



MINISTÈRE  
DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Rapport  
annuel  
**2020**  
de l'Autorité  
environnementale





# Rapport annuel 2020



**Autorité environnementale**





## Rapport annuel 2020

- Éditorial p. 4
- L'Ae en 2020 p. 7
- Zoom sur... p. 29
- Annexes p. 85

## Une année de bouleversements et d'incertitudes

Sans grand doute, 2020 restera une année de rupture : douloureuse pour de nombreuses personnes, déstabilisante pour l'économie, avec la brutale prise de conscience que le monde est et sera encore plus incertain.

Quel rôle pour l'Autorité environnementale (Ae) dans ce contexte ?

L'Ae a adapté ses processus de délibération collégiale en utilisant sans délai les outils numériques. Les visites sur site ont été maintenues chaque fois que possible. Contrecoup du confinement, un afflux considérable de dossiers a été constaté à la reprise d'activité. Cette rupture conjoncturelle est venue s'ajouter à l'augmentation du nombre de dossiers dont elle est saisie, du fait des réformes de l'évaluation environnementale décidées en 2016 pour mettre la France en conformité avec les directives européennes. Ceci s'est traduit, en fin d'année 2020, par une multiplication par deux du flux de dossiers, évolution qui semble se prolonger en 2021 plus durablement. L'Ae ne pouvant adapter son plan de charge à de telles évolutions, la question se pose désormais du renforcement de ses moyens, comme de ceux des missions régionales d'autorité environnementale.

Année de rupture également, du fait de la parution des décrets n° 2020-844 du 3 juillet 2020 et n° 2020-1029 du 11 août 2020. Ces textes apportent un dénouement attendu depuis fin 2017, mettant fin à une longue période d'instabilité juridique et confiant désormais officiellement aux missions régionales d'autorité environnementale la compétence pour rendre des avis sur les dossiers de projets. Mais ils traduisent aussi des choix contraires à une ambition de simplification affichée de façon répétée.

La loi d'accélération et de simplification de l'action publique et son décret d'application relèvent également de cette ambition. L'initiative du Gouvernement de réduction des délais d'instruction des avis de l'Ae relatifs aux projets s'inscrit dans la foulée de la promulgation de cette loi. La Commission européenne a adressé à la France une mise en demeure complémentaire, la directive projets étant toujours mal transposée.

Dans un tel contexte, la mobilisation pour améliorer la prise en compte de l'environnement et son écho dans la sphère publique sont rassurants. Ils peuvent contribuer à redonner confiance dans la parole publique, à éviter l'obsession du court terme qui reconduit les mêmes projets et les mêmes erreurs, à proposer des mesures concrètes pour améliorer leur empreinte sur l'environnement et à renforcer la sécurité juridique, également. Les choix publics doivent s'inscrire dans le temps long. L'Ae y a toute sa place.

En 2020, la parole de l'Ae a bénéficié d'un écho inédit : ses avis et contributions ont été plus fréquemment et fortement relayés et utilisés que les années précédentes, par les commissaires enquêteurs et le public, davantage par les médias, et de plus en plus par des décisions de justice.

Après des échanges réguliers avec la Commission nationale du débat public depuis 2019, l'Ae a également été auditionnée par la Commission du développement durable de l'Assemblée nationale, puis par le Conseil économique, social et environnemental. L'Ae voit dans ces auditions une reconnaissance de la qualité de son travail d'analyse et d'expertise collectives. Ceci atteste qu'elle s'est désormais installée dans le paysage institutionnel comme un tiers de confiance, qui peut être sollicité pour rendre des avis techniques complets et objectifs prenant en compte toutes les composantes de l'environnement.

Le public a plus que jamais besoin de repères et de boussoles face à un avenir incertain. Quelles que soient les évolutions institutionnelles dans le champ de l'environnement, l'Ae continuera de se mobiliser pour étayer les analyses environnementales et améliorer les échanges entre les maîtres d'ouvrage, les autorités décisionnelles et le public.

Ce rapport annuel souligne la grande hétérogénéité des dossiers instruits par l'Ae. La qualité de plusieurs d'entre eux est rassurante quant à la mobilisation de nombreux maîtres d'ouvrage pour le « bien faire » et à la maturité atteinte par certains bureaux d'étude. Elle ne rend que plus déconcertante et anachronique la présentation de certains autres dossiers, souvent anciens, qui témoignent au moins autant de pertes de compétences et de moyens, notamment dans le champ environnemental, que d'une moindre

attention des autorités aux attentes du public. Le contenu de ce rapport annuel vise avant tout à éviter à l'avenir les erreurs les plus manifestes et à développer des pistes de progrès.



**Les membres de  
l'Autorité environnementale**









# Ae

## **L'Ae en 2020**

- Compétences et missions p. 8
- Membres de l'Ae p. 12
- Méthodes et fonctionnement interne p. 14
- Saisines 2020 p. 18

# Compétences et missions

**Certains projets, plans et programmes sont soumis à évaluation environnementale<sup>1</sup> en fonction de leurs caractéristiques propres et de leurs impacts potentiels sur les milieux ou la santé humaine.**

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>2</sup>, l'Ae exerce la 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 (décret du Premier ministre pris sur rapport du ministre chargé de l'environnement) ;
- lorsque le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire du projet est l'État, représenté par un service placé sous l'autorité de ce ministre ou par des services interministériels agissant dans des domaines relevant de ses attributions, ou encore par un établissement public placé sous sa tutelle ou agissant pour le compte de celui-ci ;
- pour les projets situés sur plusieurs régions ;

- pour l'ensemble des projets de travaux, d'aménagement ou d'ouvrages de la société SNCF Réseau et de sa filiale mentionnée au 5° de l'article L. 2111-9 du code des transports.

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.

Pour les autres projets, cet avis est donné, soit par le ministre lui-même, s'appuyant sur ses services, soit par les missions régionales d'autorité environnementale (MRAe), au nombre de vingt sur le territoire national, qui s'appuient sur les services des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal).

Outre sa compétence en matière d'avis, l'Ae rend également des décisions de soumission ou de non-soumission du projet concerné à étude d'impact après un examen au cas par cas<sup>3</sup>. Cet examen concerne des projets ne nécessitant pas d'emblée une évaluation environnementale mais relevant d'un tel examen en application du tableau annexé à l'article R. 122-2. L'examen donne lieu à une décision de l'Ae motivée en fonction des incidences notables probables du projet sur l'environnement et la santé humaine et des mesures envisagées par le maître d'ouvrage pour réduire ou éviter ces probables effets négatifs notables.

1 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. « 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 ».

2 Article R. 122-6 du code de l'environnement dans sa version modifiée par le décret n°2020-844 du 3 juillet 2020 afin de mettre le droit national en conformité avec le droit de l'Union (suite à la décision du Conseil d'État n° 400559 du 6 décembre 2017).

3 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.

## Une répartition des compétences très complexe<sup>4</sup>

La loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat a remis en cause le principe général posé par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, dite « loi Grenelle 2 », de confier à une même autorité environnementale la compétence pour rendre les avis et arrêter les décisions de cas par cas.

L'article 31 de la loi relative à l'énergie et au climat confie désormais cet examen, uniquement pour les projets, à une autorité spécifiquement créée à cette fin. L'article R. 122-3 du code de l'environnement, modifié par le décret n° 2020-844 du 3 juillet 2020, définit les champs sur lesquels le ministre de l'Environnement, l'Ae et les préfets sont compétents.

Ces évolutions ont pour effet de maintenir à peu près inchangés ces champs de compétence, à quelques exceptions près<sup>5</sup>. La décision portant sur des projets situés sur plusieurs régions est désormais rendue par les préfets de région concernés qui prennent une décision conjointe, tandis que les avis sur des projets situés sur plusieurs régions continuent de relever de l'Ae. Le ministre, lorsqu'il est compétent, peut décider de déléguer à l'autorité environnementale l'examen au cas par cas d'un projet ou d'une catégorie de projets.

Le II de l'article R. 122-3 prévoit toutefois que ces règles de compétence s'exercent sous réserve, d'une part, de la compétence du préfet de département qui est chargé de l'examen au cas par cas pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) soumises au régime de l'enregistrement et, d'autre part, sous réserve de la compétence de l'autorité mentionnée à l'article L. 171-8 du code de l'environnement (autorité de police de l'environnement, le plus souvent le préfet de dé-

partement). La loi du 10 août 2018<sup>6</sup> lui a confié la compétence de prendre les décisions de cas par cas pour les projets consistant en une modification ou extension d'activités de même que les ouvrages ou travaux relevant notamment du champ de l'autorisation environnementale, ainsi que pour d'autres projets industriels précisés par cet article.

## Plans et programmes

L'article R. 122-17 du code de l'environnement établit la liste des plans et programmes soumis à évaluation environnementale. Comme pour les projets, certains de ces plans relèvent obligatoirement d'une telle évaluation, d'autres d'un examen au cas par cas.

Le décret n° 2016-1110 du 11 août 2016 ouvre, par ailleurs, la possibilité pour la ministre chargée de l'environnement de soumettre à évaluation environnementale systématique ou après examen au cas par cas une catégorie de plan/programme ne figurant pas sur cette liste<sup>7</sup> (III de l'article R. 122-17).

L'Ae est compétente de plein droit pour douze catégories de plans et programmes soumis obligatoirement à une évaluation environnementale, listés au 1° du IV de l'article R. 122-17. Elle est compétente pour tous les plans nationaux, ceux qui dépassent les limites territoriales d'une région ou ceux qui donnent lieu à une approbation par décret ou décision ministérielle.

Elle est également compétente pour quatre catégories de plans et programmes relevant d'un examen au cas par cas : les plans de prévention des risques technologiques, les plans de prévention des risques naturels prévisibles, les plans de prévention des risques miniers et les plans de protection de l'atmosphère.

<sup>6</sup> Loi n°2018-727 pour un État au service d'une société de confiance (art 62) ; la disposition est codifiée au 2° alinéa du IV de l'article L. 122-1.

<sup>7</sup> En pratique, cette possibilité n'a été à ce jour mise en œuvre que 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 ; ces plans, à la suite de cette décision, ont été ajoutés dans la liste de l'article R. 122-17. Le Conseil d'État a en effet jugé (par décision n° 408887 du 16 mai 2018) que la liste présentée à l'article R. 122-17 n'était pas exhaustive et que des plans qui n'y figuraient pas pouvaient être soumis à évaluation environnementale.

<sup>4</sup> Voir sur internet l'avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le projet de décret portant réforme de l'autorité environnementale et des décisions au cas par cas, contribution délibérée lors de la séance du 5 février 2020.

<sup>5</sup> Il existe ainsi certains projets pour lesquels la décision de soumettre ou exonérer le projet sera prise par la ministre ou le préfet, mais pour lesquels, en cas de soumission, l'autorité environnementale compétente pour rendre un avis sera l'Ae ou la MRAe concernée.

Les autres plans, qui relevaient antérieurement de la compétence des préfets<sup>1</sup>, relèvent, depuis le décret du 28 avril 2016, de celle des missions régionales d'autorité environnementale du conseil général de l'Environnement et du Développement durable (MRAe). Celles-ci sont en particulier compétentes pour émettre des avis d'autorité environnementale sur la plupart des documents d'urbanisme (schéma de cohérence territoriale (SCoT), plan local d'urbanisme (PLU), carte communale).

Le décret du 28 avril 2016 précité avait 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 »). Cette possibilité a été supprimée par l'article 8 du décret du 3 juillet 2020 qui prévoit que seul le ministre chargé de l'environnement peut, « *par décision motivée au regard de la complexité et des enjeux environnementaux du dossier, confier à la formation d'autorité environnementale du conseil général de l'Environnement et du Développement durable la charge de se prononcer en lieu et place de la mission régionale d'autorité environnementale territorialement compétente* ».

Afin d'assurer une nécessaire cohérence entre les avis rendus par l'Ae et les MRAe, le décret du 2 octobre 2015 relatif au CGEDD confiait au président de l'Ae le soin de s'assurer du bon exercice de la fonction d'autorité environnementale exercée par le réseau de l'Ae et des MRAe.

Le décret n° 2020-1029 du 11 août 2020 transfère désormais cette responsabilité à la « conférence des autorités environnementales » présidée par le vice-président du conseil général de l'Environnement et du Développement durable et composée des présidents de l'Ae et des mis-

sions régionales d'autorité environnementale ainsi que du commissaire général au développement durable, représentant le ministre chargé de l'environnement en sa qualité d'autorité environnementale.

## 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>2</sup> et de la convention d'Espoo<sup>3</sup> et des dispositions de deux directives de l'Union européenne<sup>4</sup> transposées en droit français et 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 national, qui date pour les études d'impact des projets de la loi sur la protection de la nature de 1976<sup>5</sup>, a été profondément modifié en 2010 suite à un avis motivé de la Commission européenne. Plus récemment (en 2016) des modifications importantes ont été apportées par l'ordonnance n°2016-1058 du 3 août 2016 en vue de transposer la directive 2014/52/UE, et par les décrets n°2016-519 du 28 avril 2016 et n° 2016-1110 du 11 août 2016 qui ont conduit à la création des MRAe et modifié les nomenclatures des projets et des plans/programmes. L'entrée en vigueur de ces textes s'est échelonnée entre le 12 mai 2016 et le 17 mai 2017.

La France a fait l'objet d'une mise en demeure complémentaire de la Commission européenne le 7 mars 2019 pour non-respect de cette directive et d'une nouvelle mise en demeure le 18 février 2021, la Commission interrogeant l'objectivité des autorités chargées du cas par cas.

1 Le décret n°2016-519 du 28 avril 2016 a en effet tiré les conséquences de jurisprudences tant de la Cour de justice de l'Union européenne que du Conseil d'État 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. (Arrêt CJUE C-474/10 « Seaport » du 20 octobre 2011 et décision CE - Association FNE - 3 novembre 2016 - 360212).

2 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.unece.org/env/pp/welcome.html>).

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

4 Cf. la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement dite « Plans et programmes » et 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.

5 Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

## Un objectif d'amélioration des projets ou plans pour leur meilleure prise en compte de 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/programmes 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 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 dans un processus itératif et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur ceux-ci.

## Une autorité environnementale indépendante

La fonction de l'Ae est celle d'un garant qui atteste de la bonne prise en compte des enjeux environnementaux par les maîtres d'ouvrage et par les autorités décisionnelles. La crédibilité du garant suppose 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

qui préservent 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 celle-ci tant dans son article 5 §3 b)<sup>6</sup> que dans son article 9 bis<sup>7</sup>.

L'Ae, qui n'est pas une autorité administrative indépendante<sup>8</sup>, veille à écarter toute suspicion de partialité, voire d'instrumentalisation de ses avis. La collégialité des délibérations, le caractère public des avis et décisions, leur mise en ligne immédiate à l'issue des délibérations et la critique publique à laquelle ils sont soumis constituent les meilleures garanties en la matière.

En application du décret n° 2020-1029 du 11 août 2020, l'Ae a validé son propre règlement intérieur, ce qu'elle a fait le 26 août 2020 en conformité avec une délibération collégiale, publié ensuite au Bulletin officiel des ministères de la Transition écologique et solidaire et de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales. Il comprend les dispositions qui sont nécessaires à la démonstration de l'indépendance de l'Ae, notamment les déclarations individuelles d'intérêt produites par tous les membres, la publication des noms des membres délibérants sur chaque avis et la non-participation des membres susceptibles de conflits d'intérêt sur certaines délibérations. En 2020, cette dernière disposition a été appliquée pour 18 avis, concernant en tout huit membres différents 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

6 Art 5 § 3 b) « 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 ».

7 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 ».

8 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**

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

**Alby SCHMITT**

*à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2020*

**Sylvie BANOUN**

*à compter du 31 janvier 2020,  
également membre de la MRAe  
Centre-Val de Loire à compter  
du 1<sup>er</sup> octobre 2020*

**Bertrand GALTIER**

*jusqu'au 20 août 2020*

**Eric VINDIMIAN**

*également membre de la MRAe Auvergne-  
Rhône-Alpes à compter du 6 octobre 2020*

**Nathalie BERTRAND**

**Pascal DOUARD**

**Louis HUBERT**

**Thérèse PERRIN**

*également membre de la MRAe  
Pays de la Loire*

**Annie VIU**

*également membre de la MRAe Occitanie  
à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2020*

**Véronique WORMSER**

*également présidente de la MRAe Auvergne-  
Rhône-Alpes à compter du 22 septembre 2020*

## Les membres désignés en tant que personnes qualifiées

**Barbara BOUR-DESPREZ**

*Ingénieure générale des ponts, des eaux et forêts.  
Membre du conseil général de l'Alimentation, de  
l'Agriculture et des Espaces ruraux.*

**Christine JEAN**

*Vice-présidente du conseil économique, social et  
environnemental régional de Nouvelle-Aquitaine et  
présidente de sa commission environnement. Trésorière  
adjoite de la ligue de protection des oiseaux (LPO)  
France.*

**Marc CLÉMENT**

*Président de chambre au tribunal administratif de Lyon.  
Membre fondateur 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 chargée de l'agriculture, de la  
viticulture et de l'agroalimentaire. Engagement associatif  
à l'Agriculteurs français et développement international  
(AFDI). Responsabilités antérieures dans le syndicalisme  
agricole, la commune, l'intercommunalité et la chambre  
d'agriculture.*

**Serge MULLER**

*Professeur au Muséum 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 CANARDON**

**Gilles CROQUETTE**

**Marie-Françoise FACON**

**Caroll GARDET**

**Carole HOHWILLER**

*à compter du 1<sup>er</sup> mars  
2020*

**Aurélia MALARD**

**Martine MESGUICH**

**François VAUGLIN**

## Membres permanents du CGEDD



PHILIPPE LEDENVIC



SYLVIE BANOUN



NATHALIE BERTRAND



PASCAL DOUARD



CHRISTIAN DUBOST



BERTRAND GALTIER



LOUIS HUBERT



THÉRÈSE PERRIN



ALBY SCHMITT



ÉRIC VINDIMIAN



ANNIE VIU



VÉRONIQUE WORMSER

## Personnes qualifiées



BARBARA BOUR-DESPREZ



MARC CLÉMENT



SOPHIE FONQUERNIE



CHRISTINE JEAN



FRANÇOIS LETOURNEUX



SERGE MULLER

## Équipe permanente



DANIEL CANARDON



GILLES CROQUETTE



MARIE-FRANÇOISE FACON



CAROLL GARDET



MARTINE MESGUICH



FRANÇOIS VAUGLIN

CAROLE HOHWILLER

AURÉLIA MALARD

# Méthodes et fonctionnement interne

**Les méthodes de travail sont décrites ci-dessous pour chaque type de production : les avis, les décisions de soumission ou non à évaluation environnementale des projets et des plans ou programmes après examen au cas par cas, les décisions d'évocation.**

## Les avis

L'Ae émet ses avis, dans un délai maximal de trois mois après saisine (article R. 122-7)<sup>1</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 2020.

Les rapporteurs, en règle générale au nombre de deux par projet<sup>2</sup>, mènent leurs investigations en toute indépendance<sup>3</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 des 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 par écrit avant la séance, puis de débats en séance portant sur chacune des questions de fond soulevées lors de cet examen préalable. Qu'elle soit de fond ou de forme, chaque remarque fait l'objet d'une prise en compte explicite. La rédaction définitive, toujours consensuelle depuis plusieurs années, est arrêtée en séance.

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

Les avis sont mis en ligne sur le site internet de l'Ae<sup>4</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, tous les dossiers ont fait l'objet d'un avis explicite.

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 se retourne alors vers l'Autorité environnementale – de « rendre un avis sur le champ et le degré de précision des informations à fournir

1 Dans un délai de deux mois pour les projets évoqués par le ministre chargé de l'environnement et délégués par celui-ci à l'Ae (2° de l'article R. 122-6).

2 En 2020, plus de 80 % des avis ont été rédigés par une équipe de deux rapporteurs, les autres avis (16 %) ayant été rédigés par un rapporteur unique.

