renouvellement de secteurs en mutation ou la restauration de friches industrielles ou ferroviaires, dans des secteurs de recompositions urbaines ou au croisement de grands projets de transports.

Elle a également délibéré des avis sur des projets de desserte étroitement liés à de grands projets urbains : la desserte de l'aéroport de Bordeaux (33) et l'échangeur de Corbeville sur la RN 118 (91) qui s'inscrit dans l'opération « plan campus » à Palaiseau. Elle a enfin délibéré un avis sur le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de Montpellier.

## Choix du parti retenu

Les opérations d'aménagement urbain sont globalement inscrites dans des politiques d'urbanisme réfléchies à l'échelle des agglomérations ou des territoires et les dossiers font référence selon les cas à des instances partenariales, consultatives ou décisionnelles, à des études et « plans guide » urbains, ainsi qu'à l'élaboration de projets de territoire en lien avec des planifications à une échelle plus large, contrat territorial de développement (CDT), schéma directeur régional d'Île-de-France (SDRIF), schéma directeur opérationnel des déplacements métropolitains, schéma de cohérence territoriale (SCoT), etc.

L'étude d'impact se contente souvent de se référer à ce contexte général et les avis de l'Ae font apparaître que le choix du parti retenu n'est pas suffisamment justifié, notamment au regard des effets environnementaux des variantes à l'échelle du territoire.

La démarche « éviter, réduire, compenser », ERC, peut en effet ne pas être totalement déclinée par ces documents de planification, comme en témoigne l'analyse des dérogations ouvertes par le SCoT de Montpellier (pour des projets d'infrastructures de transport). Leur portée n'est pas analysée dans l'évaluation environnementale du plan mais renvoyée aux évaluations environnementales de chacun des projets qui s'inscriraient dans ces dérogations, au détriment notamment d'une analyse à l'échelle territoriale des effets et mesures à mettre en œuvre, et au risque de laisser émerger des contradictions avec les orientations fondamentales du SCoT.

En outre, ces documents de référence peuvent ne pas être approuvés ni même finalisés au stade des autorisations demandées, ce qui en limite la portée d'encadrement.



## Le contour des projets. Des interrogations spécifiques concernant les liens et interactions entre les projets de développement et les infrastructures de transport

Certains dossiers d'infrastructure prennent insuffisamment en considération l'urbanisation induite, ce qui limite le champ de l'analyse des impacts. Ce constat et celui de documents de planification insuffisamment prescriptifs renvoient à la nécessité d'identifier un périmètre de projet d'ensemble pertinent, afin d'appréhender à la bonne échelle tous les effets d'opérations fonctionnellement liées susceptibles d'interagir sur l'environnement.

L'appréhension d'une opération de développement urbain et la création ou la modification d'infrastructures de transport la desservant comme un même projet d'ensemble est ainsi une question systématiquement posée. L'Ae constate l'efficacité d'une « démarche d'ensemble », dès lors qu'elle est engagée dès la conception des opérations ou projets, et permet à la fois une démarche de coordination des maîtres d'ouvrage et d'évaluation environnementale précoces, porteuse d'une bonne prise en compte des interfaces spatiales et temporelles.

Une telle démarche peut s'avérer complexe à mettre en œuvre lorsque plusieurs projets se superposent au sein d'un territoire, qui plus est avec des échelles de temps significativement différentes. Les périmètres des projets et de leurs études d'impact se complètent pour certains, se recoupent pour d'autres, tout en s'inscrivant dans le périmètre de l'évaluation environnementale du plan-programme qui les articule les uns par rapport aux autres. Un périmètre d'ensemble peut prendre sens alors que les projets qui les constituent ont déjà chacun fait l'objet d'études d'impact distinctes.

Il revient alors à une de ces opérations, plus tardive, souvent une opération d'infrastructure, de développer l'approche globale requise *in fine*, à cette nouvelle échelle, par les enjeux mobilisés.

Lorsqu'une approche globale s'avère trop complexe à mettre en œuvre, l'accent doit être mis sur le choix du scénario « fil de l'eau » ou « scénario de référence », l'analyse des effets cumulés du projet et des autres projets identifiés, qu'il convient de considérer à l'échelle du territoire dans lequel ils s'inscrivent, et sur la gouvernance d'ensemble des projets en présence. Dans cette logique pragmatique, les interactions entre les gares des lignes du Grand Paris Express et des projets urbains qu'elles motivent sont considérées dans un premier temps (projet de ligne) au titre de l'urbanisation induite, et dans un deuxième temps (projet urbain) au titre de la coordination des travaux. Il convient dans tous les cas d'attacher une grande attention aux aires d'étude et aux hypothèses de développement territorial prises en compte dans l'évaluation environnementale afin d'assurer leur cohérence.



Liaison autoroutière concédée entre Machilly et Thonon-les-Bains (74)



Mise à 2x2 voies de la RN 164 dans le secteur de Mûr-de-Bretagne (22)

Cette logique est parfois satisfaite, et l'Ae a pu relever que l'ensemble des projets recensés sont pris en compte de manière pertinente selon les thématiques, soit au titre des effets cumulés, soit, lorsque cela est pertinent, en les incluant dans le « scénario de référence », permettant une bonne prise en compte des interactions complexes du projet urbain avec d'autres, au sein d'un territoire en fort développement. Ainsi, l'étude d'impact de l'échangeur de Corbeville prend en compte pour l'analyse de trafic un scénario « fil de l'eau » dénué de toute création de zone d'aménagement concerté (ZAC) alors même que deux d'entre elles sont déjà créées (l'état initial de l'étude d'impact ne prenant pas en compte les premiers programmes), ce qui permet d'analyser les incidences du « projet d'ensemble » que constitue de fait le plan campus.

Les analyses de flux notamment peuvent être insuffisantes pour permettre d'appréhender les perspectives d'évolution de l'offre d'intermodalité et ses impacts sur le niveau des déplacements induits à une échelle adéquate. Il est important de retenir la même aire d'étude et les mêmes hypothèses de développement territorial pour l'ensemble des thématiques dont l'analyse repose sur les évaluations de circulation et de trafic (bruit, qualité de l'air, émissions de gaz à effet de serre).

Plus généralement, l'Ae rappelle la possibilité pour les maîtres d'ouvrage de solliciter un cadrage préalable sur leur projet, notamment lorsque des questions complexes se posent en matière de périmètre de projet et d'analyse des impacts globaux.

## Actualisation de l'étude d'impact

Les évaluations environnementales présentées pour les grands projets de développements urbains ont vocation à être mises à jour, potentiellement à plusieurs reprises, au vu des différentes opérations les composant et de leurs calendriers de mise en œuvre. L'Ae l'a mentionné dans ses avis, ayant notamment formulé des recommandations ciblées sur des besoins de court terme tout en attirant l'attention du maître d'ouvrage sur des approfondissements à effectuer à plus long terme. Elle a régulièrement recommandé de présenter, dès la première itération de l'étude d'impact, un calendrier prévisionnel clair des différentes procédures administratives liées à l'aménagement urbain, et d'identifier les étapes qui pourraient nécessiter une actualisation de l'étude d'impact.



Voie ferrée et marque de crue



## Une prise en compte encore très hétérogène de certaines spécificités urbaines notamment en renouvellement urbain

Certains enjeux, diversement traités, peuvent aller jusqu'à interroger la faisabilité même du projet, des précisions opérationnelles devant dans tous les cas être apportées au stade de réalisation.

### **BIODIVERSITÉ EN VILLE ET ÎLOTS DE CHALEUR URBAINS**

Les projets de renouvellement urbain s'implantent essentiellement sur des secteurs à relativement faible enjeu en termes de biodiversité et sur des sites déjà très artificialisés. L'Ae constate que pour la plupart, ils comportent un volet « revégétalisation » pouvant prendre des formes diverses, certaines expérimentales (végétalisation des espaces, parc urbain), visant une réhabilitation nécessaire d'un cadre de vie souvent actuellement dégradé.

Les dossiers récents ont opportunément traité la problématique de la réduction des îlots de chaleur urbains, avec des intentions affirmées pour une architecture bio-climatique et un travail sur la composition urbaine (espacement des bâtiments pour éviter l'accélération des vents et en assurer la dispersion, pénétration de l'ensoleillement, travail sur les plantations et le mobilier urbain, etc.). S'agissant de décisions de création de ZAC ou de déclaration d'utilité publique (DUP), l'Ae a pu relever que la capacité du projet à atteindre les objectifs annoncés restait à démontrer, notamment par manque de déclinaison opérationnelle, recommandant alors de confirmer cette ambition par des engagements précis.

### **ÉNERGIES RENOUVELABLES ET GAZ À EFFET DE SERRE : DES AMBITIONS VARIABLES**

Les dossiers témoignent là encore d'engagements à limiter la consommation énergétique et à augmenter la part des énergies renouvelables. Certains identifient de façon très complète les potentialités énergétiques et les gisements énergétiques existants à l'échelle locale.

Les objectifs en matière de taux de couverture de leurs besoins par des énergies renouvelables s'avèrent cependant très variables d'un projet à l'autre, de 30 %, soit en deçà des objectifs fixés par la programmation pluriannuelle pour l'énergie (PPE), à des projets visant des quartiers « à énergie positive ». L'Ae a ainsi pu être amenée à recommander de justifier, et le cas échéant de reconsidérer, le choix du taux de couverture de la consommation du projet par les énergies renouvelables au regard des objectifs de la PPE. Un des projets ne donne aucun élément chiffré de la performance énergétique visée.



La mise en œuvre de ces engagements, comme pour les îlots de chaleur, repose en large part sur leur déclinaison opérationnelle. Force est de constater que la robustesse de ces engagements n'est pas toujours avérée : absence d'indication concrète sur les solutions privilégiées pour la fourniture de l'énergie, écarts entre les engagements pris à l'échelle du projet d'ensemble et leur prise en compte dans les dossiers des opérations qui s'y inscrivent. La nécessité d'une vigilance renforcée a pu être soulignée pour s'assurer de la cohérence des principes et engagements dans le domaine de l'énergie entre l'étude d'impact du projet d'ensemble et les dossiers de permis de construire des différents aménagements du projet.

L'Ae constate en amont l'importance des démarches de planification lorsqu'elles mettent l'accent sur l'adaptation au changement climatique et sur la limitation des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre (GES) dans les domaines des transports et de l'habitat.

Les engagements en matière d'émissions de gaz à effet de serre restent encore trop succincts, notamment en ce qui concerne les émissions liées à la construction des bâtiments et infrastructures.



## COORDINATION DES TRAVAUX

Les projets d'ensemble, du fait du nombre et de la concomitance (même partielle) des opérations s'y inscrivant et de leur localisation urbaine, développent et détaillent les dispositions qui seront prises concernant l'organisation de la logistique de chantier pour limiter l'impact des travaux. Par exemple la mutualisation des installations de chantier (bases vie, zones de stockage, de stationnement), la coordination des itinéraires, les modalités d'acheminement et les flux de matériaux générés par les chantiers (déblais, remblais et autres approvisionnements) sont décrits. Sont détaillées également les modalités de coordination des différents chantiers relatifs au projet (phases, calendrier précis, horaires, information du public, accessibilité, etc.) toutes maîtrises d'ouvrage et tous secteurs confondus, ainsi que les coordinations assurées entre le projet et d'autres projets en cours à l'échelle du territoire. Certains projets étendent ces mesures à d'autres opérations concomitantes (sur le plan spatial et/ou temporel) mais non incluses dans le projet d'ensemble.

L'Ae a cependant pu constater que la mise en œuvre des mesures ERC en phase chantier et leur efficacité pouvaient être sujettes à caution, du fait du flou dans les contours et responsabilités du projet ou dans le fonctionnement et les moyens alloués à la coordination des chantiers pour les uns, d'un manque de prise en compte pour d'autres.

### **GESTION DES EAUX PLUVIALES ET USÉES**

Ce domaine reste encore inégalement traité. Les projets témoignent dans l'ensemble d'une démarche d'amélioration de l'assainissement, par exemple par une nouvelle gestion séparative des eaux pluviales. Pourtant, sans méconnaître que ces questions seront approfondies lors d'une procédure ultérieure, certains points pourtant essentiels dès le stade de conception des projets d'ensemble, relevant quasiment de l'analyse de faisabilité du projet (capacité des systèmes d'assainissement, estimation des besoins en eau à mettre en regard des capacités des installations auxquelles le projet entend se raccorder) semblent insuffisamment appréhendés. On peut encore relever des objectifs insuffisamment ambitieux en matière de réduction de l'imperméabilisation de l'espace public par la modification des couvertures des sols (création de parcs urbains, de toitures végétalisées notamment) ou de rétention des eaux pluviales à la parcelle. La possible réutilisation des eaux pluviales n'est pas systématiquement évoquée. Pour l'Ae, des éléments de cadrage permettant aux futurs opérateurs et au public de comprendre les principes et modalités de gestion de l'eau qui seront retenus devraient être fournis par les collectivités dès la première présentation de l'étude d'impact.