3 Cf. le règlement intérieur de l'Ae (arrêté du 26 août 2020), et notamment son article 3.

4 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)



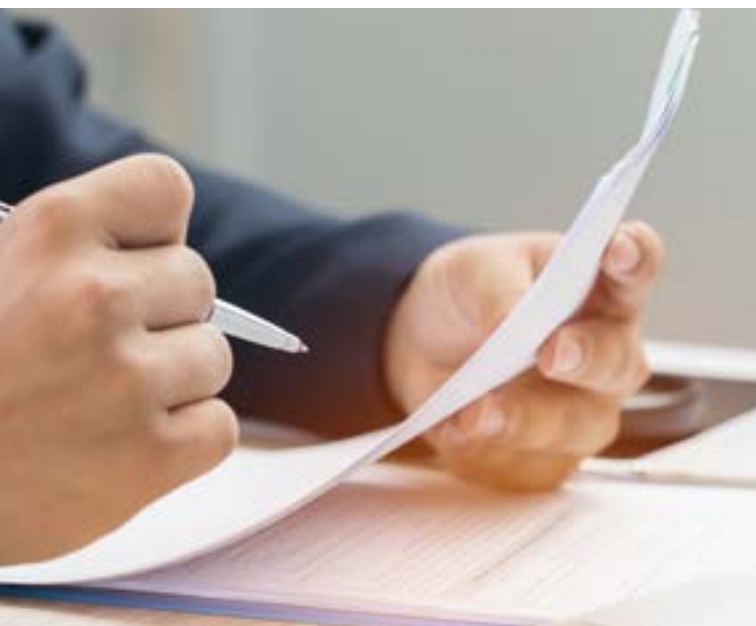
*dans l'étude d'impact* ». Le maître d'ouvrage doit préciser les questions particulières qu'il se pose et les difficultés d'interprétation des dispositions du code de l'environnement qui justifient sa demande d'un cadrage préalable. La même faculté est ouverte pour les plans et programmes (article R. 122-19 du code de l'environnement). Ces avis, appelés « cadrage préalable », sont délibérés et publiés, comme tous les avis de l'Ae.

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. 1221* » au nombre desquels figure celui 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 articles L. 122-7 et R. 122-21 prévoient que l'Ae formule un avis sur le rapport d'évaluation environnementale et le projet de plan ou programme. Comme pour les projets, elle précise, dans un

encadré en préambule de l'avis, que ce dernier n'est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur l'opportunité du plan ou du programme. Elle rappelle qu'aux termes de l'article L. 122-9 (2° du I) du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition du public une déclaration résumant la manière dont elle a tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles elle a procédé.



## 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 le 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 hebdomadaire, 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 (à partir du moment où le dossier est déclaré complet). Elles sont rendues publiques immédiatement. Dans le cadre de la délégation de compétences accordée au président de l'Ae<sup>1</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, incidences environnementales probables), celles sur les plans/programmes sur trois catégories de considérants (caractéristiques du plan, caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées et incidences prévisibles du plan sur l'environnement ou la santé humaine)<sup>2</sup>.

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

2 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>3</sup> plus vaste soumis à étude d'impact (par exemple, un défrichement dans le cadre de la réalisation d'une ligne à grande vitesse (LGV), un poste de compression dans le cadre de la réalisation d'une canalisation de gaz ou une opération au sein d'une zone d'aménagement concerté), 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 indiquant que c'est au titre du projet d'ensemble qu'une étude d'impact doit être produite.

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, pour les projets, 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 (VI de l'article R. 122-3-1 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 chargée de l'examen au cas par cas 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.

3 Cf. dernier alinéa 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 ».



## L'équipe permanente

L'équipe permanente de l'Autorité environnementale comprend, au 31 décembre 2020, huit personnes. Elle 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. Cinq 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 2020

L'Ae s'est réunie à vingt-quatre reprises en 2020, dont dix-sept fois en visioconférence, pour délibérer ses avis, ainsi que certaines décisions complexes.

## Avis rendus en 2020

L'Ae rend trois types d'avis : pour analyser si une étude d'impact nécessite d'être actualisée ; pour le cadrage préalable d'une évaluation environnementale ; sur des études d'impact présentées à l'occasion de demandes d'autorisation.

En 2020, l'Ae a confirmé la nécessité d'actualiser deux études d'impact. En dépit de la sécurisation juridique qu'elle peut apporter, la disposition introduite par la loi du 2 mars 2018<sup>1</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* » reste peu mobilisée, les maîtres d'ouvrage interrogeant souvent l'Ae sur la nécessaire actualisation en utilisant plutôt la procédure de cas par cas.

Elle a rendu 89 autres avis (contre 123 en 2019 et environ 110, les années précédentes, à la suite de la réforme de l'évaluation environnementale menée en 2016<sup>2</sup>) : 63 sur des projets (78 en 2019) et 26 sur des plans et programmes (45 en 2019).

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

<sup>2</sup> Qui a donné lieu à une modification significative du tableau de nomenclature annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement.

## AVIS DE CADRAGE PRÉALABLE

Cinq des quatre-vingt-neuf avis ont concerné des demandes de cadrage préalable dont trois sur des plans et programmes. Deux demandes s'apparentent aux avis rendus les années précédentes (en particulier pour la charte d'un parc naturel régional et pour un projet aéroportuaire). Trois présentaient une originalité que l'Ae estime intéressant de souligner :

- pour la première fois, une demande de cadrage préalable relative à l'abrogation d'un plan : [la directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Loire](#) ;
- une demande de « *cadrage préalable générique* » de Réseau de transport d'électricité (RTE) en vue de l'évaluation [des schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables \(S3REnR\)](#), pour obtenir des précisions sur la méthodologie à retenir concernant « *la construction du scénario tendanciel (sans mise en œuvre du schéma) par rapport au scénario de référence (c'est-à-dire avec mise en œuvre du schéma)* », ainsi que sur le périmètre de l'évaluation environnementale stratégique à mener. Les réponses apportées pour ces schémas présentent un caractère générique transposable à de nombreux autres plans ou programmes ;
- également pour la première fois, une demande relative à une zone d'aménagement concertée, [la ZAC Saint-Jean-Belcier à Bordeaux](#), les questions portant toutes sur la façon d'actualiser l'étude d'impact réalisée en 2013, à l'occasion de la création de la ZAC.



## AVIS RELATIFS À DES PROJETS DE PLANS OU PROGRAMMES

S'agissant des plans ou programmes, l'année 2018 avait été caractérisée par le nombre élevé de saisines relatives à la révision des programmes d'actions régionaux relatifs aux nitrates (PAR) (10). Les saisines avaient été encore plus nombreuses en 2019, principalement pour quatre types de plans : les plans régionaux forêt et bois (PRFB) (10), les schémas régionaux d'aménagement, de développement durables et d'égalité des territoires (Sraddet) (8), les documents stratégiques de façade maritime (qui concernent les quatre façades métropolitaines) et les chartes de parcs naturels régionaux, pour leur création ou le renouvellement de leur label (4).

L'année 2020 s'est inscrite dans la continuité de 2019, avec les mêmes constats sur les plans instruits : quatre avis pour des PRFB (La Réunion, Pays de la Loire, Hauts-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur), deux avis pour des Sraddet (Bretagne, Occitanie), trois avis pour des schémas régionaux concernant la biomasse (Grand

Est, Île-de-France et Pays de la Loire) et un avis pour le renouvellement de la charte d'un PNR (Chartreuse). À la suite des décisions prises après un examen au cas par cas, elle a également rendu trois avis sur des plans de prévention des risques d'inondation (PPRI).

Plusieurs saisines ont concerné l'outre-mer : les documents stratégiques de bassin de l'océan Indien et des Antilles, les programmations pluriannuelles de l'énergie de Guadeloupe et de Saint-Pierre-et-Miquelon, ainsi que la modification du schéma régional des carrières (La Réunion).

C'est également en 2020 que l'Ae a été saisie pour avis sur les premiers schémas de la nouvelle génération des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) 2022-2027 (Corse et Rhône-Méditerranée) et des plans de gestion des risques d'inondation (Loire-Bretagne). Un avis a également été rendu concernant la révision d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) (Estuaire de la Loire).

De façon inédite, l'Ae a rendu un avis sur la [prolongation de la concession du Rhône](#), ce qui accrédite l'interprétation selon laquelle les concessions, qui prévoient la réalisation de nombreux projets susceptibles de présenter des incidences significatives sur l'environnement, sont bien des plans et programmes qui relèvent de la directive n°2001/42/CE, alors qu'elles ne sont pas mentionnées dans l'article R. 122-17 du code de l'environnement<sup>1</sup>.

La suite de ce rapport fournit une nouvelle appréciation synthétique de la qualité de différents plans ou programmes, ce qui conduit l'Ae à s'interroger de plus en plus sur l'utilité de certains d'entre eux, au regard de leur défaut de pilotage et de suivi et de la qualité trop souvent médiocre de leur évaluation environnementale.

## AVIS RELATIFS À DES DOSSIERS DE PROJETS

Dans la continuité des années précédentes, les dossiers ont, en majorité, concerné des infrastructures (trente soit approximativement la moitié) et des aménagements urbains (onze ZAC).

### INFRASTRUCTURES

#### Infrastructures routières

L'Ae a été saisie d'une vingtaine de dossiers concernant des infrastructures routières dont beaucoup concernent la réalisation d'échangeurs, de déviations, de requalification ou de mise aux normes. Une proportion conséquente de dossiers concerne des projets initiés et conçus il y a longtemps, certains même avant la fin des années 90. Les zooms développés dans ce rapport annuel en évoquent plusieurs soit au titre des « projets anciens », soit

sous l'angle de l'actualisation d'études d'impact établies la première fois au stade des demandes d'utilité publique. Ne sont présentées ici que les principales caractéristiques de ces dossiers.

On signalera ainsi :

- au titre des « projets anciens » : la [liaison est-ouest au sud d'Avignon](#), la [déviation sud-ouest d'Évreux](#), la [route Centre – Europe – Atlantique \(RCEA\)](#), le [remblai des Mercureaux](#) sur le contournement de Besançon, la [voie rapide urbaine de Chambéry](#), deux tronçons de la RN88 en Haute-Loire et dans l'Aveyron ;
- au titre d'autres actualisations d'étude d'impact : l'[aménagement de la porte de Gesvres](#) sur le boulevard périphérique de Nantes ;
- au titre de projets autoroutiers prévus par les contrats de concession, outre quelques échangeurs ou diffuseurs, la RCEA et l'aménagement précédent :
  - la [mise à deux fois trois voies du contournement nord d'Angers](#), qui a conduit une nouvelle fois l'Ae à s'interroger sur les hypothèses de trafic et sur la compatibilité d'un tel projet avec la trajectoire de la France vers la neutralité carbone en 2050 ;
  - la [liaison A26/RN42](#) qui démontre encore le retard de la France dans la mise en œuvre de l'approche projets.

L'Ae a également été saisie sur un dossier d'ouvrage d'art présentant des enjeux majeurs : le [nouveau pont du Larivot](#) sur la rivière Cayenne en Guyane.

On signalera enfin quelques dossiers, visant à compléter le réseau existant ou à adapter des infrastructures en place<sup>2</sup>, plus modestes en apparence, mais dont l'analyse confirme l'intérêt de démarches d'évitement ou de réduction des impacts et pour lesquels les avis d'autorité environnementale requièrent une expertise technique équivalente à des projets présentant davantage d'enjeux manifestes.

<sup>1</sup> Ni l'objet d'un arrêté ministériel spécifique les concernant comme le prévoit le III de l'article R. 122-17 du code de l'environnement.

<sup>2</sup> Reconstruction du pont de Fleurville sur la Saône ; requalification de la route départementale (RD) à Saint-Cloud (92) ; aménagements sur la route nationale RN 10 dans la Vienne au sud de Poitiers (86) ; complément du demi-échangeur de la Varizelle à Saint-Chamond (42) ; création de deux crèneaux de dépassement sur la RN147 à Bemeuil et Chamborêt (87).





### Infrastructures ferroviaires

Les dossiers dont l'Ae a été saisie en 2020 ont été moins nombreux et plutôt atypiques<sup>3</sup>.

Le principal dossier de demande de déclaration d'utilité publique pour un nouveau projet concerne la [liaison dite « Roissy – Picardie »](#) entre le réseau des lignes à grande vitesse et la ligne classique entre Paris et Amiens par Creil. L'objet du projet est de mieux raccorder à la plateforme de Roissy, le sud de la Picardie et le nord-est du Val d'Oise et de favoriser le report modal sur le rail de déplacements domicile-travail. L'Ae a qualifié le dossier de « riche et bien présenté ». Il a intégré pour la première fois dans les dossiers de l'Ae une démarche de valorisation des services écosystémiques qui pourrait faire école.

L'Ae a par ailleurs été saisie de deux avis relatifs à des modifications de déclaration d'utilité publique de lignes de métro du Grand Paris Express ([ligne 18](#) et [ligne 15 est](#)). Les modifications sont limitées, nonobstant des réévaluations substantielles des coûts des projets, et les questions soulevées par les avis de l'Ae concernent surtout la réévaluation des émissions de gaz à

effet de serre évitées, dans le cadre de la nouvelle stratégie nationale bas-carbone et, en conséquence, le bilan socioéconomique des projets. Dans chaque cas, l'Ae a constaté que les études d'impact n'étaient pas actualisées pour l'ensemble des enjeux qui le nécessitaient.

La [nouvelle ligne ferroviaire EuroAirport \(68\)](#) a été une nouvelle fois l'occasion de questionner le cumul des effets entre un projet ferroviaire et un projet urbain et de s'interroger sur le périmètre des projets. C'est la même question que visait à résoudre l'étude d'impact actualisée en vue de la régularisation de l'autorisation environnementale de la [ligne 17 nord du Grand Paris Express entre la gare Le Bourget-RER \(non incluse\) et la gare Le Mesnil-Amelot \(93, 95, 77\)](#). Aussi est-il assez surprenant que l'Ae ait dû constater une nouvelle fois que « *ni les évolutions importantes du contexte, notamment avec l'abandon d'Europacity sur la ZAC Triangle de Gonesse, ni les avis de l'Ae, notamment l'avis du 10 janvier 2018, ni ceux du Conseil national de protection de la nature, ni le rapport de la commission d'enquête ne sont pris en compte pour l'actualisation du dossier* ».

<sup>3</sup> Compte tenu du changement de statut de la SNCF au 1er janvier 2020, l'Ae n'est redevenue autorité environnementale compétente pour les projets sous maîtrise d'ouvrage SNCF qu'à compter du 9 juillet 2020.

### Infrastructures maritimes et fluviales

Deux projets fluviaux anciens ont mobilisé l'Ae :

- l'aménagement de la Seine sur une longueur de 28,5 kilomètres, entre Bray-sur-Seine (77) et Nogent-sur-Seine (10). Deux questions ont principalement retenu l'attention de l'Ae : la démonstration de l'utilité publique du projet, faute d'éléments suffisants pour dresser le bilan entre ses gains et ses incidences négatives importantes pour l'environnement, et la cohérence du projet avec un projet d'extension de réserve naturelle nationale, passé sous silence dans le dossier ;
- l'aménagement de l'écluse de Brégnier-Cordon et le balisage d'un chenal de navigation entre Brégnier-Cordon et Sault-Brénaz (01, 38) dont le maître d'ouvrage est la Compagnie nationale du Rhône (CNR). Là également, la question de la compatibilité avec une réserve naturelle nationale est soulevée, sans avoir trouvé de réponse satisfaisante dans l'étude d'impact.

Les autres projets fluviaux étaient plus modestes.

Pour les projets maritimes, signalons surtout l'extension du grand port maritime de Guyane (973), projet consistant à aménager 17,5 hectares de foncier disponibles sur son site de Dégrad-des-Cannes, au sud de l'île de Cayenne, le long du fleuve Mahury, pour y accueillir de nouvelles activités. Comme pour la plupart des projets portuaires, celui-ci s'inscrit dans le cadre du projet stratégique du grand port maritime. Ce dossier a notamment permis à l'Ae de questionner la réalité d'une mesure d'évitement consistant à ne renoncer que temporairement à l'aménagement d'un secteur sur des milieux naturels présentant des enjeux forts.

### Infrastructures aéroportuaires

Alors que 2019 avait été la première année au cours de laquelle l'Ae avait été saisie de dossiers aéroportuaires, elle a été saisie de quatre nouveaux dossiers en 2020. Trois d'entre eux concernaient des extensions majeures de pistes ou de terminaux. Ces projets, comme en 2019, font l'objet d'un zoom spécifique dans la suite de ce rapport annuel. Si deux d'entre eux ont été transmis avant la crise sanitaire (extension du terminal T1 de Marseille et nouveau terminal T4 de Roissy), le troisième l'a été entre les deux confinements, ce qui, même s'il s'agissait d'une demande de cadrage préalable, peut apparaître contractuelle compte tenu des évolutions majeures de contexte induites par cette crise.

### AMÉNAGEMENTS URBAINS

La modification, en juillet 2020, du périmètre de compétences de la ministre chargée de l'environnement a eu pour effet que les projets d'aménagements urbains portés par des établissements publics d'aménagement redeviennent, comme avant juin 2012, de la compétence de l'Ae. Par ailleurs, l'Ae a poursuivi l'instruction de plusieurs dossiers liés aux Jeux olympiques et paralympiques de 2024<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Ces dossiers s'inscrivent dans la continuité de la décision du ministre de l'Environnement de se saisir de plusieurs dossiers de zones d'aménagement concerté (ZAC), dans le contexte de la désignation de la ville de Paris par le Comité international olympique pour l'organisation des jeux olympiques et paralympiques de 2024 et d'en confier l'instruction à l'Ae.



Aéroport Pierrefonds à La Réunion







Opération Archipel 2 du programme Wacken Europe à Strasbourg



L'Ae fait explicitement référence à ces avis dans le zoom relatif à l'actualisation des études d'impact. Le plus souvent, elle a déploré l'absence d'actualisation sur les questions de fond, peu de réponses étant apportées aux recommandations des premiers avis émis sur les dossiers de création de ZAC, que ce soit pour la phase des Jeux<sup>2</sup> ou pour la phase « Héritage » au cours de laquelle les secteurs concernés accueilleront des populations supplémentaires importantes. L'Ae s'est, dans ces conditions, systématiquement interrogée sur la compatibilité des programmations proposées, inchangées entre les deux versions de l'étude d'impact, avec les incidences sanitaires (bruit, pollution de l'air) généralement très élevées sur ces secteurs que les projets visent à requalifier.

L'Ae a d'ailleurs formulé des constats et des recommandations similaires pour d'autres ZAC, portées par des établissements publics d'aménagement (ZAC [Lallier à L'Häy-les-Roses](#) (94)), dans le cadre d'opérations d'intérêt national (ZAC [Créteil-L'Échât](#) et [Charenton-Bercy](#)), devant selon elle conduire à limiter la présence de la voiture (voiries, stationnements) pour réduire les nuisances et les risques à la source. Alors qu'il est très engagé, le projet de ZAC Charenton-Bercy devrait soulever également d'autres questions délicates comme la construction

en zone inondable et la résilience à l'échelle d'un secteur d'expansion de la crue de la Seine (et pas seulement de la ZAC) ou encore la construction d'une tour de logements de 200 mètres de haut, au pied d'un des plus importants échangeurs d'Europe, à proximité du bois de Vincennes. L'extension des espaces verts et de nature est également un enjeu important pour ces projets de renouvellement urbain, les surfaces prévues apparaissant le plus souvent comme minimales en termes d'agrément pour les futurs habitants et peu fonctionnelles pour la biodiversité.

Plus profondément, ceci devrait conduire à ré-interroger les orientations des opérations d'intérêt national, statut que l'on pourrait parfois percevoir comme argument de justification des dérogations sur de nombreux enjeux environnementaux majeurs.

Hors région parisienne, l'Ae a également été sollicitée sur plusieurs grands projets urbains bordelais ([Bordeaux Innocampus extra-rocade](#) et [Saint-Jean-Belcier](#)). Les échanges entre l'aménageur, Euratlantique et l'Ae ont été nombreux en 2020 et devraient conduire prochainement à une actualisation complète de l'étude d'impact de 2013. Le projet Innocampus, composite, soulevait deux autres types de questions : le degré d'aboutissement de la démarche éviter-réduire-compenser vis-à-vis des milieux naturels a été remis en question pour certains des aménagements prévus ; l'organisation des déplacements est encore très marquée par une vision visant à résoudre la saturation routière par un accroissement des voiries, induisant alors logiquement une augmentation des trafics automobiles contraire à l'objectif affiché.

<sup>2</sup> La question des incidences de l'évènement dans son ensemble reste également à évoquer dans les actualisations ultérieures.

### AUTRES AMÉNAGEMENTS

Là aussi, on peut signaler l'originalité de certains aménagements, souvent soumis à évaluation environnementale après examen au cas par cas : [l'aménagement des terrils de la Vallée Carreau](#), dans la partie occidentale du bassin minier, inscrit au patrimoine mondial de l'Unesco, dans le Pas-de-Calais ; l'installation et l'exploitation d'un [vignoble d'une superficie de 12,6 hectares](#) dans un site classé, sur cinq secteurs répartis sur deux communes à Belle-Île-en-mer.

Dans ces deux cas, l'Ae avait en effet décidé de les soumettre à évaluation environnementale, dans le doute sur certains impacts environnementaux : quelles incidences sanitaires ? Quelles incidences sur les espaces naturels ? Quels effets induits sur l'urbanisation ? Ces questions étaient le plus souvent révélatrices d'oublis dans les dossiers transmis. Dans ses avis, l'Ae a pu constater, après démarche d'évitement, de réduction et de compensation, une bonne prise en compte de ces enjeux. L'Ae souligne que la modification de la directive projets en 2014 encourage à engager de telles démarches en amont d'un examen au cas par cas : si elle est correctement menée et ses résultats intégrés au projet, elle peut se traduire par une exonération d'évaluation environnementale à la condition de mettre en œuvre les mesures identifiées.

### PROJETS ÉNERGÉTIQUES

De façon inhabituelle, l'Ae n'a été saisie que sur un seul dossier de projet énergétique, à la suite de l'évocation du dossier par la ministre chargée de l'environnement : [Écocombust à Cordemais \(44\)](#). Avec la décision, inscrite dans la loi énergie climat du 8 novembre 2019, d'arrêter les centrales thermiques, le projet consiste d'une part à construire une unité de fabrication de « *black pellets* », granulés noirs aux caractéristiques proches de celles du charbon qui sont obtenus à partir de déchets de bois, et, d'autre part, à modifier les installations de combustion pour faire fonctionner jusqu'en 2026 la centrale avec un mélange composé de 80 % de *black pellets* et 20 % de charbon.

Le dossier ne permettait pas réellement de comprendre le devenir du projet après 2026, date d'arrêt de la centrale, ce qui est pourtant essentiel pour apprécier les impacts à moyen et long terme.

### INSTALLATIONS INDUSTRIELLES

Beaucoup de dossiers d'installations classées pour la protection de l'environnement sont liés à l'aménagement du Grand port maritime de Dunkerque ([Duncold](#), [Flocryl](#)). Ils sont évoqués dans le zoom relatif aux actualisations d'études d'impact.

Face à la rupture d'approvisionnement en matériaux de la nouvelle route du littoral de La Réunion (NRL), l'Ae est désormais régulièrement saisie de dossiers visant à permettre de nouvelles extractions dans l'ensemble de l'île, à commencer par des modifications préalables nécessaires de plans et programmes (schéma d'aménagement régional en 2019, [schéma départemental des carrières](#) en 2020) puis par des exploitations de carrières. Tel a été le cas, une seconde fois mais sur la base du même dossier, pour [la carrière de roches massives de Bois blanc au lieu-dit La Ravine du Trou à Saint-Leu \(974\)](#). Comme pour le dossier relatif à la régularisation de la ligne 17 du métro parisien, ce dossier est apparu surprenant, n'apportant pas de réponse nouvelle aux motifs qui avaient conduit le tribunal administratif de La Réunion à suspendre l'autorisation accordée par l'État. L'Ae a une nouvelle fois rappelé que la carrière est une composante de la NRL au sens de la directive européenne « projets » et que l'actualisation de l'étude d'impact de la NRL serait donc nécessaire pour aborder de façon globale la question de l'approvisionnement du chantier en matériaux. À chaque fois, les dossiers peinent à démontrer que des solutions de substitution raisonnables ont été envisagées et que la réglementation relative aux espèces protégées est respectée.

## DANS LA CATÉGORIE « DIVERS »

On recense trois dossiers :

- le [transfert de la collection de ressources génétiques de vignes de l'Inrae à Gruissan \(11\)](#) : l'Ae a principalement questionné le choix du site, dans le contexte du changement climatique, la démarche ERC ayant été correctement conduite par ailleurs dans un dossier de bonne facture ;
- la [transformation et création de la route forestière du Châtelard – Col de Voza \(74\)](#) : comme souvent pour ce type de projet, malgré l'interdiction à la circulation générale des véhicules motorisés, l'Ae s'est surtout interrogée sur les effets et les incidences environnementales induits par cette route forestière, dans des milieux naturels sensibles, le dossier n'abordant que les incidences de la phase travaux ;
- la [rénovation du système d'assainissement d'Yport \(76\)](#) : comme pour les autres projets de ce type, l'Ae a au moins autant soulevé la question des incidences des réseaux que celle des impacts de la station, en termes de capacité de traitement et en termes de tracé de la canalisation de rejet. En outre, dans ce cas particulier, l'étude d'impact ne comportait que peu d'informations concernant les milieux naturels, alors que le projet avait été soumis à évaluation environnementale pour ce motif.

## CONCLUSION

Sans se prononcer sur l'opportunité des projets, l'Ae a été frappée par la grande hétérogénéité de qualité des dossiers qui lui ont été soumis. Si plusieurs dossiers de projets, petits ou grands, lui sont apparus de bonne qualité, la forme ou la présentation reste souvent perfectible pour assurer l'information du public, alors même que les questions de fond sont correctement traitées. Ces dossiers permettent néanmoins à la démocratie environnementale de s'exercer correctement.

En revanche, l'Ae a dû être très critique sur certains autres dossiers (RCEA, liaison est-ouest au sud d'Avignon (LEO), régularisation de la ligne 17 nord et de la carrière de Bois blanc) pour lesquels les maîtres d'ouvrage ne semblent pas avoir essayé de présenter des dossiers à un niveau minimal de qualité et de pertinence. Pour la première fois, début 2021, l'Ae a décidé collégalement de produire une [contribution dans le cadre de la consultation publique sur la LEO](#), au regard de l'indigence du mémoire en réponse produit par le maître d'ouvrage en dépit de l'avis très critique qu'elle avait rendu sur le dossier qui invitait à reprendre en totalité l'étude d'impact en vue d'un nouvel avis de l'Ae.

Ces comportements révèlent un manque de considération pour le public. Au regard des multiples non-conformités des projets présentés au code de l'environnement, ils peuvent également conforter l'impression d'un « passage en force » pour des projets d'un autre siècle et n'ayant pas intégré les acquis de la démarche d'évaluation environnementale.



Route Centre Europe Atlantique (RCEA)

## Décisions au « cas par cas » prises en 2020

L'Ae a rendu 156 décisions de cas par cas (217 en 2019), 74 pour les plans et programmes (127 en 2019) et 82 pour les projets (90 en 2019).

Le volume de demandes instruites par l'Ae continue de diminuer par rapport à leur nombre en 2019 et en 2018. Ainsi, par rapport à 2017, 95 décisions de moins ont été instruites. On peut probablement l'expliquer par les évolutions du cadre réglementaire de l'évaluation environnementale (réduction du champ de compétence de l'Ae pour l'examen au cas par cas).

Les décisions rendues ont abouti à la soumission à évaluation environnementale de 36 projets (sur 82). En 2019, 40 projets (sur 90) avaient été soumis.

Comme les années précédentes, l'Ae a pu faire le constat, pour un certain nombre de dossiers présentés, que ces derniers s'inscrivaient dans un « projet » plus large au sens du III de l'article L. 122-1, voire s'analysaient comme la modification d'un projet existant et non (comme présenté dans la demande de cas par cas) comme un nouveau projet. Ce cas se rencontre le plus souvent pour des projets relatifs à des infrastructures routières mais aussi pour les projets d'aménagement.

Les projets routiers représentent de loin la catégorie la plus importante (33) soit 40 % des demandes, juste avant les projets d'aménagement (14) soit 17 % des projets, devant les projets relevant du domaine fluvial et les projets ferroviaires (11 % chacun).

De façon inédite en 2020, l'Ae a dû écrire à un préfet de région, à propos d'une décision ayant fait l'objet d'un recours gracieux pour un projet pour lequel l'Ae a décidé de retirer sa décision initiale, pour accompagner cette décision de retrait d'un courrier comportant un certain nombre de rappels :

- « un dossier de meilleure qualité aurait peut-être conduit à une décision d'exonération de la saisine initiale ;
- les motivations de la réponse au recours reprennent de nombreuses insuffisances, peu usuelles pour les dossiers routiers dont l'Ae est saisie. L'affirmation de l'utilité et de la nécessité de l'aménagement n'est étayée par aucun des éléments communiqués ;
- les considérations du dossier ne s'appuient que marginalement sur des justifications environnementales précises ;
- sur un plan environnemental, le projet aurait pu contribuer à améliorer la qualité de l'environnement sur le secteur ».

On peut lire ces rappels comme autant de pistes d'amélioration. Quant à la conclusion de ce courrier, l'Ae invite à la lire comme un rappel utile de l'objet de l'examen au cas par cas, tel que le prévoit la directive projets : « Je rappelle enfin que, selon l'article R. 122-24-1, « l'autorité chargée de l'examen au cas par cas et l'autorité environnementale exercent leurs missions de manière objective ». Lors de la discussion collégiale intervenue durant la session du 22 juillet 2020, les membres de l'Ae ont fait part de leur incompréhension vis-à-vis de vos interventions téléphoniques auprès du président de l'Ae, tant sur le fond que sur la forme, postérieures à l'envoi du recours gracieux, venant du représentant de l'État, à la fois autorité décisionnaire et maître d'ouvrage. L'objectivité visée par l'article R. 122-24-1 repose sur la complémentarité et la confrontation de l'expertise de chacun de ses membres et rend vaine toute intervention ».



Quatorze plans ont été soumis à évaluation environnementale en 2020, dont dix plans de prévention des risques (PPR), un schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (Sage) interrégional et trois plans de protection de l'atmosphère (PPA).

Les PPR constituent l'essentiel des plans relevant du champ du cas par cas examinés par l'Ae (70 plans sur 74), et concernent pour la plupart le risque « inondation ».

Neuf décisions ont fait l'objet de recours gracieux étayés par des nouveaux éléments : six concernaient des projets, trois des plans et programmes. Pour quatre projets et un PPR, l'Ae a retiré sa décision initiale et a pris une nouvelle décision motivée d'exonération d'évaluation environnementale. Elle a maintenu ses décisions de soumission dans quatre cas (deux projets et deux PPR).

## Décisions d'évocation

Le décret n°2020-844 du 3 juillet 2020 a de nouveau confié à la ministre chargée de l'environnement<sup>1</sup> la possibilité d'évoquer, au regard de la complexité d'un dossier et de ses enjeux environnementaux, des plans et programmes ou documents d'urbanisme ressortant normalement de la compétence des MRAe<sup>2</sup>.

En 2020, la ministre s'est saisie de trois dossiers : projet d'interconnexion électrique entre la France et le Royaume-Uni, projet porté par EDF dénommé « Écocombust » à Cordemais en Loire-Atlantique et enfin prolongation d'une autorisation de stockage des résidus sur le site de Mange-Garri à Bouc-Bel-Air dans les Bouches-du-Rhône. Aucun plan ou programme n'a fait l'objet d'une évocation.

1 Modification des articles R. 122-17 du code de l'environnement et R. 104-21 du code de l'urbanisme ; l'Ae avait pris, en 2019, deux décisions d'évocation (contre huit en 2017 et quatre en 2018) ; elles étaient relatives au plan local d'urbanisme métropolitain de la métropole Nice Côte d'Azur et à l'élaboration du ScoT Roissy Pays-de-France.

2 « Le ministre chargé de l'environnement peut, par décision motivée au regard de la complexité et des enjeux environnementaux du dossier, confier à la formation d'autorité environnementale du conseil général de l'Environnement et du Développement durable la charge de se prononcer en lieu et place de la mission régionale d'autorité environnementale territorialement compétente ».

## 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 donné. 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.

Lors de sa séance du 5 février 2020, l'Ae a délibéré sur une « Note de l'Autorité environnementale relative aux zones d'aménagement concerté (ZAC) et autres projets d'aménagements urbains »<sup>3</sup> qui présente des pistes d'amélioration possibles au processus de conception, de création et de réalisation des ZAC. Cette note a été présentée et commentée dans le rapport annuel 2019.

## Auditions de l'Ae

Certaines structures souhaitent entendre l'Ae dans le cadre de leurs activités. En 2020, il s'est agi :

- de la Commission du développement durable de l'Assemblée nationale (le 30 avril 2020) : la Commission a sollicité l'Ae pour qu'elle puisse apporter son regard sur les récents assouplissements opérés en matière de normes environnementales dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. Cette audition est disponible sur le [site de l'Assemblée nationale](#) ;
- de la Commission environnement du Conseil économique et social environnemental (le 27 octobre 2020) : au-delà d'une information sur le rôle et le fonctionnement de l'Ae, l'audition a également porté sur l'éventualité pour la Commission de saisir l'Ae dans le cadre de l'instruction de ses avis.

3 Note n° 2019-N-07.



ZAC du Rivel à une vingtaine de kilomètres au Sud-Est de Toulouse



## **Zoom sur...**

- Qu'avons-nous appris de la crise sanitaire p. 30
- Les scénarios de référence p. 31
- Plans et programmes p. 37
- Projets anciens et prise en compte du temps long p. 42
- L'actualisation des études d'impact p. 48
- La prise en compte du changement climatique dans les évaluations environnementales p. 55
- « Zéro artificialisation nette » p. 63
- La prise en compte du bruit p. 72
- Les projets aéroportuaires p. 76
- Quelles perspectives compte tenu de la crise sanitaire ? p. 83

# Qu'avons-nous appris de la crise sanitaire ?

Passée la sidération du 17 mars 2020, date du confinement général en France, puis l'adaptation des processus de travail au fonctionnement à distance, la crise sanitaire de la Covid-19 a soulevé des interrogations multiples, tant sur le rôle potentiel de la dégradation de l'environnement dans l'émergence de la crise que sur « le monde d'après ». Alors qu'elle se prolonge, il est certainement prématuré de poser un diagnostic fiable des causes et des effets socioéconomiques et environnementaux du confinement, des couvre-feux et de la fermeture des lieux de convivialité et de culture et encore plus de réviser les hypothèses des scénarios de reprise d'activité. Le concept même de « retour à la normale » se fonde sur une conception de la croissance linéaire et infinie qui aurait juste été subitement ralentie par cette crise.

*A minima*, ce choc devrait conduire à questionner à tout le moins les exercices de prospective et les « scénarios de référence » comme les « scénarios de projet » qui servent de base à l'évaluation des incidences environnementales. Certains dossiers vus par l'Ae se sont déjà interrogés sur les enseignements à tirer de la crise. L'Ae ne peut qu'encourager les porteurs de projets à s'engager dans une telle démarche, même si les incertitudes ne s'estomperont que lentement.

Tel est le *leitmotiv* des zooms qui suivent et synthétisent les interprétations des avis de cette année atypique comme les années précédentes.

Après une première analyse des conséquences méthodologiques pour l'évaluation environnementale (définition d'un scénario de référence), l'Ae questionne la qualité et la valeur ajoutée des plans et programmes et des objectifs environnementaux qu'ils retiennent. La réévaluation des projets anciens (pour certains initiés à la fin du XX<sup>e</sup> siècle) devient encore plus une nécessité. L'Ae peut également tirer les enseignements des nombreuses actualisations, plus ou moins satisfaisantes, des études d'impact qu'elle a analysées en 2020, pratique itérative particulièrement adaptée à un contexte et des hypothèses devenus moins stables, ce qui renforce l'intérêt de les conduire à l'échelle des projets dans leur ensemble.

Ces questionnements sont déclinés pour les enjeux environnementaux essentiels : le climat, l'artificialisation des sols, le bruit, ainsi que sur l'activité aéroportuaire, particulièrement affectée par la crise.

Route Centre Europe Atlantique (RCEA)



# Les scénarios de référence

Une difficulté méthodologique récurrente des évaluations environnementales analysées par l'Ae concerne la définition d'un « scénario de référence ».

Dans son principe, l'évaluation des incidences d'un projet, d'un plan ou d'un programme consiste à apprécier, et souvent quantifier, ses effets propres. Ceci n'est théoriquement possible qu'après avoir caractérisé une situation de référence « en l'absence » du projet, du plan ou du programme considéré. Cette idée a été progressivement intégrée au code de l'environnement : l'étude d'impact du projet ou le rapport environnemental du plan-programme doit comprendre une description des « perspectives de l'évolution probable » du territoire et de l'environnement, sans projet, plan ou programme.

## Scénarios de référence des projets

Les principes de l'évaluation environnementale reposent sur une définition des incidences, c'est-à-dire la différence entre un « scénario avec projet » et un scénario de référence. L'article R. 122-5 II 3° dispose que l'étude d'impact doit comprendre « une description des aspects pertinents de l'état actuel de l'environnement, dénommée "scénario de référence", et de leur évolution en cas de mise en œuvre du projet ainsi qu'un aperçu de l'évolution probable de l'environnement en l'absence de mise en œuvre du projet, dans la mesure où les changements naturels par rapport au scénario de référence peuvent être évalués moyennant un effort raisonnable sur la base des informations environnementales et des connaissances scientifiques disponibles ». Cette formulation est une reprise littérale de la directive projets 2014/52/UE dans laquelle le « scénario de référence » est la traduction de l'anglais « *baseline scenario* »

(3° de l'annexe IV de la directive). Cet article demande donc une description de l'état initial, et de comparer son évolution probable d'une part avec le projet et d'autre part en l'absence de mise en œuvre du projet. C'est ce deuxième objet qui constitue le « scénario de référence », souvent appelé aussi « scénario sans projet » ou « scénario au fil de l'eau ».

Les évaluations socioéconomiques<sup>1</sup> manient aussi ces notions en distinguant parfois le « scénario de référence » et l'« option de référence » :

- le premier est conçu comme « *le contexte futur raisonnablement prévisible dans lequel s'inscrit le projet* ». Les évolutions caractérisant le scénario de référence résultent de variables exogènes au projet, sur lesquelles le maître d'ouvrage n'a pas d'influence directe (évolutions macroéconomiques, autres projets en cours indépendants du projet présenté, mise en conformité avec la réglementation, etc.) ;
- la seconde correspond à l'alternative retenue par le maître d'ouvrage si le projet ne se faisait pas (par exemple, pour la création d'une nouvelle infrastructure de transport, maintenance renforcée de l'infrastructure existante).

Le recours à la notion d'option de référence n'est le plus souvent pas nécessaire dans les évaluations environnementales, mais peut être utile dans certains cas particuliers.

Certains projets se développent par phases (souvent rythmées par la disponibilité des financements publics) qui peuvent s'étendre sur plusieurs décennies. Plus le temps et les réalisations successives avancent, plus la définition du scénario de référence devient floue. En effet, se limiter à décrire l'évolution sans projet d'un état initial désormais ancien ne correspond plus forcément à l'évolution la plus probable. Mais

<sup>1</sup> Voir note Ae n°2017-N-05.

considérer que le scénario de référence est constitué de la seule dernière phase du projet n'est pas satisfaisant non plus – outre le fait que cela revient à minorer les impacts en défaveur des habitants (par exemple trafic, bruit, pollutions, etc., pour un projet d'infrastructure de transport).

Certains maîtres d'ouvrage proposent un rappel de la situation avant le début du projet global, assortie d'une analyse de la situation intermédiaire correspondant aux premières parties du projet réalisé. L'Ae recommande le recours à ce type de parti pris, sous réserve que les effets soient bien analysés à l'échelle du projet d'ensemble ainsi que les mesures d'évitement, de réduction et de compensation. Les dispositions relatives à l'actualisation des études d'impact (voir ci-après) permettent désormais une évaluation progressive des impacts qui facilitent le traitement de ce type de situations.

## Scénarios de référence des plans et programmes

La définition des scénarios de référence apparaît délicate pour les plans et programmes, tout particulièrement à l'occasion de l'évolution de plans préexistants. Tout comme pour les projets, elle doit en outre être abordée aujourd'hui sous un jour nouveau, à la lumière de la crise sanitaire qui est génératrice de ruptures fortes par rapport au sens et au rythme des évolutions tendanciennes.

La réglementation traduit la notion de scénario de référence pour les plans/programmes (2° du II de l'article R. 122-20 du code de l'environnement) quand elle précise que le rapport environnemental comporte « *une description de l'état initial de l'environnement sur le territoire concerné, [et] les perspectives de son évolution probable si le plan, schéma, programme ou document de planification n'est pas mis en œuvre* ».

La définition d'un scénario de référence pour les plans ou les programmes soulève toutefois également une question méthodologique conceptuelle. L'élaboration de ces plans et programmes, comme leur révision, est souvent un processus qui se déroule sur plusieurs années, associant de nombreuses parties prenantes, et qui prend place dans un contexte lui aussi dynamique : réalisation de nombreux projets, définition puis mise en œuvre de nombreuses



autres politiques publiques elles-mêmes encadrées par une réglementation spécifique, etc. Les choix faits dans le plan ou le programme combinent la réponse à des besoins propres (par exemple, d'aménagement et de logement dans un document d'urbanisme ou de production énergétique dans une programmation énergétique) mais également la réponse aux enjeux d'autres plans ou programmes, à des échelles identiques ou même différentes (par exemple l'organisation des déplacements et des transports pour les documents d'urbanisme et la lutte contre le changement climatique).