### **POLLUTION DES SOLS**

Dans le même ordre d'idée, l'identification et la caractérisation des secteurs pollués sont rarement finalisées lors de la première présentation de l'étude d'impact. La façon dont leur existence est prise en compte dans la conception du projet (implantation d'établissements sensibles et de surfaces végétalisées par exemple) afin de réduire les risques sanitaires et la façon dont la pollution des sols sera prise en compte au stade de la réalisation (précautions prises, analyses complémentaires, plan de gestion des terres concernées) ont été systématiquement l'objet de recommandations de l'Ae. Il est attendu du maître d'ouvrage qu'il démontre un niveau d'exigence adapté à l'enjeu de pollution des sols identifié, souvent fort au vu des milieux concernés, notamment vis-à-vis des usages les plus sensibles en termes de risques sanitaires. Au stade de réalisation du projet, des dispositions détaillées et opérationnelles sont attendues.



**QUALITÉ DE L'AIR :  
DES RÉFÉRENTIELS OBSOLÈTES,  
ET DES CONCLUSIONS QUI  
TIENNENT INSUFFISAMMENT  
COMPTE DE LA DIMENSION  
SANITAIRE DU SUJET, EN LIEN  
AVEC L'AUGMENTATION DE  
LA POPULATION EXPOSÉE**

La dimension sanitaire des projets est encore insuffisamment prise en compte. L'Ae a relevé que l'échelle de réflexion pertinente n'était généralement pas celle du projet d'ensemble mais celle de l'agglomération ou du territoire. Aussi l'Ae a-t-elle, dans un contexte où la population exposée augmente, engagé les acteurs des territoires à conduire des réflexions sur l'amélioration de la qualité de l'air (et donc de la pollution de fond) en ayant comme objectif le respect des valeurs proposées par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) (notamment pour réduire le risque de cancer et notamment au sein des établissements sensibles).

Les références prises en compte restent en deçà des préconisations de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), même aux abords des établissements sensibles, les études se fondant sur la circulaire interministérielle DGS/SD7B n° 2005-273 du 25 février 2005<sup>64</sup>, obsolète et ne prenant pas en compte les dernières connaissances scientifiques sur le sujet.

En outre, les échéances retenues sont aléatoires ; la dernière version du logiciel COPERT d'évaluation de la pollution des véhicules n'est pas toujours utilisée (elle date pourtant de 2016 et prend en compte des émissions en situation réelle significativement plus élevées que celles

correspondant aux tests normés pour l'habilitation réglementaire du véhicule). Les hypothèses retenues, notamment en termes de progrès technologique des moteurs, mériteraient d'être commentées voire de faire l'objet d'analyses de sensibilité vis-à-vis d'un risque de non atteinte de ces améliorations.

## **SUIVI**

L'Ae a systématiquement recommandé aux maîtres d'ouvrage de préciser les modalités de suivi et de le renforcer : compléments thématiques, précisions sur les indicateurs retenus (de mise en œuvre et de résultats), sur leurs modalités d'analyse, sur les suites données aux constats et l'information mise à disposition du public. Elle rappelle que le suivi doit permettre de vérifier le niveau d'efficacité des mesures d'évitement, de réduction et de compensation mises en œuvre, et si besoin de réajuster ces mesures, mais plus globalement de vérifier les hypothèses de l'étude d'impact par l'appréciation de l'évolution effective de l'état de l'environnement après réalisation des travaux. L'Ae a ainsi pu recommander d'élargir le périmètre thématique du suivi à la vérification de la robustesse des hypothèses utilisées sur les évolutions de circulation et de ses conséquences environnementales sur le bruit et la qualité de l'air.

L'Ae a également été conduite à rappeler que l'obligation de résultat précisée à l'article R. 571-44 du code de l'environnement valait sur toute la durée de vie des aménagements prévus, et que le suivi des impacts était à mettre en place sur le long terme.

<sup>64</sup> Circulaire 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.

# Les grands projets industriels

L'Ae a été saisie en 2018 d'un certain nombre de « projets industriels », soumis à des réglementations techniques spéciales. Les saisines correspondantes résultent de trois logiques différentes :

- celles dont la maîtrise d'ouvrage est exercée par un établissement public sous tutelle du ministre de la Transition écologique et solidaire : Technicentre Nord-Pas-de-Calais – Unité opérationnelle voyageurs de Lille (59), entrepôt logistique Neximmo 106 sur la commune de Mauguio (34), transfert des activités ferroviaires de Nantes-État à Nantes-Blottereau (44), parc logistique du Pont de Normandie n°3 (PLPN 3) (76). Ce type d'aménagement ou d'installation peut également être inclus dans certains projets d'ensemble

(sites de maintenance et de remisage des lignes du métro francilien et plateforme de transit de déblais et sédiments, par exemple) ;

- celles pour des projets dont au moins une des autorisations nécessaires à sa réalisation est accordée par le ministre chargé de l'environnement, au titre d'une de ses compétences : création du poste électrique 225 000 / 63 000 volts de Juvigny et de ses raccordements souterrains au réseau public de transport d'électricité existant (74), Dépôt Essences Marine (DEMa) de Toulon – Parc des Arènes et Parc de Missiessy (83), centrale de production d'électricité par cycle combiné à Ajaccio (2A) – site du Ricanto, modification de l'installation nucléaire de base (INB) n° 116 de l'établissement Areva NC à La Hague (50). L'Ae a également émis un avis pour la carrière de calcaire de la commune de Brueil-en-Vexin (78), située dans une zone spéciale de recherche et d'exploitation de carrière, dans laquelle le ministre chargé de l'environnement statue sur les demandes de permis exclusifs ;
- celles consécutives à une décision du ministre de se saisir du dossier et d'en confier l'instruction à l'Ae, pour des projets présentant une sensibilité particulière : transformation du centre de traitement de déchets ménagers d'Ivry-Paris XIII à Ivry-sur-Seine (94), modernisation de la raffinerie Total à Donges (44), exploration pétrolière sur la zone de Nasua (973), reconfiguration du barrage de Poutès (43). S'ajoutent les projets de carrière destinés à approvisionner la nouvelle route du littoral sur l'île de La Réunion (au lieu-dit « Ravine du Trou » à Saint-Leu et « Bellevue » à Saint-Paul (974)).

Ces projets, de natures très diverses, présentent néanmoins quelques caractéristiques communes.



Modification de l'installation nucléaire de base (INB) n° 116 de l'établissement Areva NC à La Hague (50)

## Cohérence des projets avec les politiques nationales et régionales

Beaucoup de ces projets s'inscrivent dans des schémas et des exercices de planification. L'examen de leur cohérence avec ces démarches globales permet d'analyser leurs objectifs et leurs impacts à une échelle qui dépasse celle du périmètre du projet. Les carrières doivent être compatibles avec un schéma régional des carrières ; les installations de production d'électricité s'inscrivent dans une programmation pluriannuelle de l'énergie, de même que celles de transport s'inscrivent dans un réseau national ; les installations de traitement de déchets relèvent d'un plan régional de prévention et de gestion des déchets (à l'exception de la gestion des déchets radioactifs qui relève d'un plan national).

Plus globalement, ces grands projets industriels, par leur ampleur, posent la question du respect de l'ambition portée par diverses lois et stratégies nationales, telles que la loi nationale pour la transition énergétique et la stratégie nationale bas carbone, la loi pour la reconquête de la biodiversité, la nature et les paysages et la stratégie nationale pour la biodiversité, ainsi que par les engagements internationaux de la France, s'agissant notamment du changement climatique et des émissions de gaz à effet de serre.

Le cumul de leurs impacts met en exergue la poursuite d'objectifs apparemment contradictoires entre des politiques publiques de sauvegarde de l'emploi et de l'activité industrielle d'une part, de préservation des terres agricoles, de la biodiversité, ou encore de réduction des émissions des gaz à effet de serre et de protection de la santé d'autre part.

Elle pose également parfois celle de la conciliation entre deux enjeux environnementaux (continuité écologique et production d'énergie renouvelable).

La question n'est néanmoins pas posée à une échelle suffisamment large pour prendre pleinement en compte l'ensemble des enjeux. L'Ae constate plutôt que ceci conduit le plus souvent à des arbitrages privilégiant des objectifs de court terme au détriment des objectifs de long terme. Il en résulte une difficulté croissante de la France à tenir ses engagements pour le climat, la biodiversité, et plus généralement les ressources naturelles.

Les dossiers de projets « miniers » (carrière importante, exploration pétrolière) sont souvent controversés, ce qui a pu justifier, tout particulièrement suite à la décision n° 400559 du 6 décembre 2017 du Conseil d'État, leur évocation par le ministre de l'Environnement qui en a confié à l'Ae l'instruction et l'adoption d'un avis d'autorité environnementale. La préoccupation d'économie de ressources et de sobriété dans leur utilisation, souvent proche des considérations relatives à l'opportunité du projet, est néanmoins un facteur majeur de la bonne prise en compte de l'environnement. L'Ae évoque ces aspects à travers des recommandations liées à l'analyse des variantes (certaines étant plus ou moins consommatrices de ressources) et à la justification du choix opéré au regard des impacts sur l'environnement.

Comme au cours des années précédentes, les projets de démantèlement d'installations nucléaires ou de création d'installations de gestion et d'entreposage des déchets radioactifs soulèvent également des questions clés de cohérence avec les principes et le cadre national définis pour la gestion des matières et des déchets radioactifs.

Dans les dossiers soumis à l'Ae, leur calendrier et les choix des options retenues, leur dimensionnement notamment, restent encore insuffisamment justifiés ou expliqués, la durée de leur exploitation étant liée à la réalisation du centre industriel de stockage géologique.

De fait, ceci ne permet pas de connaître la durée même indicative de leur exploitation, ni par conséquent celle de leurs effets sur l'environnement, si faibles soient-ils.

Ceux qui relèvent d'une maîtrise d'ouvrage d'un établissement public appellent également l'attention sur l'exemplarité de l'État et de ses établissements publics en matière de développement durable. S'agissant des établissements et aménagements liés à l'activité ferroviaire, l'Ae rappelle de façon récurrente l'enjeu que représentent les nuisances sonores et leur traitement adéquat.

## Projet d'ensemble

La logique de l'approche « projet », portée par la directive 2011/92/UE modifiée et, désormais, par le code de l'environnement issu des ordonnances de 2016, reste encore prise en compte de façon trop partielle par les dossiers de ces installations.

Par exemple, la création d'entrepôts logistiques (Neximmo et PLPN 3, notamment) requiert quasiment toujours des voiries de desserte correctement dimensionnées, voire de nouvelles routes. Les dossiers présentés sont fragiles lorsqu'ils ne portent que sur l'installation et pas sur les voiries concernées, a fortiori lorsqu'ils sont au sein de zones d'aménagement concerté qui obéissent à des logiques d'ensemble. Les deux parcs d'essence marine à Toulon ne sont que deux composantes d'un système d'approvisionnement des navires, qui comporte également des postes d'avitaillement et des canalisations de transfert des produits entre les deux dépôts. La sécurité des dépôts est intrinsèquement liée à celles des opérations de chargement / déchargement.

Sur ce sujet, l'exemple le plus démonstratif est certainement celui de la centrale du Ricanto en Corse dont le fonctionnement au gaz et

le dimensionnement sont étroitement dépendants des modalités d'alimentation par ce combustible, qui n'étaient qu'à peine évoquées dans le dossier. Par nature, enfin, les carrières peuvent être ouvertes pour des usages diversifiés ou, dans certains cas, pour des usages dédiés (alimentation de cimenteries ou de grands chantiers d'infrastructures). Dès son avis Ae n° 2011-59 du 12 octobre 2011, il ne faisait aucun doute pour l'Ae que les carrières à créer pour alimenter le chantier de la nouvelle route du littoral de La Réunion étaient une des composantes de ce projet : l'Ae n'a fait que le réaffirmer dans ses avis n°2018-13 du 11 avril 2018, 2018-49 du 25 juillet 2018, mais aussi dans son avis n° 2018-72 du 7 novembre 2018 relatif à la modification du schéma d'aménagement régional de La Réunion.

## Études de dangers et impacts éventuels d'accidents majeurs

Les dossiers de demande d'autorisation environnementale des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) soumis à l'avis de l'Ae comportent une étude des dangers qui, conformément aux dispositions de l'article L. 181-25 du code de l'environnement, précise les risques auxquels l'installation peut exposer directement ou indirectement son environnement en cas d'accident, que la cause soit interne ou externe à l'installation, et définit et justifie les mesures propres à réduire la probabilité et les effets de ces accidents. Les installations nucléaires comportent, de façon similaire, une analyse de sûreté des installations.