La caractérisation du scénario de référence est au moins autant le choix d'un référentiel pour l'évaluation des incidences que l'identification des marges de manœuvre pour le choix du scénario retenu pour le plan ou le programme. Elle devrait inclure à la fois des données de contexte précises et à jour<sup>1</sup> (état des différents milieux, hypothèses macroéconomiques et microéconomiques, réglementation en vigueur) ainsi que les évolutions tendanciennes tenant compte des autres politiques publiques et projets décidés et dont la réalisation est probable. Par exemple, la trajectoire des émissions de carbone dans l'atmosphère définie pour le secteur des transports par la stratégie nationale bas carbone est une référence qu'une programmation des infrastructures devrait intégrer ; elle repose notamment sur des hypothèses concernant les consommations et les émissions de gaz à effet de serre des véhicules qui, sans être certaines à l'échéance de la stratégie, doivent néanmoins être considérées comme l'hypothèse la plus probable. L'Ae relève avec intérêt que la référence à la stratégie nationale bas carbone figure explicitement dans l'instruction ministérielle relative à l'évaluation socioéconomique des projets de transport depuis sa révision du 3 mai 2019.

Dans son [avis n°2019-97 du 18 décembre 2019 relatif au projet de schéma décennal de développement du réseau de transport d'électricité](#), l'Ae a toutefois reconnu la difficulté de définir *a priori* un scénario de référence, les hypothèses à

retenir pouvant découler de plusieurs politiques sectorielles (en l'espèce du code de l'énergie et du code de l'environnement) dont la cohérence n'apparaît pas forcément évidente.

L'Ae rappelle aussi souvent que possible l'importance à accorder à l'analyse de l'articulation du plan ou du programme à élaborer avec les autres plans et programmes, qui doit nourrir la construction du scénario de référence, alors qu'elle constate que les évaluations environnementales analysent trop rapidement leur cohérence *a minima*. La compatibilité du plan ou programme projeté avec un plan « supérieur » devrait au contraire conduire à une identification des objectifs de ce plan qui constituent des références incontournables. Le scénario de référence devrait alors être guidé par l'ensemble des objectifs identifiés dans les autres plans qui devraient au moins être listés.

Ainsi, pour les documents d'urbanisme, les objectifs précis assignés au territoire concerné par les plans et schémas « supérieurs » (notamment les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et les plans de gestion des risques d'inondation et leurs déclinaisons territoriales, mais aussi les lois et règlements nationaux et européens) devraient constituer des éléments de base du scénario de référence de leur évaluation environnementale. Pourtant, ils sont rarement analysés en ce sens.

La révision d'un plan ou d'un programme présente une autre difficulté particulière. Là encore, le scénario de référence devrait en théorie intégrer comme hypothèse de référence la bonne mise en œuvre de l'ensemble des dispositions et mesures de la version précédente du plan ou du programme. En pratique, les évaluations environnementales des plans ou programmes révisés ne sont pas toujours explicites sur la façon dont elles prennent en compte le plan précédent. L'analyse des incidences qui est conduite prend en compte, sans réelle distinction, les dispositions ou mesures préexistantes maintenues et les dispositions modifiées.

---

<sup>1</sup> Dans plusieurs plans ou programmes, certaines données sont vieilles de plus de cinq ans, voire beaucoup plus, ce qui n'est pas satisfaisant compte tenu de la rapidité des évolutions.

Cette confusion peut être de peu d'importance si le bilan du plan précédent est correctement établi et si des mesures d'évitement, de réduction et de compensation ont été identifiées puis intégrées pour améliorer l'ambition et les dispositions du plan précédent. L'identification des effets de celui-ci, ainsi que la description précise de ses évolutions et du processus qui a conduit à les retenir, permettrait de démontrer en quoi le plan révisé devrait contribuer à un progrès environnemental – et même d'en anticiper les bénéfices attendus. De la même façon, l'analyse des solutions de substitution raisonnables permet au moins de comparer les incidences environnementales de plusieurs scénarios possibles. Pour cette raison, l'avis n°2019-97 sur le schéma décennal de transport d'électricité cité plus haut reconnaissait qu'une analyse différentielle entre plusieurs scénarios, sans pouvoir définir de scénario de référence précis, pouvait être par défaut une alternative acceptable. Dans certains cas, les évaluations environnementales analysent les effets potentiels du scénario « sans plan »<sup>1</sup>, ce qui permet de compléter utilement l'éventail des scénarios possibles.

L'absence de scénario de référence est plus problématique lorsque l'évaluation environnementale n'est pas en mesure de démontrer les effets du plan précédent, *a fortiori* lorsque l'état de l'environnement se dégrade ou encore lorsque les objectifs d'amélioration de l'environnement sont repoussés dans le temps. C'est la critique récurrente que l'Ae a formulée dans ses avis sur les programmes d'actions nitrates et ce sont de la même façon les interrogations qu'elle a exprimées fin 2020 et début 2021 au regard du chemin restant à parcourir au sujet des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage), lorsque la qualité des masses d'eau ne connaît que peu d'améliorations, voire dans plusieurs cas se dégrade. Pour les Sdage, le scénario de référence devrait s'inscrire sur la trajectoire vers le bon état de 100 % des masses d'eau selon les échéances fixées par la directive cadre sur l'eau. Il en va de même encore, pour les stratégies nationales bas carbone et les programmations pluriannuelles de l'énergie, où les objectifs de court et moyen terme ne sont

pas atteints, et leur atteinte reportée en même temps qu'est affiché un renforcement des objectifs de long terme.

L'analyse de l'articulation avec d'autres plans et programmes peut également se révéler complexe lorsque des plans et programmes partagent des sujets communs. C'est le cas par exemple des schémas régionaux biomasse (SRB) qui se fondent sur les programmes régionaux forêt-bois (PRFB) et sur les plans régionaux de prévention et de gestion des déchets (PRPGD), pour déterminer les ressources mobilisables à des fins énergétiques. S'il paraît justifié de s'appuyer sur les évaluations environnementales des PRFB et des PRPGD, encore faut-il s'assurer qu'elles ont été correctement réalisées.

## Prise en compte des projets dans les scénarios de référence des plans et programmes

Dans plusieurs avis antérieurs (sur les projets stratégiques des grands ports maritimes et sur certains documents d'urbanisme), l'Ae avait relevé l'absence de prise en compte dans leur évaluation environnementale des infrastructures et autres projets contribuant à la réalisation du plan ou du programme. Ainsi, notamment dans les avis relatifs aux schémas de cohérence territoriale (Scot) de Montpellier et de Roissy, l'Ae a souligné la nécessité d'intégrer dans le scénario de référence les effets environnementaux de nombreuses infrastructures autorisées, ainsi que les mesures d'évitement, de réduction et de compensation prescrites par leur autorisation<sup>2</sup>.

2 Elle signale en revanche, comme une bonne pratique qui reste rare, que l'évaluation environnementale du projet de Sraddet PACA (voir avis n°2018-102 du 20 février 2019) avait pleinement pris en compte dans l'analyse des incidences, y compris sur les sites Natura 2000, celles des grandes infrastructures de transport portées par l'État, assumant pleinement qu'elles sont indissociables de la stratégie du Sraddet.

1 En particulier, lors de révisions de chartes de parc naturel régional.



Il est intéressant de souligner que Réseau de transport d'électricité (RTE) a souhaité approfondir l'analyse de l'avis de l'Ae n°2019-97 par le biais d'une [demande de cadrage préalable pour les schémas régionaux de raccordement des énergies renouvelables au réseau \(avis n°2020-39 du 7 octobre 2020\)](#). Dans ce dernier avis, l'Ae a pu expliciter son interprétation en réponse à deux questions précises concernant la prise en compte, dans l'évaluation environnementale des schémas de réseau de transport d'électricité, des projets de raccordement et des projets d'installations de production d'énergie renouvelable. Elle considère que ces réponses sont transposables à tous les plans ou programmes qui encadrent des projets qu'ils prévoient ou qu'ils ont vocation à permettre.

L'Ae avait déjà précisé dans sa note n°2015-N-04 relative aux projets stratégiques des Grands ports maritimes concernant la définition du scénario de référence : « [...] La définition du scénario de référence repose à la fois sur une étude à l'échelle territoriale qui tient compte des « fondamentaux » d'un territoire

*(par exemple, croissance démographique, développement de l'activité économique) et d'une analyse « projet par projet » pour préciser quelle serait leur évolution dans la continuité de la période antérieure et en quoi le projet stratégique conduit à en modifier la nature, les caractéristiques ou le calendrier ; [...] pour un projet en cours, intégré au scénario de référence, toute modification envisagée dans le projet stratégique (renforcement, adaptation, abandon de certaines parties, etc.) doit être considérée comme une évolution en résultant ».*

Son avis de cadrage a surtout approfondi l'analyse pour les projets dont les schémas permettent la réalisation : « Les capacités d'accueil de production que le schéma doit mentionner sont constitutives du schéma et des effets qu'il induit. Lorsque les ouvrages sont autorisés, la capacité associée fait aussi partie du scénario de référence »<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> « L'évaluation environnementale des schémas [...] aura comme principal apport de justifier les choix proposés en prenant pleinement en compte l'ensemble des conséquences environnementales des ouvrages et capacités retenus » ; « elle devrait non seulement permettre de définir les mesures ERC à prévoir pour les différents types d'ouvrages de RTE et des réseaux de distribution, mais aussi de définir le cadre dans lequel les projets, dont l'approbation du schéma permettra la réalisation, pourront être autorisés ».

## Prise en compte des conséquences de la crise sanitaire

Jusqu'à 2020, les éléments de contexte macroéconomique, microéconomique et environnemental reposaient presque toujours sur des données, le cas échéant sur des fourchettes, stables et publiées. Même la crise de 2008 n'avait conduit à remettre en cause ni le sens ni l'ampleur des tendances observées, utilisées pour définir les scénarios de référence.

L'évocation d'un « monde d'après » ne relève pas d'une utopie telle qu'elle a pu être pensée dans les premiers mois de la crise, mais bien d'un nécessaire questionnement de la trajectoire de développement de notre société. Elle devrait au moins conduire à un élargissement des fourchettes et des incertitudes retenues dans les scénarios de référence. Il apparaît donc surprenant que l'Ae continue d'être saisie pour avis de plusieurs dossiers dont le scénario de référence n'en tient pas compte et qui n'en tirent aucune conséquence pour le calendrier et les effets des projets. Les conséquences durables d'une crise, qui se révèle plus structurelle, sur l'urbanisation future, les besoins de bureaux et de locaux d'activité, l'organisation des circuits commerciaux et en général sur l'organisation des transports devraient se traduire au moins par une discussion, sinon une remise en cause, des hypothèses et cinétiques des évolutions tendanciennes. À tout le moins et en l'absence de nouvelles hypothèses macroéconomiques alternatives solides, des études de sensibilité poussées ainsi que des trajectoires, même approximatives, tenant compte de l'impact socioéconomique de la crise sanitaire devraient être présentées, afin notamment de tester la robustesse du projet vis-à-vis de situations futures contrastées.

Certains dossiers ont initié une réflexion en ce sens, par exemple les demandes de modification des déclarations d'utilité publique des lignes du Grand Paris Express.

En revanche, l'actualisation des études d'impact pour tenir compte de cette modification significative du contexte devrait être plus systématique pour les projets déjà engagés. Même s'il s'agit d'un jugement de première instance, le [jugement du tribunal administratif de Montreuil n°1906180 du 9 novembre 2020 relatif au projet CDG Express](#) a remis en cause la justification du projet pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, nécessaires pour pouvoir déroger à l'interdiction de destruction d'habitats d'espèces protégées, du fait de plusieurs évolutions importantes du contexte y compris la crise sanitaire. S'il n'est pas possible aujourd'hui d'anticiper la portée de ce jugement à moyen et long terme, tout projet dont l'utilité publique ou l'intérêt public majeur repose sur des hypothèses potentiellement remises en cause de façon significative par la crise sanitaire devrait tester la robustesse de son évaluation environnementale et de son évaluation socioéconomique<sup>1</sup>.

Avec plus de recul, le même type de conséquences devrait être tiré pour les plans et programmes en cours d'élaboration.

<sup>1</sup> Ce devrait être le cas par exemple pour les extensions aéroportuaires récemment autorisées sur la base de dossiers antérieurs à la crise de la Covid-19.



Aménagement de l'autoroute A 10 (Paris-Bordeaux) au nord d'Orléans

# Plans et programmes

Les avis de l'Ae pour les plans et programmes sont sollicités selon le calendrier d'adoption prévu par la législation. Ils le respectent en général même si certains d'entre eux ont un peu de retard. Ainsi :

- il était prévu que les Sraddet soient approuvés avant juillet 2019. Deux Sraddet ont encore été transmis en 2020 à l'Ae, qui vient d'être saisie début 2021 du dernier Sraddet. Le rapport 2019 de l'Ae publié en 2020 évoque largement ces schémas. Les Sraddet [Bretagne](#) et [Occitanie](#) se caractérisent par la large concertation qui a présidé à leur élaboration. Tous se révèlent peu prescriptifs ;
- les schémas régionaux biomasse (SRB) devaient être approuvés avant février 2017, les programmes régionaux de la forêt et du bois avant février 2019. Le rapport 2019 de l'Ae évoque également largement ces programmes. L'Ae a délibéré en 2020 sur quatre PRFB, [Hauts-de-France](#), [Pays de la Loire](#), [La Réunion](#) et [Paca](#), et deux SRB, [Grand Est](#) et [Île-de-France](#) ;
- le deuxième cycle des programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE) des zones non interconnectées ont, comme la PPE nationale, vocation à couvrir les périodes 2019-2023 et 2024-2028. Leur élaboration aurait dû intervenir au plus tard cette année. Seules deux PPE de territoires non interconnectés ont été soumises à l'Ae en 2020 ([Saint-Pierre-et-Miquelon](#) et [Guadeloupe](#)).

L'Ae a par ailleurs commencé à être sollicitée pour donner un avis sur des plans et programmes relatifs à l'eau : Sdage, PGRI et documents stratégiques de bassin maritime. Les saisines des Sdage et des PGRI se sont poursuivies au début de l'année 2021.

L'Ae a souhaité adapter le format de ses avis sur les plans et programmes afin de mieux prendre en compte la spécificité de documents plus stratégiques que directement opérationnels et *a priori* porteurs d'ambitions environnementales. Ils sont ainsi organisés en trois parties, la première rappelant le contexte du schéma, ses objectifs, les textes qui président à son élaboration et les spécificités du territoire sur lequel il porte, la seconde critiquant l'évaluation environnementale et la troisième s'interrogeant sur l'adéquation du plan ou du programme aux enjeux environnementaux du territoire.

## Les constats de l'Ae :

### Une mise en œuvre opérationnelle dépendante d'un portage politique, d'une gouvernance adaptée et d'un pilotage régulier

De nombreux plans ne connaissent qu'une mise en œuvre limitée, par manque de portage politique. Outre l'insuffisance de moyens pour les piloter, la qualité du dispositif de suivi est révélatrice de leur appropriation et de leur contribution effective à l'atteinte des objectifs affichés. Les évaluations *ex post* des plans précédents sont rendus encore trop souvent impossibles par l'absence de suivi de leurs indicateurs notamment environnementaux.



## Des objectifs ambitieux, insuffisamment déclinés en mesures opérationnelles

Une grande majorité des plans ou programmes affichent des objectifs ambitieux au regard de l'état actuel de l'environnement. On note toutefois un net décalage entre les ambitions affichées, les stratégies retenues et les dispositions qui permettraient de les atteindre. Les mesures ou actions sont plus généralement plus incitatives que prescriptives et sont insuffisamment fondées sur l'analyse des documents en vigueur et de leur bilan. Cette situation est d'autant plus préoccupante pour les plans et programmes qui sont l'actualisation ou la prolongation de documents existants : il est peu probable que des mesures ayant échoué à atteindre les objectifs affichés puissent être reconduites à l'identique et parvenir à des résultats.

À cet égard, l'absence de priorisation des actions et d'identification des moyens affectés à leur réalisation conduit même à douter des ambitions réelles du collectif porteur de leur élaboration, diluées dans la recherche d'un compromis entre ses différents acteurs.

L'absence de mesures précises et concrètes rend difficile leur traduction dans des documents de rang inférieur (par exemple dans des documents d'urbanisme). L'Ae n'ignore pas que, dans bien des cas, le rapport de compatibilité voire de simple prise en compte imposé par les textes limite sérieusement la traduction pratique des objectifs stratégiques. Elle considère qu'il est néanmoins possible, par l'approfondissement de l'analyse de l'articulation des plans qui sont en rapport de compatibilité entre eux, de mieux identifier leurs effets de levier respectifs pour une mise en œuvre effective optimisant leurs contributions aux objectifs des plans analysés, au bénéfice du territoire concerné.

## Des bilans incomplets qui peinent à identifier les freins à une mise en œuvre effective

Les documents soumis à l'Ae souffrent fréquemment de l'absence de bilan et d'évaluation des politiques et mesures déjà mises en place, même quand il s'agit d'un renouvellement. Or les leçons tirées des réussites ou des échecs des précédents plans permettraient d'éclairer les choix pour reconduire ou au contraire faire évoluer les mesures. Afin d'améliorer les dispositifs de suivi, l'Ae souligne l'importance d'indicateurs quantitatifs, renseignés tant sur leur valeur initiale que sur la valeur cible.



Il est difficile de déduire d'une évaluation environnementale largement formelle des mesures de nature à renforcer l'efficacité du schéma. Il serait au contraire pertinent d'en faire un outil de pilotage et de suivi du plan ou programme pour identifier les dispositions à renforcer en priorité pour atteindre les objectifs.

Dans le cas des Sdage, « le programme de mesures » est exclu de l'analyse, ou intégré de manière superficielle, au prétexte qu'il n'est pas visé par l'article R. 122-17 du code de l'environnement. Pourtant, son résumé figure dans les documents d'accompagnement du Sdage et il en est l'un des principaux outils de mise en œuvre. Pour l'Ae, l'appréciation de l'atteinte des objectifs du Sdage est consubstantielle à la prise en compte des effets attendus du programme de mesures. Il relève manifestement de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001.

## Des scénarios tendanciels et alternatifs insuffisamment décrits

L'évaluation environnementale peine souvent à décrire la situation de référence en l'absence de plan ou programme, ce qui permettrait pourtant d'apprécier la valeur ajoutée du schéma. Cette remarque vaut en particulier pour les plans ou programmes qui correspondent à un nouveau cycle de la mise en place d'une procédure bien établie (cf. partie précédente).

Les évolutions tendanciennes restent très générales et se résument souvent à décrire le résultat de l'application des politiques environnementales nationales ou européennes. Les solutions alternatives éventuellement examinées au cours du processus d'élaboration, en particulier à la suite de la consultation du public et des autres acteurs, sont rarement évoquées et les raisons pour les écarter non exprimées. En revanche, la façon dont sont prises en compte les observations du public et des autres parties sont généralement indiquées, dans un degré de détail pouvant toutefois être insuffisant.

## Une territorialisation absente ou insuffisante qui ne contribue pas à une effectivité des mesures dans les documents de déclinaison

L'Ae est souvent amenée à souligner l'absence de territorialisation des objectifs des plans ou programmes alors qu'elle permettrait de les décliner en objectifs plus opérationnels et plus adaptés. Cette territorialisation est en particulier nécessaire lorsque le plan est établi à une échelle pour laquelle il resterait trop général et manquerait de contenu concret (Sraddet, PRFB, Sdage). Dès lors, l'appropriation locale des objectifs des plans et programmes est difficile, et leurs préconisations et prescriptions demeurent difficilement compréhensibles par les acteurs du territoire chargés de les décliner.

## Une analyse des incidences environnementales souvent inconsistante

La quasi-totalité des plans et programmes examinés par l'Ae se réfèrent à un « développement durable » que le rapport 2018 de l'Ae avait questionné. Partant de là, les évaluations environnementales constatent – à juste titre d'ailleurs – que la plupart des incidences des plans et des programmes sont pour une large part positives. Certaines introduisent un système de cotation qui permet de relativiser ces incidences entre elles. Néanmoins, aucune ne va au bout de l'exercice, qui consisterait à ne pas se contenter de constater que le plan « va dans le bon sens », mais à réellement apprécier sa capacité à traiter des enjeux auxquels il est censé répondre ; le plus souvent, l'évaluation environnementale ne permet même pas d'apprécier la capacité des dispositions et mesures du plan à satisfaire ses propres objectifs.