L'Ae ne procède pas à une analyse exhaustive de ces documents, celle-ci relevant avant tout de l'inspection des installations classées et de l'inspection de l'autorité de Sûreté nucléaire, s'appuyant si besoin sur un tiers expert spécialisé. Elle examine cependant le caractère complet du document et la bonne accessibilité du raisonnement et des conclusions pour le public, ainsi que la cohérence des informations qui y sont données avec celles utilisées dans l'étude d'impact.



Installation d'une centrale de production d'électricité par cycle combiné à Ajaccio (2A) - site du Ricanto

S'agissant du caractère complet des études de dangers, l'Ae a parfois été conduite à recommander de compléter les analyses des scénarios d'accident qui sont présentés (par exemple, la prise en compte de crues de faible probabilité pour une installation en zone inondable, ou encore la cartographie des zones de surpression entre 20 et 50 mbar en cas d'explosion pour deux carrières) ou les mesures proposées pour la maîtrise des risques (par exemple, les moyens de lutte contre l'incendie pour un dépôt d'hydrocarbures).

En application de la version actuelle de l'article R. 122-5 du code de l'environnement, l'Ae rappelle également que les études d'impact doivent désormais décrire les incidences négatives notables attendues du projet sur les habitats, la faune et la flore en situation accidentelle, le cas échéant les mesures envisagées pour les éviter ou les réduire et le détail de la préparation et de la réponse envisagée à ces situations d'urgence. Cette question est bien sûr centrale concernant le projet d'exploration off-shore au large de la Guyane : l'Ae a ainsi recommandé de compléter la modélisation de l'étendue d'une marée noire sur l'ensemble de la colonne d'eau et des biocénoses benthiques pour un débit de fuite ininterrompu pendant 60 jours avec des scénarios diversifiés.

la récente instruction du Gouvernement du 6 novembre 2017 « relative à la mise à disposition et aux conditions d'accès des informations potentiellement sensibles pouvant faciliter la commission d'actes de malveillance dans les installations classées pour la protection de l'environnement ». Cette instruction précise notamment les éléments relatifs aux risques industriels qui sont diffusables, communicables ou non communicables et non consultables par le public. Le ministère chargé de l'environnement l'a accompagnée d'une note d'interprétation.

En application de cette instruction, seule une version des études de dangers ne comprenant pas d'informations à caractère sensible est mise à disposition du public lors de l'enquête publique, en l'occurrence sous la forme d'un « résumé non technique ».

L'Ae a relevé un excès de précaution dans la rédaction des documents publics<sup>66</sup>. Conformément à l'esprit de la circulaire et aux recommandations de l'administration pour sa mise en œuvre, lorsque seul le résumé non technique de l'étude de dangers est mis à la disposition du public, celui-ci a vocation à être suffisamment étoffé pour permettre au public d'appréhender les risques principaux du projet. Il doit en particulier présenter, sous une forme synthétique et publique, les cartes d'aléa par type d'effet sous forme agrégée et l'ensemble des raisonnements et résultats issus de l'étude des dangers, notamment concernant les niveaux des risques résiduels une fois le projet réalisé.

## Accès du public à l'information

L'Ae recommande fréquemment de récapituler dans l'étude d'impact l'ensemble des risques liés au projet et de décrire la chaîne de maîtrise des risques prévue par l'exploitant. L'Ae a instruit en 2018 un premier avis pour un dossier d'ICPE<sup>65</sup> concerné par les dispositions de

Ainsi, dans le cas d'espèce, l'Ae a été destinataire du dossier de l'enquête publique et, à sa demande, de la version complète des études de dangers, ce qui lui a permis, tout en respectant la confidentialité nécessaire aux informations sensibles, de recommander une présentation plus explicite pour le public des informations utiles pour sa compréhension des risques des installations projetées.

<sup>65</sup> Modernisation de la raffinerie de Donges (44).

<sup>66</sup> Ce constat a été partagé par plusieurs missions régionales d'autorité environnementale sur les dossiers dont elles ont été saisies.

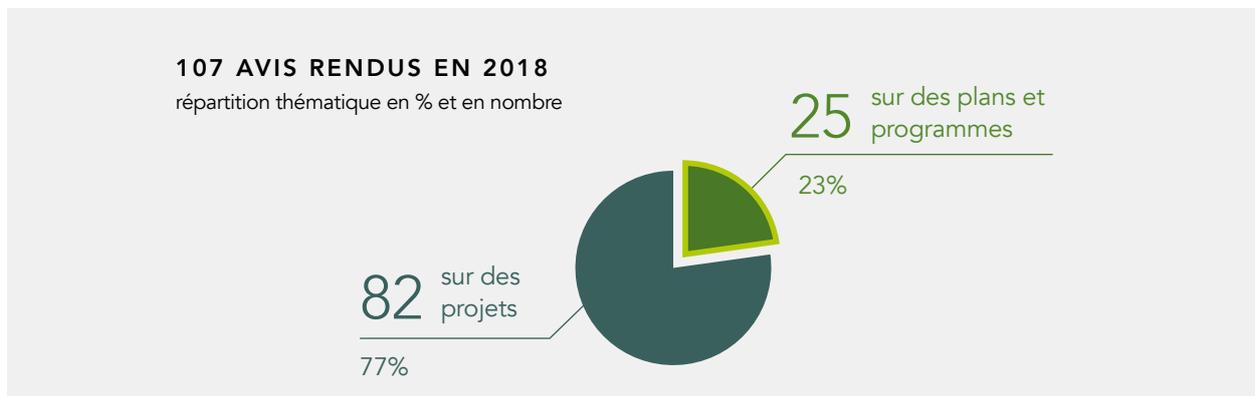




## **Annexes**

- Avis rendus p. 56
- Décisions rendues p. 58
- Décisions d'évocation p. 60
- Sigles et acronymes p. 62

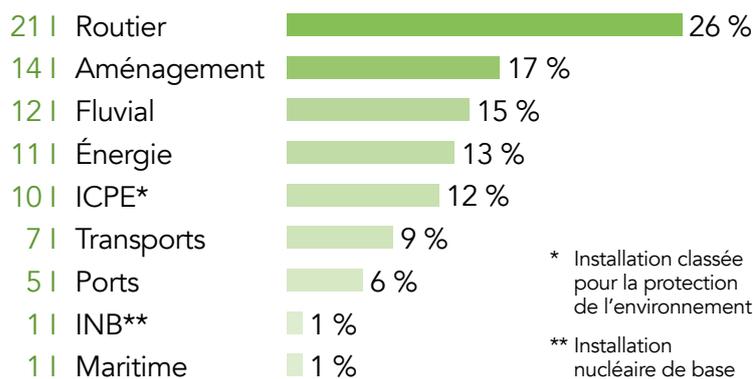
## Nombre d'avis rendus en 2018 (projets et plans/programmes)



## Avis rendus sur des projets en 2018

### 82 AVIS SUR DES PROJETS EN 2018

répartition thématique en % et en nombre



### RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES AVIS SUR DES PROJETS EN 2018

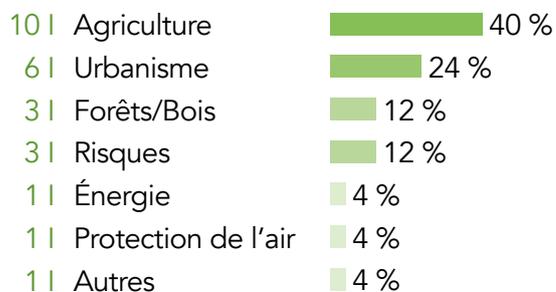
en nombre



# Avis rendus sur des plans/programmes en 2018

## 25 AVIS SUR DES PLANS/PROGRAMMES EN 2018

répartition thématique en % et en nombre



## RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE

### DES AVIS SUR DES PLANS/PROGRAMMES EN 2018

en nombre

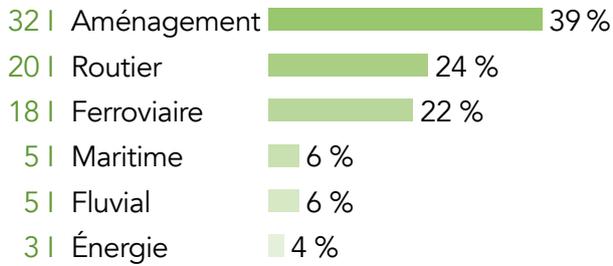


NB : les chiffres concernent les avis et décisions pris en 2018 (même si le dossier a été déposé en 2017) ; ils ne prennent pas en compte les dossiers déposés en 2018 dont l'avis ou la décision est rendu en 2019.

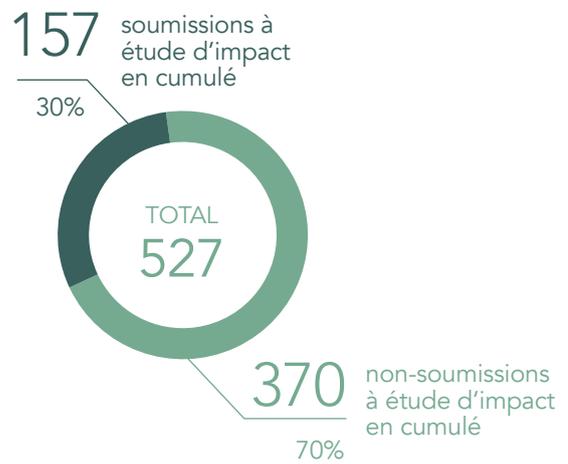
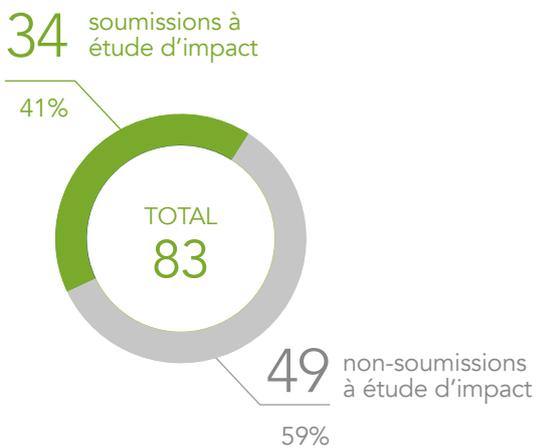
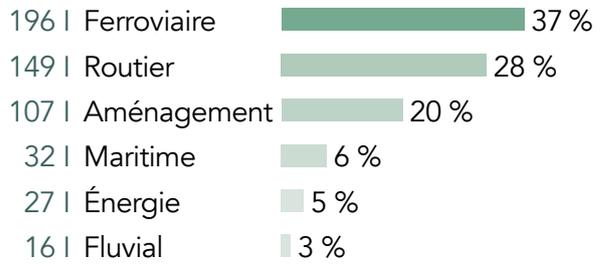
## Décisions de cas par cas sur des projets en 2018