## Des incidences environnementales négatives minimisées se traduisant par des mesures ERC insuffisantes ou peu adaptées

L'étendue du territoire d'application d'un plan ou d'un programme et son absence de territorialisation ou encore l'idée sous-jacente qu'il n'aurait d'effet que par les programmes opérationnels qui le déclinent ou par les projets qu'il encadre, conduit le maître d'ouvrage à considérer que les effets du plan ou du programme sont difficilement évaluable. Pourtant il est possible d'identifier des incidences négatives au moins potentielles à cette échelle, qui nécessiteraient une vigilance particulière dans la mise en œuvre opérationnelle afin d'en assurer le suivi, les prévenir dans toute la mesure du possible, les réduire et le cas échéant les compenser.

L'évaluation environnementale peine la plupart du temps à expliciter la bonne conduite de la démarche éviter-réduire-compenser et donc de la réelle prise en compte de l'environnement par le plan. L'Ae recommande dans certains cas de détailler les mesures d'évitement et de réduction préconisées par la démarche d'évaluation environnementale voire de compléter le volet impacts et mesures de celle-ci, de faire de l'environnement un des thèmes majeurs des dialogues et coopérations à venir, et de s'assurer de la mise en œuvre effective des objectifs. Pour de nombreux projets rendus possibles par ces plans ou programmes, comme ceux relatifs aux énergies renouvelables, aux infrastructures de transport ou à la logistique, c'est pourtant dans les Sradet qu'il convient de prévenir les incidences négatives de leur cumul potentiel et de poser des règles en ce sens.

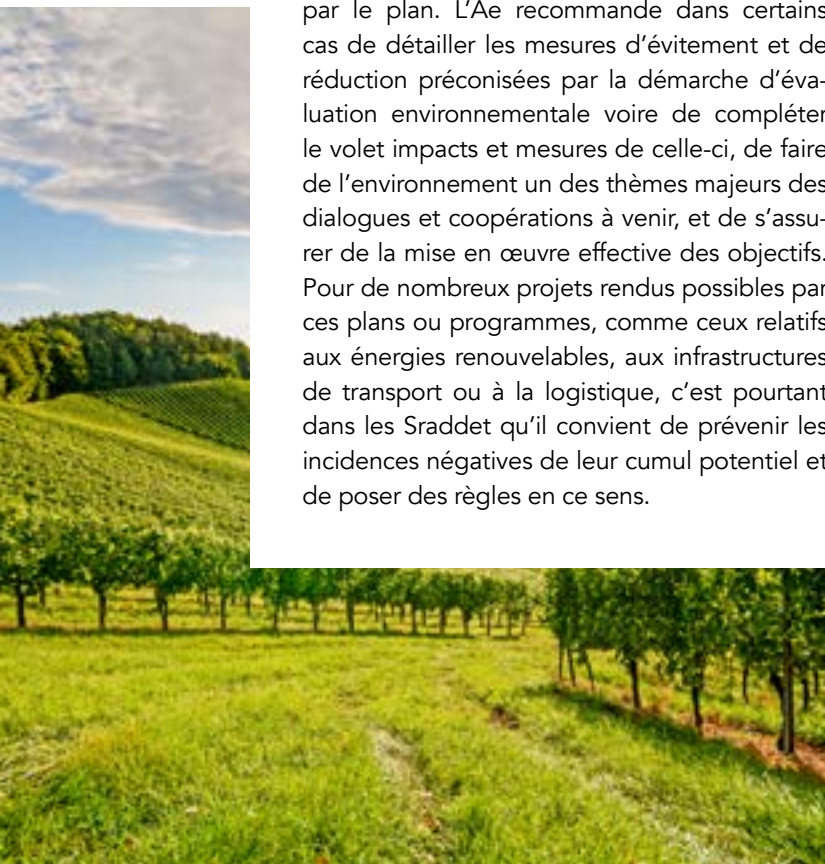
## Une difficulté à prendre en considération : le réseau Natura 2000 et la problématique des espèces protégées

Pour les mêmes motifs, on note une absence récurrente de mesures dédiées pour ce qui concerne Natura 2000. On attendrait au moins une analyse de la cohérence des mesures et des priorités retenues au regard de l'état de conservation des espèces et des habitats naturels qui ont justifié la désignation des sites. Dans le meilleur des cas, le plan pourrait s'attacher à définir les zones importantes pour cette conservation, qui pourraient faire l'objet de dispositions plus protectrices, ce qui n'a été effectué que dans de rares plans ou programmes analysés en 2020.

L'Ae recommande également de fournir une présentation plus détaillée des espèces protégées et menacées, des politiques actuelles de protection, ainsi que des espèces exotiques envahissantes.

## Une contribution aux engagements de la France non quantifiée

On note que les actions proposées ne sont pas toujours de nature à constituer une contribution quantifiée aux objectifs affichés dans d'autres plans (le schéma régional climat air énergie, le plan climat air énergie territorial (PCAET), le Sradet, la deuxième SNBC ou la PPE 2024-2028, etc.). En particulier les objectifs, à l'horizon 2050, de neutralité carbone et de zéro artificialisation nette sont rarement déclinés de façon claire et opérationnelle.





---

## Conclusion

Des difficultés considérables sont constatées pour que les plans et programmes répondent aux objectifs qui leur sont assignés ou qu'ils se fixent eux-mêmes, et pour qu'ils déclinent les politiques publiques nationales et les engagements de la France en matière environnementale à l'échelle des territoires. La multiplicité des documents est source d'une grande complexité dans leurs articulations et conduit à la mobilisation de ressources très conséquentes peu en rapport avec les gains obtenus par ces exercices. Il serait concevable, par exemple, que des plans à grande échelle comme les Sradet soient déclinés avec un degré de précision croissant, adapté aux thématiques afin de préserver la cohérence d'ensemble et contribuer ainsi à

améliorer la conception des nombreux autres plans et leur compatibilité avec le Sradet.

L'Ae considère qu'il est urgent de lancer une réflexion nationale sur le nombre, la définition et le contenu de ces plans, en partant des objectifs qu'ils portent et en visant une réduction de leur nombre pour se concentrer sur les sujets les plus stratégiques et sur ceux qui encadrent directement des projets, s'attachant à leur articulation et leur cohérence et en veillant à se doter des moyens pour leur mise en œuvre et leur suivi environnemental. Ce serait une réelle source de simplification et la conformité du droit français avec la directive européenne en serait améliorée.

# Projets anciens et prise en compte du temps long



Route Centre Europe Atlantique (RCEA)

Au cours de l'année 2020, l'Ae a été amenée à examiner une douzaine de dossiers dont la genèse est ancienne, remontant souvent à la fin du siècle dernier (il y a donc désormais plus de vingt ans). Des vicissitudes financières, judiciaires ou tout simplement un défaut de portage politique<sup>1</sup> ont débouché sur des réalisations partielles ou des ajournements. Leur relance pourrait être l'occasion d'une prise en compte renforcée de l'environnement, tirant bénéfice des difficultés passées. Tel n'est pourtant pas le cas, les avis relatifs à ces projets étant alors logiquement, pour la plupart, très critiques. Les avis de l'Ae ne se prononcent pas sur la volonté politique affichée, mais questionnent de fait la capacité des maîtres d'ouvrage à prendre en compte les évolutions sociétales et réglementaires qui devraient s'imposer à eux et à tous les responsables publics, voire à procéder à une véritable remise à plat des finalités ou des partis d'aménagement à la lumière de ces évolutions.

<sup>1</sup> Certains projets ont par ailleurs fait l'objet d'un classement « non prioritaire » par la commission mobilité 21 (2013) ou le conseil d'orientation des infrastructures, qui les ont méthodiquement expertisés sur un plan socioéconomique et environnemental. C'est notamment le cas de l'aéroport de Mayotte ou de la liaison est-ouest d'Avignon.

## Le réveil des « vieux » projets

Les projets de [liaison est-ouest d'Avignon](#), [d'aménagement de la RN88](#) et de [déviationsud-ouest d'Évreux](#), tous trois nés au XX<sup>e</sup> siècle, n'avaient jamais fait l'objet d'avis d'autorité environnementale. Pour le projet provençal, cette absence d'avis a constitué un véritable handicap, puisqu'un tel regard critique aurait permis au maître d'ouvrage de comprendre l'intérêt de le réinterroger. Au-delà des sujets relevant directement de l'autorisation sollicitée, l'Ae interroge le projet globalement et, dans le cas d'espèce de la déviation sud-ouest d'Évreux, le décalage entre les choix d'origine du projet et une prise en compte actualisée de l'environnement. De même, pour l'aménagement de la RN88 à la hauteur de Saint-Hostien et Le Pertuis, l'Ae a relevé les limites du périmètre de la DUP prononcée il y a plus de vingt-trois ans et l'ignorance des différents engagements nationaux (biodiversité, neutralité carbone et émissions de gaz à effet de serre, zéro artificialisation nette) dont le projet témoigne.

Cette gestation souvent difficile des vieux dossiers se traduit dans leur structure par la sédimentation et la coexistence de documents d'époques différentes, sans véritable intégration et actualisation. Les dossiers qui en résultent, souvent très volumineux et d'appropriation difficile, nuisent dès lors à la bonne information du public, comme l'a pointé l'Ae dans son [avis sur la RCEA entre Sazeret et Digoin](#). Paradoxalement, alors que les premiers aménagements de ce projet (déviation de Digoin) datent de 2003 et qu'il a été déclaré d'utilité publique en 2017, le dossier n'a pas fait l'objet d'un réexamen de sa cohérence d'ensemble, l'Ae soulignant que la présentation « *rest[ait] structurée par les procédures administratives, ce qui n'est pas l'esprit de l'autorisation environnementale* ». L'Ae a donc considéré que le dossier devait être « *repris en profondeur avant l'enquête publique pour le simplifier, supprimer les redondances et les incohérences, fournir les seules informations actualisées et le compléter avec l'actualisation des sujets ne l'ayant pas été, en particulier le trafic, les émissions de gaz à effet de serre, le bruit, l'air et la santé* ».

À défaut, le résultat, pour ces dossiers, est un patchwork peu convaincant, incompréhensible pour le public et qui présente des risques forts de non-conformité avec la réglementation applicable en 2020.

## Des opérations qui ne peuvent retrouver un sens qu'à une échelle globale

La question du périmètre des projets, fréquemment posée par l'Ae, trouve pour les projets anciens une acuité toute particulière, notamment liée à l'évolution de la réglementation relative à la notion de projet, mais aussi à la difficulté de repenser une opération, définie au même moment qu'une ou plusieurs autres déjà réalisées, en l'inscrivant dans un périmètre plus vaste pour pouvoir en apprécier les enjeux et les effets environnementaux dans leur ensemble. L'Ae s'est trouvée confrontée à ce problème à plusieurs reprises au cours de l'année 2020, notamment pour les dossiers [d'aménagement de l'écluse de Brégnier-Cordon](#) pour lequel une réflexion



globale sur la mise en navigabilité du Haut-Rhône apparaît nécessaire, ou [d'aménagement de liaison RN42-A26](#) où l'Ae a recommandé de faire porter l'étude d'impact sur le projet d'ensemble constitué par la création de l'A260.

La notion technique de programme de travaux, usuelle pour les projets anciens, puis devenue réglementaire, a laissé place en 2016 à une définition plus extensive des projets dans le code de l'environnement, conformément à la directive projets<sup>2</sup>. Les dossiers présentés peinent à intégrer cette évolution. C'est notamment le cas de la déviation d'Évreux, le dossier transmis à l'Ae ne portant que sur la section sud-ouest d'un projet plus vaste de contournement de l'agglomération ébroïcienne.

La [régularisation du remblai des Mercureaux](#) du contournement sud-ouest de Besançon (RN57) constitue un cas symptomatique de cette difficulté. L'étude d'impact initiale de 1990 n'a fait l'objet que d'une actualisation très partielle sur une courte section (celle du remblai) qui n'est pas fonctionnelle et se borne à présenter les effets hydrauliques du remblai et les mesures afférentes, sans réévaluer l'exposition au risque d'inondation des habitations situées derrière le remblai, pourtant achevé en 2011.

<sup>2</sup> La nouvelle rédaction de l'article L. 122-1 est la suivante « *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* ».

De même, le projet de **restructuration des systèmes d'assainissement de la voie rapide urbaine de Chambéry**, tel que présenté à l'Ae, n'intégrait pas l'ensemble du périmètre pertinent pour servir l'objectif recherché à savoir l'amélioration de la qualité des eaux du lac du Bourget, alors que cet enjeu a conduit, au cours des décennies précédentes, à réaliser des travaux importants. L'Ae a souligné que l'assainissement des seuls tronçons figurant dans le dossier n'apporterait « *qu'une légère amélioration de la qualité des eaux du lac du Bourget, ce qui n'est pas à la hauteur de l'objectif affiché du projet* », et qu'il convenait d'appréhender le sujet non pas au niveau d'une seule section d'infrastructure routière et d'un seul maître d'ouvrage mais avec l'ensemble des gestionnaires de voiries concernés, dans le cadre d'une gouvernance partenariale intégrant les collectivités et acteurs de l'eau.

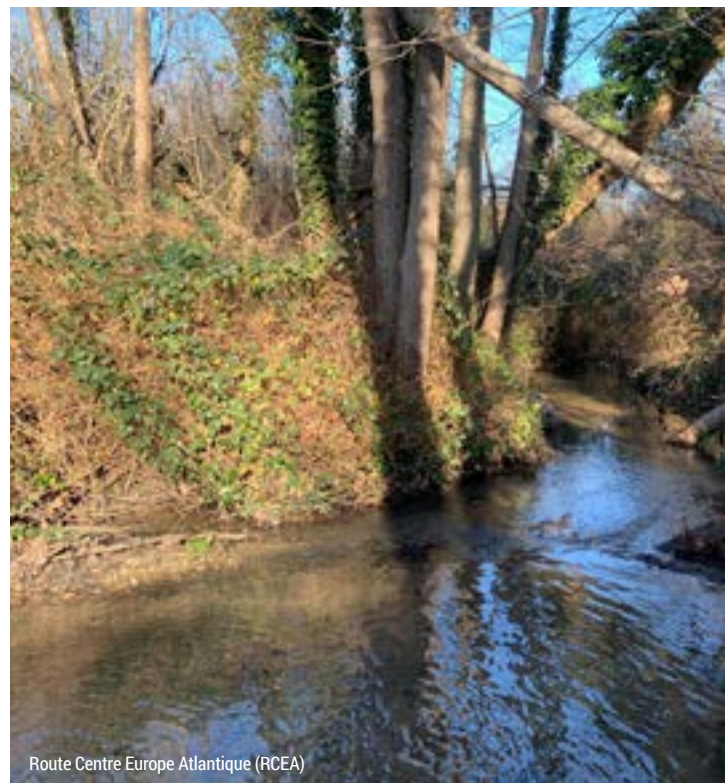
## Le temps n'arrange rien à l'affaire...

Les difficultés de concrétisation de certains projets et leur inscription dans un temps long pourraient constituer de réelles opportunités d'en améliorer l'insertion environnementale. L'Ae a pu constater que c'était rarement le cas. Le projet de liaison est-ouest au sud d'Avignon présente les mêmes caractéristiques que le projet d'origine, avec des effets particulièrement lourds sur le milieu naturel, et notamment les sites Natura 2000 de la Durance désignés postérieurement aux choix faits en 2003 : « *Le dossier rappelle les conditions du choix il y a une vingtaine d'années de la variante en cours de mise en œuvre, qui, avec ses deux franchissements de la Durance, apparaît aujourd'hui être celle présentant les incidences les plus importantes sur le milieu naturel. Les dispositions retenues par le maître d'ouvrage pour le viaduc de la tranche 2 en maximisent en outre les incidences [...]* ». Les évolutions d'un projet peuvent même conduire à un accroissement de ses incidences environnementales, comme pour la RCEA entre Sazeret et Digoin, le projet adoptant « *une solution qui semble présenter plus d'impact sur l'environnement que celle qui avait été retenue dans le dossier de DUP,*

*sans apporter d'élément décisif justifiant un tel revirement* ».

L'Ae a noté que certains aménagements n'avaient pas été réévalués pour mieux prendre en compte des thématiques environnementales alors émergentes mais désormais bien identifiées. C'est par exemple le cas pour la **déviations de Vesoul**, l'Ae recommandant de revoir la conception des ouvrages de rétablissement hydraulique pour que leur fonctionnalité soit adaptée au passage de la faune.

La restructuration des systèmes d'assainissement de la voie rapide urbaine de Chambéry constitue sur ce point un cas d'école : construite en 1983 sans système d'assainissement efficace, la mise à niveau de celui-ci n'a été envisagée qu'il y a une dizaine d'années. Mais le projet a évolué au fur et à mesure que disparaissaient les opportunités foncières d'implantation de bassins de rétention ou de décantation le long de la voie urbaine du fait d'opérations intervenues entre les premières esquisses de 2010 et la réalisation du dossier, l'ambition du projet rétrécissant en conséquence.



Route Centre Europe Atlantique (RCEA)

## Le renforcement de la prise en compte de l'environnement

Les dossiers ne prennent pas la mesure du décalage croissant entre les caractéristiques des projets anciens et la montée en puissance, au fil des ans, des préoccupations environnementales. Ce peut être le cas de la biodiversité, avec l'émergence du principe d'absence de perte nette, voire de gain. La caractérisation des zones humides a en outre connu une succession de définitions variables au cours des dernières années. Elle est désormais inscrite dans la loi.

C'est également le cas en matière climatique pour l'effet de serre ; le renvoi aux politiques nationales, comme à la politique générale des transports, au motif que l'incidence du projet pris individuellement serait négligeable, n'apparaît désormais pas constituer une réponse à la hauteur des enjeux, chaque projet devant contribuer à l'atteinte de l'objectif de neutralité carbone. Les dernières années ont également été caractérisées par la prise de conscience grandissante des effets très négatifs de la consommation d'espace, avec l'apparition puis la consolidation du concept de « zéro artificialisation nette ».

Ces deux dernières questions concernent particulièrement le projet de déviation de Saint-Hostien/Le Pertuis sur la RN88, l'Ae indiquant « *Le projet a été conçu et déclaré d'utilité publique il y a plus de vingt-trois ans. Le dossier ne précise pas en quoi le projet s'inscrit dans l'objectif «zéro artificialisation nette» du territoire, ni comment il intègre et contribue à répondre à l'engagement de la France d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050* ».



La création de nouveaux sites Natura 2000 ou de nouveaux périmètres de protection devrait également conduire à réévaluer les conditions de la compatibilité de certains projets avec cette traduction des enjeux environnementaux. Ce n'est quasiment jamais fait pour les sites Natura 2000, pourtant désignés par la France au milieu des années 2000. Le tracé initial de la déviation est de Vesoul n'apparaît plus cohérent avec la désignation en 2006 de plusieurs sites Natura 2000. Le nouveau tracé retenu s'inscrit pourtant toujours dans deux zones spéciales de conservation et deux zones de protection spéciale, avec des incidences résiduelles significatives. L'Ae a ainsi recommandé de reprendre l'analyse des variantes y compris concernant le choix du fuseau « *pour présenter une solution qui prenne en compte l'existence d'enjeux environnementaux forts, si ce n'est majeurs, sur de larges secteurs du projet* ». Cette remise en cause n'est pas intervenue non plus dans le cas du projet de liaison est-ouest au sud d'Avignon, malgré des incidences très significatives, l'Ae considérant « *que les éléments transmis permettent d'émettre un doute sérieux quant à la conservation effective de l'intégrité du site* ».

L'Ae relève la difficulté réelle à réexaminer la consistance des projets à partir d'un référentiel mis à jour. L'aménagement de l'écluse de Brégnier-Cordon sur le Rhône est prévu dans le cahier des charges 2003/2023 de la Compagnie nationale du Rhône (CNR) mais la réserve naturelle nationale (RNN) du Haut-Rhône français ayant été créée en 2013, l'Ae a souligné que « *les bases de la justification initiale du projet apparaissent profondément modifiées et nécessitent de réétudier la justification de l'opération présentée* ». Elle a en conséquence recommandé de s'assurer de la conformité du projet avec le décret de création de la RNN.

## La révision des hypothèses socioéconomiques

La légitimité des projets de transport est fondée notamment sur leur évaluation socioéconomique, le maître d'ouvrage s'efforçant dans les dossiers de dégager une valeur actualisée nette (VAN) significativement positive, symbole de la rentabilité du projet pour la société. Ces études, qui constituent une des pièces du dossier d'enquête, comprennent des prévisions de trafics qui devraient constituer des données d'entrée pour plusieurs analyses environnementales : bruit, qualité de l'air, émissions de gaz à effet de serre.