répartition thématique en % et en nombre

### 83 DÉCISIONS EN 2018



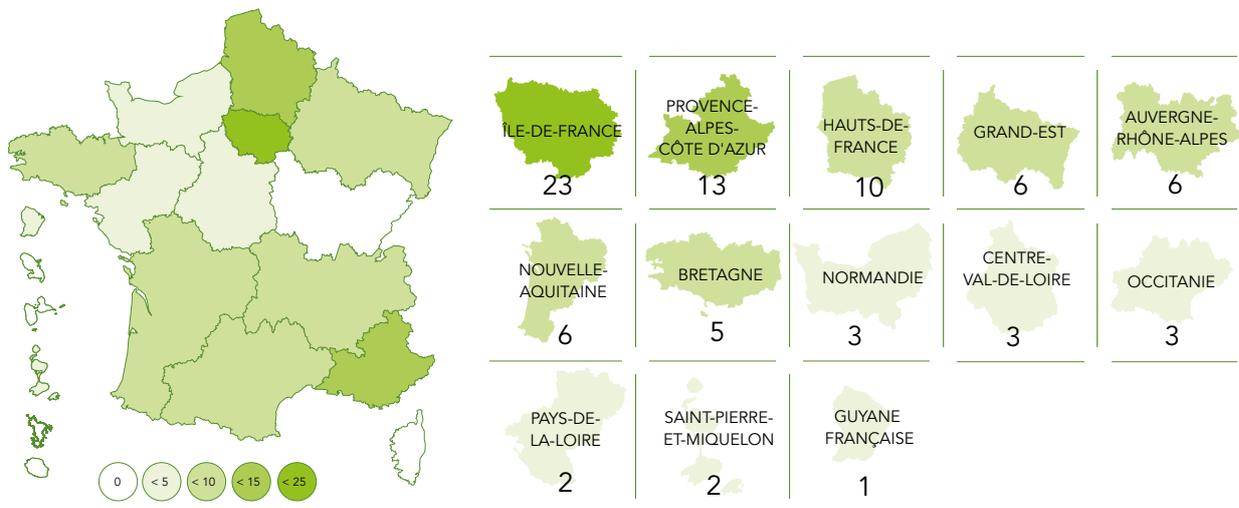
### 527 DÉCISIONS CUMULÉES DEPUIS 2012



### RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE

#### DES DÉCISIONS DE CAS PAR CAS SUR DES PROJETS EN 2018

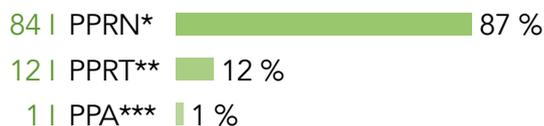
en nombre



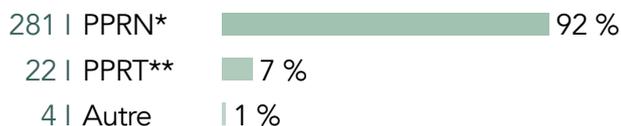
# Décisions de cas par cas sur des plans/programmes en 2018

répartition thématique en % et en nombre

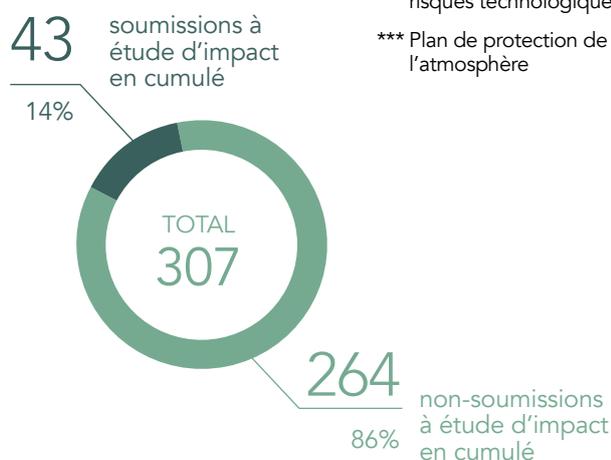
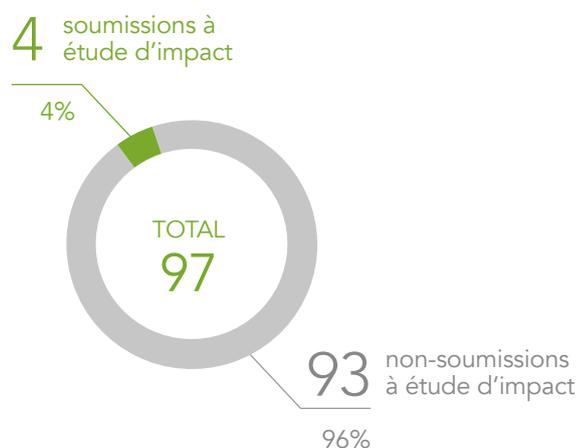
## 97 DÉCISIONS EN 2018



## 307 DÉCISIONS CUMULÉES DEPUIS 2016



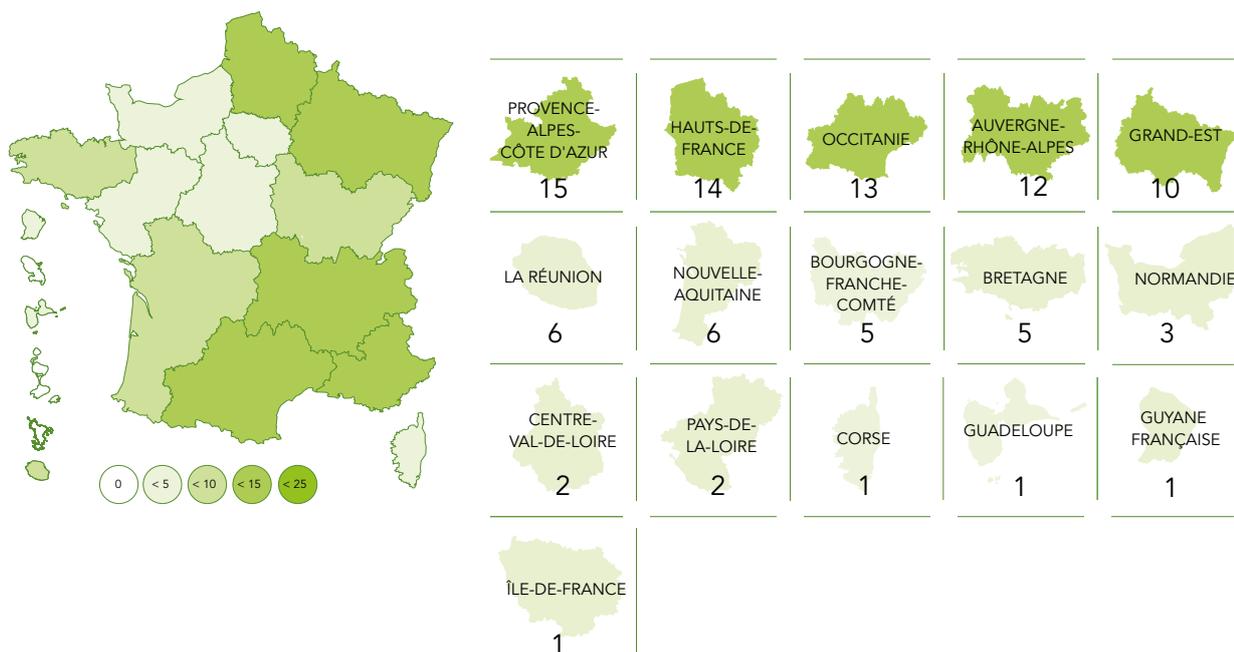
- \* Plan de prévention des risques naturels prévisibles
- \*\* Plan de prévention des risques technologiques
- \*\*\* Plan de protection de l'atmosphère