Pour ces projets dont la conception se caractérise par un étalement dans le temps, la prise en compte du temps long, qui constitue une question centrale des prévisions de trafics, devrait être intégrée spontanément, encore davantage qu'ailleurs. Le plus souvent, il n'en est rien, les prévisions étant alors fragiles voire incomplètes :

- absence de prévisions à l'horizon 2045 (vingt ans après la mise en service) pour [l'aménagement de la RN 10 au sud de Poitiers](#). Cet horizon est pourtant nécessaire pour l'analyse des effets sonores et le dimensionnement des protections contre le bruit ;
- prise en compte insuffisante des modes concurrents pour la [liaison fluviale Bray-Nogent](#), avec l'électrification en cours de la ligne ferroviaire et la baisse importante de l'empreinte carbone attendue pour les poids lourds remettant en cause les calculs de gains d'émissions de GES ;
- hétérogénéité des prévisions de trafics, comme pour la [déviation sud-ouest d'Évreux](#), les prévisions de 2011 ayant été utilisées pour les études bruit et leurs actualisations de 2020 pour le volet relatif à la qualité de l'air.

Un parti pris original a été retenu pour le contournement d'Évreux, consistant à ne pas mettre à jour le volet socioéconomique de 1998, l'intérêt socioéconomique « *n'étant plus à prouver* » selon le dossier, du fait de la déclaration d'utilité publique du projet, vingt ans plus tôt. Une mise à jour aurait été plus conforme aux dispositions de la convention d'Aarhus et plus largement des règles de la démocratie environnementale.

Le calcul de rentabilité socioéconomique de certains projets a été questionné par l'Ae. Par exemple, pour la déviation de Saint-Hostien/Le Pertuis sur la RN88, le calcul qui aboutit à une VAN de 21,8 millions d'euros se fonde sur un coût prévisionnel (190,6 millions d'euros) issu d'une estimation ancienne, le coût du projet ayant été réévalué à 262 millions d'euros – sans compter les coûts des externalités négatives, réévalués depuis. Un problème analogue a été mis en avant par l'Ae dans son avis sur la déviation est de Vesoul, la VAN étant soit positive soit négative suivant le scénario macroéconomique retenu, le second scénario dit « AMS » (avec mesures supplémentaires pour atteindre la neutralité carbone) constituant désormais la référence pour de nombreux projets.

La démonstration est encore plus incertaine pour un projet comme celui de la mise à grand gabarit de la [liaison fluviale entre Bray-sur-Seine et Nogent-sur-Seine](#). Les prévisions de trafics sont moins éprouvées pour le transport de marchandises et ne garantissent pas que la demande correspondra aux attentes. Mais cela n'exonère pas le maître d'ouvrage de présenter une méthodologie robuste, ce que l'Ae a critiqué ainsi : « *le dossier présente ce que l'infrastructure serait en mesure de véhiculer comme tonnage de marchandises, sans les comparer aux besoins de transport fluvial de marchandises auxquels ce projet vise à répondre et sans indiquer en quoi les aménagements actuels ne le permettraient pas déjà. Ce faisant, il n'apporte aucun élément permettant d'être assuré qu'elle accueillera effectivement ces volumes ni les trafics attendus* ». La fourniture systématique de tests de sensibilité permettrait d'apprécier la robustesse des calculs proposés.





À l'inverse, le calcul socioéconomique est parfois prolongé de manière excessive (jusqu'en 2140 pour un dossier) ce qui a pour effet d'accroître d'autant le bénéfice du projet. Au-delà d'une trentaine d'années, exceptionnellement d'une cinquantaine, la monétarisation des exercices prospectifs apparaît pourtant discutable. L'Ae rappelle en outre que bien des valeurs environnementales ne font pas l'objet d'une valorisation monétaire (continuités écologiques, zones humides, etc.) même si parfois des dossiers présentent une valorisation des services écosystémiques comme celui de [la liaison Roissy-Picardie](#).

## Vieux projets et nouveaux défis

La question de la cohérence entre des projets conçus à une période ne questionnant pas la pérennité de la croissance et les nouveaux défis environnementaux, notamment sanitaires, liés à la biodiversité et à la préservation des milieux naturels, et climatiques de notre société a été évoquée dans plusieurs avis de l'Ae.

Par exemple, l'Ae s'est interrogée, à l'occasion de l'avis sur l'aménagement de la liaison RN42-A26, et au vu notamment de la crise actuelle, sur la plausibilité des prévisions de trafics, fondées sur une poursuite indéfinie de la croissance du PIB et des trafics.

Dans son [avis sur la mise à grand gabarit de la liaison fluviale entre Bray-sur-Seine et Nogent-sur-Seine](#), l'Ae a constaté que le dossier ne comportait pas d'évaluation de la vulnérabilité du projet au changement climatique, alors que le projet, notamment fondé sur le transport de grains, pourrait en être indirectement mais fortement affecté.

Le [projet de construction d'une piste longue sur l'aéroport de Mayotte](#) a fait l'objet en 2020 d'un avis de cadrage préalable de la part de l'Ae. Après une première extension limitée en 1995, le projet a été relancé il y a une douzaine d'années, avec notamment un débat public en 2011. Il repose notamment sur l'intérêt d'of-

frir des liaisons directes, à coûts réduits, entre Mayotte et la métropole ; une partie des vols, sous certaines conditions météorologiques notamment, nécessite en effet aujourd'hui une escale technique (l'approvisionnement en kérosène) en Afrique de l'est ou à La Réunion. Dans son avis de cadrage, l'Ae souligne le risque qu'une absence d'évaluation précise des besoins et qu'une sous-estimation des évolutions en l'absence de projet (nouveaux avions permettant de s'affranchir des contraintes actuelles de ravitaillement et donc de diminuer la longueur de piste finalement nécessaire) puisse conduire à une surestimation de la rentabilité socioéconomique et du développement économique induit.

## Le piège du « rattrapage du temps perdu »

Pour ces projets anciens qui ont surmonté des obstacles divers, les maîtres d'ouvrage se sont souvent prévalus du temps perdu pour ne pas en consommer davantage par l'approfondissement de leurs évaluations environnementales. Il en résulte une prise en compte insuffisante de l'environnement, souvent inférieure à celle des projets plus récents, davantage concentrés dans le temps et de ce fait intégralement maîtrisés par une même équipe, et finalement un risque que les projets n'aboutissent pas. La réduction d'un mois des délais accordés à l'Ae pour remettre son avis ne représenterait dans ce contexte qu'une durée négligeable.

La nécessaire prise en compte de l'environnement ne constitue pas l'unique raison de questionner ce type de projets. Les conditions de consommation, de mobilité et d'aménagement du territoire ont considérablement évolué en quelques décennies. La crise pandémique actuelle amène également un grand nombre d'observateurs à repenser l'évolution de la société vers un modèle de croissance plus sobre, plus décentralisé, où semble émerger la prise de conscience que la préservation de l'environnement ne constitue plus une contrainte mais une nécessité vitale voire une opportunité.

# L'actualisation des études d'impact

Dès la première transposition de la directive projets dans le code de l'environnement, en 2009, l'actualisation des études d'impact était formellement prévue par l'article R.122-8 du code (version initiale de cet article<sup>1</sup>, désormais modifié<sup>2</sup>). La formulation était fondée sur une interprétation restrictive de la notion de projet, l'étude d'impact étant attachée à une procédure, le plus souvent assimilée au document d'analyse des incidences spécifiques et ciblée sur les spécificités de cette procédure.

La notion de projet, telle que définie par la directive, a été précisée dans le code de l'environnement en 2016 avec l'article L. 122-1-1 III du code de l'environnement : « *Les incidences sur l'environnement d'un projet dont la réalisation est subordonnée à la délivrance de plusieurs autorisations sont appréciées lors de la délivrance de la première autorisation. Lorsque les incidences du projet sur l'environnement n'ont pu être complètement identifiées ni appréciées avant l'octroi de cette autorisation, le maître d'ouvrage actualise l'étude d'impact en*

*procédant à une évaluation de ces incidences, dans le périmètre de l'opération pour laquelle l'autorisation a été sollicitée et en appréciant leurs conséquences à l'échelle globale du projet. En cas de doute quant à l'appréciation du caractère notable de celles-ci et à la nécessité d'actualiser l'étude d'impact, il peut consulter pour avis l'autorité environnementale ».*

Cette modification des textes a significativement accru le recours à l'actualisation des études d'impact à l'échelle d'un projet d'ensemble. Si cette faculté était peu utilisée dans les études d'impact présentées avant cette évolution, elle est désormais précisément encadrée par le code de l'environnement et l'Ae est régulièrement saisie de demandes d'avis sur des projets dont l'étude d'impact a été actualisée et également, moins fréquemment, de demandes sur la nécessité ou non d'actualiser une étude d'impact ou des cadrages préalables à une actualisation.

S'appuyant sur cette notion de périmètre de projet du code de l'environnement, l'Ae rappelle dans ses décisions que les opérations constitutives d'un seul et même projet et qui lui sont soumises sont toutes, en tant qu'opérations constitutives du projet d'ensemble, soumises à évaluation environnementale, l'étude d'impact à produire étant celle du projet d'ensemble. Elle se prononce en conséquence sur la nécessité ou non de l'actualisation de cette dernière selon les termes de l'article L. 122-1-1.

Ainsi, en 2020, vingt-et-un (soit un tiers) des dossiers dont l'Ae a été saisie pour des projets constituaient la première, deuxième voire troisième actualisation d'une étude d'impact. Par ailleurs, pour deux dossiers de ZAC, les

1 « Quand un pétitionnaire ou un maître d'ouvrage dépose plusieurs demandes d'autorisation de manière concomitante pour un même projet soumis à étude d'impact en application de plusieurs rubriques du tableau annexé à l'article R. 122-2, il peut demander à ce que l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement se prononce par un avis unique. Est joint à chaque dossier de demande d'autorisation un document qui dresse la liste des demandes d'autorisation déposées. Le délai pour rendre cet avis unique part de la réception du dernier dossier de demande d'autorisation. [...] Quand un pétitionnaire dépose pour un même projet plusieurs demandes d'autorisation échelonnées dans le temps et nécessitant chacune la réalisation préalable d'une étude d'impact en application d'une ou plusieurs rubriques du tableau annexé à l'article R. 122-2, l'étude d'impact est, si nécessaire, actualisée et accompagnée du ou des avis précédemment délivrés par l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement. Ce ou ces avis sont alors actualisés au regard de l'évolution de l'étude d'impact ».

2 « II.- Lorsque le maître d'ouvrage interroge l'autorité environnementale sur la nécessité d'actualiser l'étude d'impact d'un projet ou sur le périmètre de l'actualisation, il lui transmet les éléments disponibles sur le projet. L'autorité environnementale dispose d'un délai d'un mois pour rendre son avis. En l'absence de réponse dans ce délai, elle est réputée n'avoir aucune observation à formuler. »



ZAC Saint-Jean-Belcier à Bordeaux

## Le périmètre de l'actualisation

Comme le précise l'article L. 122-1-1 III du code de l'environnement, l'actualisation concerne toujours « l'opération pour laquelle l'autorisation a été sollicitée ». L'étude d'impact est alors complétée ou précisée par des études complémentaires pour plusieurs enjeux environnementaux. En règle générale, les dossiers de réalisation de ZAC modifient largement l'étude d'impact présentée au stade de la création de la ZAC. Dans quelques cas les plus simples, les compléments ne concernent de façon ciblée que quelques enjeux insuffisamment connus lors de la première demande d'autorisation : c'est souvent le cas pour l'aménagement de sites et de sols pollués, pour lesquels l'actualisation produit des plans de gestion. [L'actualisation de la ZAC du site de la Plaine Saulnier à Saint-Denis \(93\)](#) illustre bien. Toutefois, même pour ces cas simples, il est attendu que l'actualisation de l'étude d'impact soit au moins l'occasion d'approfondir les sujets qui ont fait l'objet, lors de la phase précédente, d'observations et recommandations de l'Ae ou de questions du public consulté.

La logique de l'approche projet doit également conduire l'étude d'impact actualisée « à apprécier les conséquences à l'échelle globale du projet ». Ainsi, si des évolutions apportées au projet depuis la version précédente de l'étude d'impact modifient les enjeux et les incidences au-delà du seul périmètre de l'opération considéré lors de la nouvelle procédure, ou si des éléments de contexte ont significativement évolué, l'actualisation de l'étude d'impact doit également porter sur tous les enjeux concernés.

collectivités ont saisi l'Ae, qui a confirmé la nécessité d'actualiser des études d'impact datant du milieu des années 2010. Lorsque des opérations de projets d'ensemble soumis à étude d'impact systématique<sup>3</sup> font l'objet d'une demande d'examen au cas par cas, l'Ae considère qu'elles sont de fait soumises à évaluation environnementale ; à cinq occasions, elle a conclu à la nécessité de mettre à jour l'étude d'impact du projet d'ensemble<sup>4</sup> ; dans sept autres cas, elle ne l'a pas considéré nécessaire. Un avis délibéré en 2020 a concerné le [cadrage préalable de la première actualisation de l'étude d'impact d'une de ces ZAC, la ZAC Saint-Jean-Belcier \(33\)](#) ; l'avis mentionnait que depuis 2017 vingt-huit demandes d'examen au cas par cas avaient été déposées auprès de l'autorité environnementale, relatives à des opérations s'inscrivant dans le cadre de la réalisation de la ZAC. Quinze autres lots pourraient faire l'objet de demandes analogues dans les prochaines années.

<sup>3</sup> Cinq ZAC, un quartier d'affaires, une ligne du Grand Paris Express.

<sup>4</sup> D'autres décisions soumettaient l'opération à étude d'impact, celle du projet d'ensemble dont elle faisait partie, sans mentionner la nécessité ou non de l'actualiser en l'absence *a priori* d'existence de celle-ci.

## Des actualisations globalement satisfaisantes

Cette logique a été bien comprise dans sept dossiers, pour lesquels les modifications concernent un seul maître d'ouvrage : ce fut en particulier le cas pour l'[extension du terminal T1 de Marseille](#) (l'actualisation étant une mise à jour de l'étude initiale pour prendre en compte le premier avis de l'Ae), une première [modification de la ligne 18 Est du Grand Paris Express](#) ciblée sur le plateau de Saclay, l'évolution de deux installations classées pour la protection de l'environnement ([site chimique Flocryl](#) sur le port de Dunkerque et [ateliers de la RATP sur le site Vaugirard](#) à Paris), une [installation nucléaire de base \(INB 33-38\)](#), une [ZAC à Créteil](#) et une [dénivellation de carrefours à Rodez](#).

## Un cas complexe éclairé par un avis de cadrage préalable de l'Ae

Le projet Wacken Europe à Strasbourg a fait l'objet de nombreuses modifications depuis son initiation au début des années 2010. À la demande du maître d'ouvrage, l'Ae a délibéré un [avis de cadrage préalable n°2019-23 du 15 mai 2019](#), répondant justement à plusieurs demandes de précisions sur le contenu de l'actualisation de l'étude d'impact<sup>1</sup>. En particulier, l'Ae a précisé son interprétation du périmètre du projet, confirmant que l'ensemble des opérations y étaient intégrées et apportant des précisions sur les compléments d'études à prévoir sur les milieux naturels, le bruit et la qualité de l'air. Le [dossier fourni en 2020 à l'occasion de l'opération Archipel 2](#) actualisait ces deux dernières problématiques à l'échelle du projet d'ensemble mais sans s'appuyer sur des études de déplacements reprises à la bonne échelle.

<sup>1</sup> Pour l'Ae, l'application des dispositions de l'article L. 122-1-1 aux projets dont la première autorisation est antérieure à 2016 constitue un facteur de sécurisation juridique.

## Des actualisations très partielles, ne permettant pas de répondre à plusieurs questions majeures

En revanche, l'actualisation n'a été que partielle pour huit autres dossiers : l'étude d'impact n'a été actualisée que dans le périmètre de l'opération ou de la procédure présentée, en n'apportant aucune réponse aux interrogations précédentes et en ne prévoyant pas de nouvelles mesures d'évitement, de réduction ou de compensation, alors que la première étude d'impact était restée silencieuse sur certains sujets ou encore que l'évolution du projet avait des conséquences au-delà du périmètre de l'opération concernée.

C'est en effet un constat que l'Ae a établi sur quatre dossiers de ZAC liés à des aménagements pour les Jeux olympiques : alors que les premières versions des études d'impact paraissaient assez complètes pour des dossiers au stade de la création, l'Ae a, de façon récurrente, signalé que leur version actualisée n'apportait pas de réponses satisfaisantes (voire aucune pour le deuxième avis sur le site de la Plaine Saulnier, l'étude d'impact n'ayant pas été actualisée) aux premières questions qu'elle avait soulevées, que ce soit notamment pour les incidences pendant les Jeux olympiques ou pour la phase Héritage (une fois les nouvelles urbanisations créées). Ces incidences concernent en particulier la santé humaine (pollution et bruit) dont le faible niveau de prise en compte apparaît peu acceptable à ce stade d'avancement des opérations ([Centre aquatique olympique de la Plaine Saunier](#), [ZAC cluster des médias](#) et [ZAC Village olympique et paralympique](#) notamment).

Les modifications de déclaration d'utilité publique présentées par la Société du Grand Paris fin 2020 – début 2021 se sont ainsi focalisées sur la réévaluation de leurs évaluations socio-économiques, compte tenu de l'augmentation importante (+ 50 %) des coûts des différentes lignes. L'actualisation de leur étude d'impact est apparue inégale : si celle de la [ligne 15 ouest](#) du Grand Paris Express a été régulièrement actualisée et a apporté de nombreuses réponses à des questions environnementales importantes, ce n'est pas le cas de celle de la [ligne 15 est](#) du Grand Paris Express, qui ne définit par exemple toujours pas de mesure suffisante pour réduire les nuisances sonores au droit du futur centre d'exploitation de la ligne à Rosny-sous-Bois. Les dossiers n'abordent pas suffisamment les incidences environnementales des développements urbains étroitement liés à la création de certaines nouvelles gares. Par ailleurs, la principale faiblesse des deux dossiers réside dans l'absence de réévaluation des émissions de gaz à effet de serre, à l'échelle du réseau et à celle de chaque ligne, à laquelle devrait être appliquée la démarche ERC ; les résultats présentés dans l'étude d'impact ne semblent pas cohérents avec les gains affichés dans l'évaluation socioéconomique.

Le dernier cas concerne l'évolution d'un site industriel (entrepôt logistique sur le port de Dunkerque), dont l'actualisation était théoriquement simple, mais dont l'étude d'impact comportait de nombreuses imperfections (périmètre d'étude, scénario de référence, analyse des trafics et des émissions de gaz à effet de serre, etc.).

Les avis sur ces différents projets ont été tout particulièrement l'occasion d'émettre des recommandations à différents pas de temps : certaines étaient d'application immédiate, le risque étant que des décisions aux conséquences irréversibles (au sens environnemental surtout, financier plus sûrement) soient prises. D'autres impliquaient lors de la prochaine demande d'autorisation une actualisation de l'étude d'impact sur les sujets relevés par l'Ae. Les incidences sur la santé humaine (bruit, qualité de l'air, vibrations, inondations, eaux souterraines) sont des exemples de domaines pour lesquels toutes les incidences résiduelles significatives doivent avoir été traitées, au besoin à l'aide d'évaluations simplifiées majorantes. Les mesures ERC ont alors vocation à être revues avant, par exemple, la délivrance de permis de construire, ce type d'incidences pouvant nécessiter d'en revoir la programmation.



## Quelle garantie d'actualisation ?

Dans ces huit derniers cas, l'Ae s'est demandé, à l'issue de son analyse, si des réponses pourraient être apportées dans le cadre d'une demande ultérieure d'autorisation, occasion de produire une étude d'impact (à nouveau) actualisée pour pouvoir informer complètement le public. En effet, elle a rencontré des situations où, alors que le maître d'ouvrage s'était engagé antérieurement, soit dans la précédente étude d'impact soit dans son mémoire en réponse, à actualiser l'étude d'impact sur des points précis, l'analyse du dossier actualisé démontrait que ce n'était pas fait. Elle a également rencontré des situations où le maître d'ouvrage s'engage à actualiser son étude d'impact à l'occasion de la prochaine demande d'autorisation sans qu'il soit possible d'être assuré qu'une nouvelle demande d'autorisation sera nécessaire. Enfin, des demandes d'autorisation sont déposées, malgré les engagements pris, sans actualisation d'étude d'impact et malgré les recommandations de l'Ae, souvent restées sans réponse.

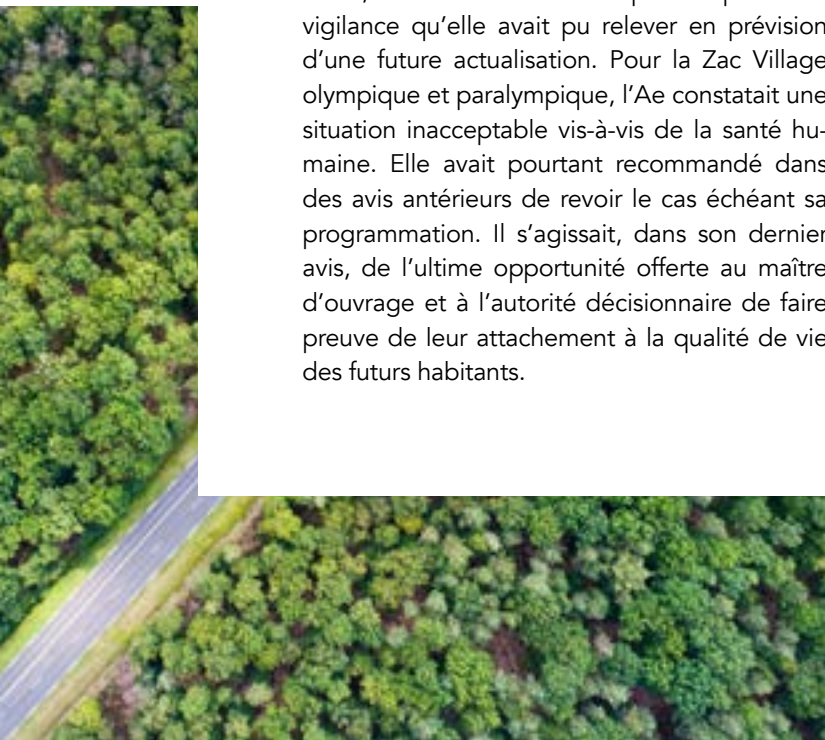
L'Ae a également pu constater en 2020 que certains maîtres d'ouvrage, se limitant aux seules recommandations émises pour la procédure en cours, ne tenaient aucun compte des points de vigilance qu'elle avait pu relever en prévision d'une future actualisation. Pour la Zac Village olympique et paralympique, l'Ae constatait une situation inacceptable vis-à-vis de la santé humaine. Elle avait pourtant recommandé dans des avis antérieurs de revoir le cas échéant sa programmation. Il s'agissait, dans son dernier avis, de l'ultime opportunité offerte au maître d'ouvrage et à l'autorité décisionnaire de faire preuve de leur attachement à la qualité de vie des futurs habitants.

Dans d'autres cas, le dossier était présenté comme un dossier de création de ZAC, laissant théoriquement la possibilité d'une actualisation pour une procédure ultérieure ; mais dans deux d'entre eux, elle a découvert *a posteriori* que le public avait été consulté en même temps sur la création et la réalisation de la ZAC, rendant quasiment impossible la modification de la programmation pour tenir compte des interventions du public au cours de la consultation.

Ces différentes pratiques la conduiront plus systématiquement à émettre des recommandations même pour des sujets qui ne prendraient vraiment toute leur acuité que dans une phase ultérieure.

## La forme de l'actualisation

Dans la plupart des cas, l'actualisation conduit le maître d'ouvrage à modifier l'étude d'impact précédente en y indiquant visuellement les modifications, par exemple des caractères de couleur différente. Une autre bonne pratique consiste à accompagner cette mise à jour d'un fascicule qui récapitule les modifications apportées, leurs effets et leurs incidences sur l'environnement et les mesures nouvelles d'évitement, de réduction et de compensation. Selon le principe général du code de l'environnement, l'Ae attend que la forme choisie reste proportionnée aux enjeux environnementaux et permette au public de comprendre le plus aisément possible les modifications apportées au projet et leurs conséquences environnementales « *dans le périmètre de l'opération et à l'échelle globale du projet* ». Dans certains cas, la seule lecture du fascicule récapitulant les évolutions apportées s'est avérée ne pas recenser l'ensemble de celles-ci, qui n'étaient d'ailleurs pas identifiées en tant que telles dans les milliers de pages de dossier fournies.



## L'absence d'actualisation en prévision d'une actualisation prochaine

Pour un dossier particulier (n°2020-26 du 26 août 2020 concernant la ZAC Saint-Jean-Belcier, à l'occasion d'une demande de permis de construire de certains îlots nouvellement inscrits dans la ZAC), l'étude d'impact du projet d'ensemble de la ZAC n'a pas été actualisée ; néanmoins, l'Ae a délibéré à la séance suivante un avis de cadrage préalable à une actualisation complète de l'étude d'impact initiale, dont le besoin avait déjà été acté par le maître d'ouvrage.

## L'absence d'actualisation correspondant au refus de l'approche projet

Les cas les plus difficiles correspondent à un refus de l'approche projet, dans son principe ou dans sa portée pour certains enjeux importants.

Ainsi, dans quatre cas, l'étude d'impact présentée n'a porté que sur l'une des composantes d'un projet, en ne traitant quasiment pas les impacts des autres composantes traitées précédemment :

- l'étude d'impact de [l'hélistation du nouvel hôpital d'Ajaccio](#) a été présentée dans un contexte où ce nouvel hôpital n'avait pas fait l'objet d'une étude d'impact, l'évaluation environnementale du plan local d'urbanisme pouvant en tenir lieu à l'époque de sa construction. Pour autant, lorsque l'Ae avait été saisie pour savoir si une étude d'impact de l'hélistation était nécessaire, elle avait répondu que l'étude d'impact pourrait être centrée sur l'hélistation, tout en rappelant les incidences du centre hospitalier dans son ensemble, ainsi que les mesures environnementales associées à ce projet, ce que le dossier n'a fait qu'insuffisamment ;

- pour deux dossiers ([production d'éoliennes sur le port du Havre et boulevard périphérique de Nantes](#)), l'Ae avait pris soin de préciser dans ses avis sur les premières composantes que le projet était, dans chaque cas, constitué de deux opérations et qu'il était nécessaire, dès la première saisine, puis lors de la deuxième, d'aborder les incidences du projet dans leur ensemble, au niveau de précision alors possible, et de prévoir des mesures ERC adaptées, tenant notamment compte de leurs interactions, ce qui n'a été fait dans aucun des deux cas ;
- la régularisation de l'autorisation environnementale de la [ligne 17 du Grand Paris Express](#) est un cas très particulier : à l'occasion de plusieurs avis, l'Ae avait signalé le contenu trop limité du projet du fait des interrelations fonctionnelles de la ligne avec d'autres opérations – notamment l'aménagement du triangle de Gonesse – susceptibles de prédéterminer les conclusions de l'évaluation des impacts environnementaux. Elle avait en conséquence constaté l'incomplétude de son étude d'impact. Les motifs d'annulation de l'autorisation par la justice ont porté justement sur l'analyse incomplète des effets « cumulés » et des enjeux de biodiversité. Si le nouveau dossier soumis à l'avis de l'Ae analysait les « cumuls » d'impacts, le dossier est resté insuffisamment actualisé pour ce qui concerne les incidences sur la biodiversité. L'Ae n'aura donc jamais été en mesure d'apprécier les effets pour la biodiversité du projet dans son ensemble. En outre, à l'échelle de l'ensemble du projet, l'Ae a dû recommander « *d'actualiser dans l'ensemble du dossier les éléments de contexte et de calendrier et d'en présenter les principales évolutions en justifiant notamment comment il a été tenu compte de l'ensemble des décisions, avis et recommandations issus de la procédure d'autorisation environnementale* », ce qui semble relever de la raison commune après l'abandon du barreau de Gonesse, du projet EuropaCity et, désormais, du projet de terminal T4 de l'aéroport de Roissy, tous deux déterminants pour la socioéconomie du projet et pour de nombreux choix techniques (tracés, gares, urbanisation) ;

- la saisine de l'Ae sur l'exploitation de la carrière de Bois blanc à Saint-Leu (La Réunion), qui s'est certes déroulée dans le contexte particulier d'un jugement du tribunal administratif, n'a été l'occasion ni de lever l'ambiguïté sur l'origine des matériaux nécessaires à la construction de la Nouvelle route du littoral ni de produire l'actualisation de l'étude d'impact de cette route, pourtant déjà recommandée à de nombreuses reprises par l'Ae, ni d'apporter de réponse à la perspective de la destruction d'habitats d'espèces protégées.



## Un cas unique

Au sein de la présente synthèse (cf. supra), le dossier n°2019-110 du 5 février 2020 relatif à la route Centre – Europe – Atlantique présente une singularité : à la suite d'un premier avis de l'Ae sur une demande de déclaration d'utilité publique portée par un service de l'État maître d'ouvrage, le concessionnaire auquel a été confiée la réalisation du projet a présenté un dossier ne comportant quasiment aucune actualisation sur des enjeux environnementaux importants liés aux évolutions de trafic. L'Ae a alors indiqué que « le dossier devait être repris en profondeur pour le simplifier, supprimer les incohérences, fournir les seules informations actualisées à l'exclusion des données anciennes et le compléter avec l'actualisation des sujets ne l'ayant pas été ». L'étude d'impact ne pouvant pas être considérée comme de nature à informer correctement le public, une étude d'impact actualisée et complétée devrait être soumise à un nouvel avis de l'Ae.

---

## Conclusion

L'actualisation des études d'impact, à chaque fois que nécessaire, est le gage d'une réflexion poussée du maître d'ouvrage sur la maîtrise des incidences environnementales du projet dans son ensemble et d'une information complète et itérative du public. Elle rend compatibles le temps de conception des projets, parfois de plusieurs années, celui de la détermination des incidences environnementales pressenties et des mesures d'évitement, réduction et si nécessaire de compensation, et enfin celui de l'information du public. Sérieusement conduite, elle permet

de concevoir un projet optimisé et de conforter la confiance du public, dès lors qu'il n'est pas possible d'apporter toutes les réponses dès la première demande d'autorisation. Dans le cas inverse, elle peut générer une incompréhension du public découvrant, lors de sa mise en œuvre, des effets non pressentis ou insuffisamment traités lors de la première autorisation du projet. À la longue, elle peut instaurer une défiance durable vis-à-vis des maîtres d'ouvrage ainsi que vis-à-vis des autorités publiques.



# La prise en compte du changement climatique dans les évaluations environnementales

## Introduction

La stratégie nationale bas carbone (SNBC) et la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) ont été adoptées le 21 avril 2020 par décret<sup>1</sup>. Ces documents de planification qui ont fait l'objet d'avis de l'Ae<sup>2</sup> s'appuient sur la loi énergie climat du 8 novembre 2019<sup>3</sup>. Ces textes confirment l'engagement de la France d'atteindre la neutralité carbone en 2050. À cet horizon, il ne devra pas être émis plus de gaz à effet de serre qu'il n'en sera capturé, notamment par la croissance de la biomasse sur le territoire national. Cet objectif ne pourra être atteint que par une réduction radicale de nos émissions : une division par un facteur d'au moins six par rapport à celles de 1990.

La plupart des plans et programmes examinés par l'Ae en 2020 sont concernés par cette ambition, qu'ils prévoient l'extension de l'urbanisation, le développement de systèmes de transport, la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre, la mobilisation de la biomasse forestière ou l'extension de la forêt, etc. La totalité des projets soumis à évaluation environnementale engendrent également des émissions

de gaz à effet de serre, que les études d'impact doivent évaluer, tant en phase de travaux que d'exploitation et pour lesquelles la séquence éviter-réduire-compenser s'applique conformément à l'article L. 1221 du code de l'environnement.

Si l'année 2020, exceptionnelle à tous égards, a permis de constater une diminution de 10 % des émissions de gaz à effet de serre en France<sup>4</sup>, la capacité à atteindre les objectifs de la SNBC reste incertaine, y compris pour l'objectif de moyen terme en 2030 actuellement fixé à 40 %<sup>5</sup>. Les émissions de 2019 de 443 Mt CO<sub>2</sub>e/an<sup>6</sup> sont certes conformes à la trajectoire prévue. Mais ce résultat vient avant tout du réajustement de la deuxième SNBC sur un objectif moins ambitieux, la trajectoire de la première SNBC n'ayant pas été atteinte. Ainsi, si 2019 et 2020 apparaissent conformes, l'enjeu reste d'établir, avec la reprise économique, une trajectoire en phase avec les engagements. L'Ae, comme d'autres acteurs, est particulièrement attentive aux ambitions affichées et aux progrès réalisés, d'autant que les objectifs ont vocation à être renforcés avec l'engagement annoncé par l'Union européenne de réduire en 2030 les émissions de 55 % par rapport à 1990, au lieu de 40 % précédemment.

<sup>1</sup> Décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone, Décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie.

<sup>2</sup> Avis Ae n° 2019-01 du 6 mars 2019 et Avis Ae n° 2019-28 du 24 avril 2019.

<sup>3</sup> Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

<sup>4</sup> Statistiques du Citepa sur 11 mois, baromètre mensuel des émissions.

<sup>5</sup> Objectif inscrit à l'article L. 100-4 du code de l'énergie.

<sup>6</sup> Les émissions se mesurent en million de tonnes d'équivalent dioxyde de carbone par an ; l'équivalent dioxyde de carbone est estimé à partir du pouvoir réchauffant de chaque gaz en comparaison du CO<sub>2</sub>, afin de regrouper l'ensemble des émissions avec une seule unité représentative du phénomène d'effet de serre.



Programme régional de la forêt et du bois (PRFB) à La Réunion

Dans ses avis, l'Ae s'attache à vérifier que les projets qui lui sont soumis ainsi que les documents de planification s'inscrivent bien sur cette trajectoire, mais elle a régulièrement constaté de nombreuses lacunes dans la prise en compte de la problématique des gaz à effet de serre en général et systématiquement observé que les projets, plan et programmes qui lui ont été soumis ne s'inscrivaient pas dans une trajectoire permettant à la France de respecter ses engagements.

En outre, le constat aujourd'hui partagé, avec de nouveaux records de chaleur annuels et la répétition d'épisodes caniculaires, met en évidence l'importance de la prise en compte de l'adaptation et de la vulnérabilité au réchauffement climatique.

## Prise en compte du changement climatique dans les plans et programmes

L'Ae a analysé la prise en compte des questions de climat, tant au travers des émissions de gaz à effet de serre que par le prisme de la vulnérabilité au changement climatique, à l'occasion de l'examen de la trentaine de plans et programmes qui lui ont été soumis en 2020. Si ces plans sont moins précis et opérationnels que les projets, ils offrent la possibilité de mettre en place une vision prospective qui trace un chemin pour les prochaines décennies. En conséquence l'Ae a souhaité vérifier que la trajectoire vers la neutralité carbone était respectée et que les dispositions de ces plans traduisaient bien les ambitions affichées.

## SCHÉMAS RÉGIONAUX DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET D'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES (SRADDET)

Les SradDET présentent l'intérêt de couvrir des territoires de taille importante et de traiter de façon cohérente l'ensemble des sujets environnementaux en lien avec le développement des régions. Ce sont donc les plans qui ont la plus grande latitude pour aborder les questions de climat en couplant la prise en compte des engagements nationaux, incarnés dans la SNBC, avec les projets de développement des territoires. Plusieurs régions ont clairement manifesté des ambitions fortes en matière de lutte contre le changement climatique. La région Occitanie se félicite ainsi que sa démarche « Occitanie 2040 » ait été qualifiée d'exemplaire par le Haut conseil du climat, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur affiche l'objectif « Une COP d'avance » ; l'Île-de-France a mis en place un groupe régional d'études sur les changements climatiques et leurs impacts environnementaux « porté par des scientifiques de rang mondial » présenté comme un « GIEC » appliqué à l'échelle de la région Île-de-France ».

Néanmoins, le volet gaz à effet de serre des SradDET analysés en 2019 a été souvent considéré par l'Ae comme insuffisant. Le même constat peut être reconduit pour les schémas examinés en 2020. Par exemple, en [Bretagne](#), les objectifs sont en retrait par rapport à la SNBC ; en [Occitanie](#), ils ont été évalués de façon globale avec une année de référence (2015) distincte de celle prévalant au niveau national (1990). Aucune des deux régions ayant soumis leur SradDET à l'avis de l'Ae en 2020 n'a abordé de façon quantitative la question du stockage du carbone notamment dans les sols agricoles.

Les volets mobilités sont également assez peu ambitieux avec des objectifs de report modal insuffisants, notamment concernant le mode aérien. Ainsi, le grand nombre de plateformes aéroportuaires de la région Occitanie n'est pas questionné par le Sraddet. L'Ae a dès lors été conduite à recommander à ces régions de prendre en compte les objectifs de la loi énergie-climat afin de contribuer à l'atteinte de la neutralité carbone en 2050.

En matière de vulnérabilité, l'Ae a noté la volonté d'identifier les secteurs de recul stratégique face à l'élévation du niveau de la mer, même si les effets de cette politique seront tardifs. En Occitanie, l'Ae a souligné quelques écarts entre la forte volonté affichée concernant le recul du trait de côte et la faiblesse des prescriptions du Sraddet, reposant une nouvelle fois la question de la capacité de ces schémas à imposer des règles contraignantes. Elle a également recommandé d'inscrire dans le Sraddet une ambition forte de reconversion de l'ensemble des stations de ski, toutes affectées par la diminution de l'enneigement.

Les Sraddet qui auraient vocation à porter ces ambitions ne se sont pas suffisamment appuyés sur une démarche solide d'évaluation environnementale pour mettre en œuvre des actions adaptées aux ambitions. Des problèmes de méthode sont identifiés et font l'objet de recommandations de l'Ae. D'autres questions tiennent probablement à la résistance au changement qui s'exprime explicitement à tous les niveaux au sein des autorités publiques, instructeurs de l'État et des collectivités, des services publics et dans les projets des aménageurs au sens large (aménagement, infrastructures, projets d'énergie renouvelables, etc.). Le chapitre du présent rapport sur la poursuite des projets anciens éclaire ce sujet qui prend une importance particulière en ce qui concerne le climat. Le changement climatique est en effet un cas exemplaire de phénomène lié aux activités humaines dont les incidences environnementales sont maintenant visibles par tous dans leurs conséquences sur l'enneigement des massifs, sur l'érosion du trait de côte, sur la ressource en eau. Néanmoins, localement, les acteurs ne perçoivent pas le lien entre leurs actions, aux impacts jugés négligeables, et le problème à l'échelle planétaire.

## PLANS RÉGIONAUX FORÊT BOIS

Les PRFB soulignent en général les avantages de la forêt en termes de climat avec notamment la capacité de stockage de carbone dans les sols et la biomasse et la possibilité de substitution aux énergies fossiles du fait de la valorisation énergétique de la biomasse forestière. Néanmoins, la plupart de ceux que l'Ae a examinés sont peu précis sur l'établissement de leur bilan carbone. Ainsi, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, l'Ae a observé que le dossier ne fournissait aucun élément permettant de qualifier et de quantifier la situation régionale actuelle. Les risques liés au changement climatique et le rôle régulateur de la forêt sont présentés mais ce n'est pas le cas du mécanisme sous-jacent de captation et de stockage du carbone ni de la stratégie d'adaptation.

Le PRFB des [Hauts-de-France](#) prend peu en compte les enjeux de captation et de stockage du carbone. Il se caractérise par un export important de bois, notamment à destination de la Chine, pour lequel le dossier ne présentait pas d'évaluation du bilan en termes d'émissions de gaz à effet de serre. À propos du [PRFB des Pays de la Loire](#), l'Ae a insisté sur le fait de ne pas se limiter à adapter les essences forestières au futur changement et sur l'importance de proposer des actions visant à favoriser des modes de gestion alternatifs à la futaie régulière, comme la futaie irrégulière ou l'agroforesterie.

Pour le [PRFB de La Réunion](#), l'Ae a souligné l'importance de réussir l'exploitation énergétique de la biomasse des espèces exotiques envahissantes sans que cela ne se traduise par une sylviculture favorable à ces essences qui entrent directement en concurrence avec la flore endémique. Elle a également remarqué qu'aucune action ne s'intéressait à la vulnérabilité de la forêt au changement climatique et a recommandé d'inclure des actions relatives à la connaissance des ressources génétiques, au fonctionnement des écosystèmes forestiers tropicaux et à leurs capacités d'adaptation au changement climatique.