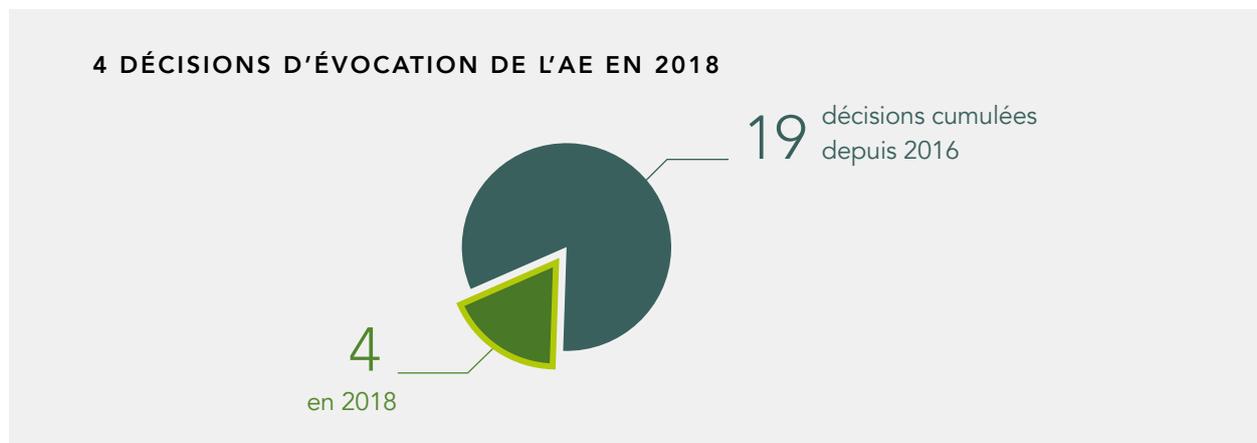
## RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE

### DES DÉCISIONS DE CAS PAR CAS SUR DES PLANS/PROGRAMMES EN 2018

en nombre



## Décisions d'évocation de l'Ae en 2018



## Décisions d'évocation du ministre en 2018

### 13 DÉCISIONS D'ÉVOCATION DU MINISTRE EN 2018

Dans le contexte de la décision n° 400559 du 6 décembre 2017 du Conseil d'État, le ministre de l'Environnement s'est saisi de 13 dossiers présentant une sensibilité particulière, pour en confier l'instruction à l'Ae.

#### RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE

#### DES DÉCISIONS D'ÉVOCATION DU MINISTRE

en nombre



---

Vous pouvez retrouver l'ensemble des avis rendus et des décisions de cas par cas prises par l'Ae en 2018 aux adresses suivantes :

#### LES AVIS RENDUS EN 2018

<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/les-avis-deliberes-de-l-autorite-environnementale-a331.html>



#### LES DÉCISIONS RENDUES EN 2018

<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/examen-au-cas-par-cas-et-autres-decisions-r432.html>



## Sigles et acronymes

|        |                                                                                               |       |                                                                                                                   |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ADEME  | Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie                                      | DGPE  | Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises du ministère de l'Agriculture |
| Ae     | Autorité environnementale du CGEDD                                                            |       |                                                                                                                   |
| AFAF   | Aménagement foncier agricole et forestier                                                     | DRAAF | Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt                                            |
| AFDI   | Agriculteurs français et développement international                                          | DREAL | Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement                                           |
| ANSES  | Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail    | DUP   | Déclaration d'utilité publique                                                                                    |
| CDT    | Contrat territorial de développement                                                          | ERC   | Éviter, réduire, compenser                                                                                        |
| CEREMA | Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement | FCBA  | Institut technologique forêt cellulose bois-construction ameublement                                              |
| CGAAER | Conseil général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces ruraux                     | GES   | Gaz à effet de serre                                                                                              |
| CGEDD  | Conseil général de l'Environnement et du Développement durable                                | GPE   | Grand Paris Express                                                                                               |
| CGDD   | Commissariat général au Développement durable                                                 | GPM   | Grand port maritime                                                                                               |
| CJUE   | Cour de Justice de l'Union européenne                                                         | ICPE  | Installation classée pour la protection de l'environnement                                                        |
| CNDP   | Commission nationale du Débat public                                                          | IGN   | Institut géographique national                                                                                    |
| CNPN   | Conseil national de Protection de la nature                                                   | INB   | Installation nucléaire de base                                                                                    |
|        |                                                                                               | INRA  | Institut national de la recherche agronomique                                                                     |
|        |                                                                                               | LGV   | Ligne à grande vitesse                                                                                            |
|        |                                                                                               | MRAe  | Mission régionale d'autorité environnementale                                                                     |

|              |                                                                                                                    |         |                                                                                      |
|--------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| OMS          | Organisation mondiale de la santé                                                                                  | SCOT    | Schéma de cohérence territoriale                                                     |
| PAPI         | Programme d'actions de prévention des inondations                                                                  | SDRIF   | Schéma directeur régional d'Île-de-France                                            |
| PAR nitrates | Programmes d'actions régionaux pour la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole | SGP     | Société du Grand Paris                                                               |
| PLU          | Plan local d'urbanisme                                                                                             | SRADDET | schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires |
| PLU-H        | Plan local urbanisme – habitat                                                                                     | SRCE    | Schéma régional de cohérence écologique                                              |
| PLUi         | Plan local d'urbanisme intercommunal                                                                               | SRCAE   | Schéma régional climat-air-énergie                                                   |
| PNFB         | Plan national forêt bois                                                                                           | UICN    | Union internationale pour la conservation de la nature                               |
| PNR          | Parc naturel régional                                                                                              | VNF     | Voies navigables de France                                                           |
| PPA          | Plan de protection de l'atmosphère                                                                                 | ZAC     | Zone d'aménagement concerté                                                          |
| PPE          | Programmation pluri-annuelle de l'énergie                                                                          |         |                                                                                      |
| PPRN         | Plan de prévention des risques naturels prévisibles                                                                |         |                                                                                      |
| PPRT         | Plan de prévention des risques technologiques                                                                      |         |                                                                                      |
| PRFB         | Planifications régionales en matière de forêt et de bois                                                           |         |                                                                                      |
| SAGE         | Schéma d'aménagement et de gestion des eaux                                                                        |         |                                                                                      |
| SAR          | Schémas d'aménagement régionaux                                                                                    |         |                                                                                      |

Directeur de publication :  
Philippe Ledenvic

Rédacteur en chef :  
Maud de Crépy

Secrétaire de rédaction :  
Mélanie Mouëza

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

Conception :  
Amarantedesign - Sophie Fournier Villiot  
Sarah Carlier, secrétariat d'édition  
Photo LdD Shutterstock/amarante, mars 2019©

Crédits photos.:  
MTES – MCT: Gérard Crossay ; © Xavier Granet;  
REA / Gilles Rolle; Hamilton de Oliveira

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.