## SCHÉMAS RÉGIONAUX DE LA BIOMASSE

Le [schéma régional biomasse d'Île-de-France](#) comporte plusieurs lacunes dans le calcul des émissions de gaz à effet de serre en matière de transport, fuites de méthane et de stockage du carbone dans la biomasse. Compte tenu de la faible contribution du SRB à la baisse des émissions de GES de la région (0,14 % des émissions totales de la région), l'Ae s'est même interrogée sur le signe, positif ou négatif, de son bilan global.

Dans les [Pays de la Loire](#), il apparaît que le schéma régional climat, air, énergie est très structurant pour le SRB mais qu'il est en retrait par rapport aux engagements vers la neutralité carbone, ce que l'Ae a demandé de corriger rapidement. Les effets sur la ressource, liés à l'évolution de la centrale électrique de Cordemais qui doit renoncer au charbon au profit de la biomasse, ne sont pas pris en compte. De façon plus générale, le schéma mêle effets sur la qualité de l'air et sur les émissions de gaz à effet de serre ce qui est source de confusion.

## DOCUMENTS STRATÉGIQUES DE BASSIN MARITIME

Le [document stratégique de bassin maritime de l'océan Indien](#) a donné à l'Ae l'occasion d'insister sur l'intérêt du développement des énergies marines renouvelables, de recommander de préciser le potentiel de production correspondant et de faire le lien avec l'objectif d'autonomie énergétique des départements d'outre-mer. [Celui des Antilles](#) reconnaît l'enjeu de la vulnérabilité de son littoral au changement climatique mais l'Ae a relevé que cette prise de conscience n'était, de façon paradoxale, assortie d'aucune mesure concrète.

## PLAN CONCERNANT LA GESTION DES EAUX

En ce qui concerne les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage), l'Ae a souligné, à l'occasion des premiers schémas qu'elle a analysés, l'importance de bien prendre en compte la disponibilité de la ressource en eau. Par exemple, pour le [bassin Rhône-Méditerranée](#) où la ressource est abondante en été mais menacée à terme par la fonte des glaciers, l'Ae a recommandé d'anticiper systématiquement une probable diminution de la ressource actuelle et suggéré la mise en place de projets de territoire pour la gestion de l'eau. Cette recommandation fait d'ailleurs écho à celle qui avait été émise concernant le plan stratégique de la [prolongation de la concession du Rhône](#).

Dans le cas du plan Rhône, il s'agira de pleinement intégrer la vulnérabilité au changement climatique dans les études de conception des nouveaux aménagements et d'engager une réflexion sur les conditions d'une révision à la baisse des allocations de la ressource entre les différents usages de l'eau et les milieux naturels. L'articulation des deux ambitions de gain de biodiversité et de neutralité carbone constitue un enjeu considérable pour les politiques publiques. Il en est de même pour la cohérence entre PPE et respect de la directive cadre sur l'eau. Pour l'Ae, l'accroissement de la production d'hydroélectricité ne peut être envisagé comme solution à la crise climatique au détriment de la biodiversité, elle aussi primordiale.

Des recommandations similaires ont été proposées pour le [Sdage de Corse](#) avec la nécessité de mettre en place les mesures de la séquence éviter-réduire-compenser sur les incidences des aménagements de production hydroélectrique. Pour le [schéma d'aménagement et de gestion des eaux \(Sage\) de l'estuaire de la Loire](#), l'Ae a recommandé de vérifier la cohérence du Sage avec le plan d'action pour l'adaptation au changement climatique du bassin Loire – Bretagne et, le cas échéant, d'envisager des mesures complémentaires.



Programme régional de la forêt et du bois (PRFB) à La Réunion

## CONCLUSION SUR LES PLANS/ PROGRAMMES

De façon générale, la prise en compte par les plans et programmes des enjeux relatifs aux émissions de gaz à effet de serre et à la vulnérabilité des territoires et activités concernés est encore limitée. Les évaluations quantitatives exhaustives sont rares et aucun plan ne considère qu'il est directement concerné par le respect de la trajectoire vers la neutralité carbone, comme si ces questions planétaires ne concernaient pas directement les territoires, sauf pour certaines mesures d'adaptation. Certains plans/programmes, notamment les Sraddet, affichent une réelle conscience des enjeux, voire des ambitions fortes, mais semblent en attente, dès lors qu'il s'agit de prendre des mesures concrètes ou contraignantes, de constater les effets des mesures nationales retardant de façon dommageable toute complémentarité et tout foisonnement des effets des mesures nationales et territoriales.

## Prise en compte du changement climatique dans les projets

Sur un total de soixante-quatre projets ayant fait l'objet d'un avis de l'Ae ou d'un cadrage préalable en 2020, le changement climatique ressort dans 60 % des cas comme l'un des principaux enjeux du point de vue de l'Ae. Ceci concerne l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre mais aussi de plus en plus fréquemment l'adaptation aux évolutions du climat.

Si des premiers progrès sont constatés, la prise en compte de cet enjeu aux différents stades de l'évaluation environnementale reste un défi majeur auquel les réponses apportées ne semblent pas à la hauteur.

## L'ÉTAT INITIAL DE L'ENVIRONNEMENT

Cette phase permet, sur la base d'une description des différentes thématiques environnementales, d'identifier les principaux éléments à prendre en compte. Elle est essentielle pour la conduite de l'évaluation environnementale. Dans le cas du changement climatique, l'état initial doit aller au-delà de la simple description des conditions climatiques locales (températures, précipitations, régime des vents, etc.), ce qui est le cas le plus fréquent. Il doit également fournir des informations sur le contexte en termes d'émissions de gaz à effet de serre (émissions, stockage, importations, exportations, flux, etc.) ainsi que sur les évolutions attendues du climat afin de pouvoir ensuite évaluer au juste niveau la vulnérabilité du projet au changement climatique.

L'Ae a ainsi été amenée à recommander en 2020 que l'état initial de certaines évaluations soit complété, notamment dans le cas de modifications d'installations ou d'infrastructures existantes, comme le [projet Écocombust à Cordemais](#) ou la [mise à deux fois trois voies du contournement nord d'Angers \(autoroute A11\)](#).

## L'ÉVALUATION DES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE

Les méthodologies et les facteurs d'émission disponibles pour évaluer les émissions de gaz à effet de serre dans le cadre des projets ont fait l'objet de nombreux développements. L'Ae constate que ces outils devraient être pleinement mis à profit dans le cadre des évaluations environnementales, celles-ci présentant souvent des lacunes, voire parfois ne quantifiant pas les émissions. Le contraste avec d'autres thématiques environnementales, comme la description des milieux naturels généralement bien documentée, est saisissant.

## Zoom sur...

Cette insuffisance a été relevée en 2020 sur des projets industriels, des zones d'aménagement concerté mais peut aussi concerner des projets ayant trait au développement des énergies renouvelables où l'enjeu du contenu peu carboné de l'électricité est par ailleurs mis en avant<sup>1</sup>. Ces lacunes sont également très fréquentes dans le secteur des transports qui représente près de 30 % des émissions nationales (en hausse par rapport à 1990) et où la question des émissions de gaz à effet de serre est essentielle. C'est tout particulièrement le cas pour les projets routiers qui représentent environ un tiers des projets examinés en 2020. L'Ae a souligné, dans le cadre de l'avis sur [l'aménagement de la RN10 dans la Vienne au sud de Poitiers \(86\)](#) : « *Comme de façon constante dans tous les projets routiers analysés par l'Ae, y compris ceux portés par les services de État en charge de la mise en œuvre de la transition écologique et énergétique, le dossier n'aborde pas la question des émissions de gaz à effet de serre du projet, que ce soit pour la construction des échangeurs ou pour la phase d'exploitation* ». Le [liaison est-ouest au sud d'Avignon \(LEO\)](#) fait partie de cette même catégorie de projets, ce qui a conduit l'Ae à recommander que soit établi un volet relatif aux émissions de gaz à effet de serre compte tenu des insuffisances de l'évaluation.

<sup>1</sup> Voir l'avis délibéré n° 2020-01 du 18 mars 2020 « Développement de l'éolien offshore sur le port du Havre (76) ».

Certaines évaluations se contentent de commentaires sur le caractère négligeable de ces émissions par rapport aux émissions nationales. La plupart n'intègrent pas les émissions liées à la construction des infrastructures qui peuvent pourtant être tout à fait significatives. À l'occasion de son avis sur la [déviation de Saint-Hos-tien/Le Pertuis \(RN88\)](#) l'Ae soulignait « *L'étude d'impact n'évalue pas les émissions de gaz à effet de serre en phase travaux alors que le maître d'ouvrage dispose de tous les leviers pour conduire une démarche ERC sur cette phase du projet* ». D'autres projets considèrent un périmètre trop restreint comme dans le cas du [nouveau pont du Larivot en Guyane](#) qui ne prend pas en compte le projet d'ensemble de doublement de la route nationale.



Programme régional de la forêt et du bois (PRFB) à La Réunion



## ANALYSE DES INCIDENCES PAR RAPPORT AU SCÉNARIO DE RÉFÉRENCE ET AUX OBJECTIFS DE RÉDUCTION DES ÉMISSIONS

La définition du scénario de référence soulève des difficultés méthodologiques, comme indiqué dans le chapitre de ce rapport annuel consacré à cette thématique. Dans le cas des émissions de gaz à effet de serre, il est nécessaire non seulement d'analyser les effets du projet par rapport à une situation « sans projet » (question classique du scénario de référence) mais également de déterminer si le projet est compatible avec une ou des trajectoires de réduction des émissions et en particulier l'ambition nationale de neutralité carbone à l'horizon 2050.

L'Ae a pu observer en 2020 que le choix d'hypothèses peu réalistes ou l'imprécision de la définition du scénario de référence pouvaient conduire à minimiser les incidences du projet ou à rendre inintelligibles les résultats. Elle constate par ailleurs que les dossiers qui lui sont soumis ne présentent pas d'analyse de la compatibilité avec les objectifs d'atténuation. Elle a recommandé d'analyser les écarts par rapport à la trajectoire prévue par la stratégie nationale bas carbone et de veiller à ce que les projets respectent le cadre de la SNBC<sup>2</sup>.

L'Ae constate également que les évaluations ne s'appuient pas sur les documents de planification territoriaux (Sraddet, plans climat air énergie territoriaux, Scot, PLU, etc.) ce qui s'explique probablement en partie par les lacunes de ces documents mais également par une absence de mise en perspective par les évaluateurs. L'analyse de l'articulation avec les plans est le plus souvent formelle, qualitative et sans portée pratique au niveau du projet. Constatant un écart entre les caractéristiques de certains projets d'aménagement et les ambitions affi-

chées au niveau territorial, l'Ae a formulé des observations sur les projets d'aménagement de la [ZAC du triangle de l'Échât](#) sur la commune de Créteil, de [l'opération Archipel 2 à Strasbourg \(projet Wacken Europe\)](#) ou encore des [îlots Descas, Saget et Les Terrasses du Méridien à Bordeaux \(ZAC Saint-Jean Belcier\)](#) pour que ceux-ci établissent les liens nécessaires et en tirent les conséquences.

Dans le cas des projets de transport, la révision de l'instruction ministérielle relative à leur évaluation, en mai 2019, a introduit une innovation importante. Les scénarios de référence doivent dorénavant être fondés sur le scénario dit « avec mesures supplémentaires » de la stratégie nationale bas carbone qui intègre notamment le principe d'une décarbonation progressive des énergies.

Les conséquences les plus visibles à ce stade concernent les projets de transports alternatifs à la route (transports collectifs et ferroviaires, transport fluvial) pour lesquels les émissions évitées diminuent rapidement avec le temps compte tenu de la décarbonation prévue des transports routiers. Les travaux de construction des infrastructures et le fonctionnement des installations étant à l'origine d'émissions conséquentes, la contribution positive des projets à l'atteinte des objectifs d'atténuation peut être mise en question. L'Ae a soulevé cette problématique dans le cadre de ses avis sur les projets de la [liaison ferroviaire Roissy-Picardie](#), et sur plusieurs lignes du Grand Paris Express.

Dans son avis sur la mise à grand gabarit de la [liaison fluviale entre Bray-sur-Seine et Nogent-sur-Seine](#), l'Ae a ainsi recommandé « *d'évaluer les émissions [de gaz à effet de serre] avec plusieurs hypothèses de report modal et d'amélioration des motorisations tous modes confondus, y compris l'hypothèse de décarbonation complète du transport routier à l'horizon 2050, afin d'identifier la sensibilité des résultats aux hypothèses retenues par le dossier* ».

<sup>2</sup> Avis délibéré n° 2019-111 du 4 mars 2020.

S'agissant des projets routiers, l'Ae constate que la démarche, encore très peu connue des maîtres d'ouvrage, reste à mettre en œuvre.

Par ailleurs, si l'instruction ministérielle révisée permet de clarifier certaines hypothèses techniques, elle ne précise pas le cadre dans lequel s'insèrent les projets et ne permet donc pas d'analyser pleinement leur compatibilité avec les objectifs nationaux de réduction. Une première étape devrait être de s'interroger sur la compatibilité du projet avec les principes généraux de la stratégie nationale bas carbone qui comprennent notamment dans le cas des transports la maîtrise de la croissance de la demande.

#### **SOLUTIONS DE SUBSTITUTION ET APPLICATION DE LA DÉMARCHÉ ÉVITER-RÉDUIRE-COMPENSER (ERC)**

La quantification des émissions constitue la base nécessaire pour appliquer la démarche éviter-réduire-compenser. Cette démarche, prescrite par le code de l'environnement, doit être mise en œuvre dans le cas des émissions de gaz à effet de serre comme pour toutes les incidences notables sur l'environnement.

Des solutions sont parfois étudiées, comme l'approvisionnement en énergies renouvelables des bâtiments neufs qui est une obligation réglementaire, mais ceci ne débouche pas nécessairement sur des mesures concrètes. L'Ae recommande ainsi de façon régulière d'approfondir l'analyse des solutions alternatives en examinant par exemple les possibilités de report modal que ce soit en phase travaux ou d'exploitation<sup>1</sup>.

Si certains dossiers évoquent des solutions en matière de réduction, voire dans de rares cas de compensation, il est nécessaire que celles-ci soient suffisamment précises. L'Ae note par exemple avec intérêt l'ambition affichée de la neutralité carbone à l'échelle des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 et invite à ce que cette ambition soit traduite concrètement dans les projets qui leur sont liés. Les so-

<sup>1</sup> Voir l'avis délibéré n° 2019-103 du 18 mars 2020.

lutions proposées peuvent également reposer sur des mécanismes qui ne répondent pas aux exigences du code de l'environnement. L'Ae a ainsi recommandé dans le cas du [terminal T4 de l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle](#) que « *le projet de mise en œuvre de la séquence ERC [soit complété] par une évaluation des impacts de la consommation de biocarburants, par une analyse de la pérennité de la solution de compensation proposée et par des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation afin de prendre en compte l'ensemble des effets des émissions des aéronefs* ». Elle a également souligné l'insuffisance des garanties apportées par les certificats d'électricité produite à partir d'énergies renouvelables<sup>2</sup>.

#### **ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE ET VULNÉRABILITÉ DES PROJETS**

L'importance de cet enjeu est très variable selon les dossiers. L'Ae observe que certains sujets tels que la prise en compte des îlots de chaleur ou l'élévation du niveau de la mer font l'objet de démarches de plus en plus approfondies, allant jusqu'à la présentation de solutions détaillées assortie d'objectifs chiffrés par exemple pour la réduction de la température au niveau d'un aménagement<sup>3</sup>. Ces démarches doivent être généralisées ; dans le domaine de l'eau par exemple, les limites de la ressource sont parfois identifiées mais pas nécessairement prises en compte.

Les effets du changement climatique peuvent être indirects comme dans le cas du projet de mise à grand gabarit de la liaison fluviale entre Bray-sur-Seine et Nogent-sur-Seine, fondé notamment sur l'anticipation d'une croissance du trafic de céréales en provenance de l'est du bassin parisien, qui pourrait être affecté par d'éventuels déficits de la ressource en eau.

<sup>2</sup> Voir les avis délibéré n° 2019-119 du 4 mars 2020 et n° 2020-49 du 18 novembre 2020.

<sup>3</sup> Voir l'avis délibéré n° 2020-05 du 1er avril 2020.



# « Zéro artificialisation nette »

Une des ambitions du plan biodiversité, présenté par le Gouvernement en juillet 2018, est de maîtriser l'artificialisation des sols pour atteindre, à l'horizon 2050, le « zéro artificialisation nette » en modifiant les règles d'urbanisme, en favorisant le renouvellement urbain et la densification de l'habitat et en rendant à la nature des espaces artificialisés.

Selon l'échelle et la méthode d'analyse, les chiffres varient de 16 000 hectares perdus chaque année entre 2006 et 2012 selon Corine Land Cover<sup>4</sup> (source CGDD, ministère chargé de l'environnement) et 61 200 ha entre 2006 et 2014 selon Terruti-Lucas<sup>5</sup> (source Agreste, ministère chargé de l'agriculture). Le phénomène se développe au détriment des terres agricoles (pour 2/3 environ) et au détriment des milieux naturels (pour 1/3 environ). L'habitat et les transports sont les deux principaux facteurs d'artificialisation entre 2006 et 2014. L'exercice de modélisation conduit par France Stratégie et fondé sur les changements d'usage dans les fichiers fonciers<sup>6</sup> suggère qu'atteindre « zéro artificialisation nette » dès 2030 nécessiterait de réduire l'artificialisation brute de 70 % et de « renaturer » 5 500 hectares de terres artificialisées par an.

4 Interprétation de données satellitaire à petite échelle.

5 Enquête sur l'usage des sols à grande échelle fondée sur l'association de l'interprétation de photos aériennes et de relevés de terrains par des enquêteurs.

6 Cette méthode, utilisée par le Cerema, estime les pertes d'espaces naturels, agricoles ou forestiers à 20 000 ha par an. Les fichiers fonciers ne concernent que les parcelles recensées par le cadastre, c'est-à-dire les parcelles privées et non le domaine public.

## La consommation d'espace, facteur d'impact environnemental

La consommation d'espace planifiée par les plans et programmes, et concrétisée principalement par certains types de projets (ZAC, infrastructures de transport) induit de nombreuses incidences environnementales. L'artificialisation est en effet la cause :

- d'une destruction de sols, souvent irréversible : le sol est une ressource non renouvelable dont la préservation constitue un enjeu en soi du fait de son rôle vis-à-vis de la biodiversité, du cycle de l'eau et de sa qualité, de même que de celle de l'air, et à l'égard du climat (stockage du carbone dans le sol<sup>7</sup>) ;
- de l'imperméabilisation des terrains : elle favorise le ruissellement et réduit la recharge naturelle des nappes et l'évapotranspiration, aggravant les crues, diminuant les débits d'étiage et provoquant une augmentation locale des températures en période estivale. Elle réduit ainsi la résilience des territoires aux pluies et sécheresses exceptionnelles, mais aussi au changement climatique ;
- des risques de pollution des nappes liés à l'urbanisation, qu'il s'agisse de pollutions chroniques (fuites dans les réseaux d'assainissement, etc.) ou accidentelles (transport de matières dangereuses, industries, etc.) ;
- de l'appauvrissement de la biodiversité, directement par la destruction des habitats naturels et d'espèces ou indirectement par leur morcellement et la perte de continuités écologiques.

7 Et de son intérêt économique et social (disparition de capacités de production agricole et alimentaire locales, de zones récréatives, etc.).

L'artificialisation conduit ainsi à la perte de nombreuses fonctionnalités environnementales du territoire et des services rendus à la collectivité qui leurs sont associés. La démarche éviter-réduire-compenser doit s'y appliquer pleinement.

En 2020, l'Ae a examiné des projets de plans programme et des projets d'aménagement impliquant une consommation d'espaces naturels et surtout agricoles : projets d'infrastructures et de zones d'activité ainsi que deux Sraddet, faisant suite à ceux déjà examinés en 2019 et deux chartes de PNR.

La maîtrise de l'artificialisation est un enjeu crucial pour ces démarches. Aussi les avis de l'Ae ont-ils analysé leur perception de cet enjeu, tant dans les évaluations environnementales que pour sa prise en compte dans les démarches de planification et dans la conception des projets.

## Le « zéro artificialisation nette » dans les Sraddet et chartes de PNR examinés en 2020

L'économie de l'espace est l'un des onze domaines obligatoires à aborder dans les Sraddet que les Régions élaborent en application du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales.

Les PNR, dont la charte est opposable aux documents d'urbanisme, notamment pour ce qui est de la progression de l'urbanisation, sont un autre levier pour les territoires concernés. La maîtrise de l'artificialisation est bien mentionnée dans la [charte du PNR de la Chartreuse](#) et fait l'objet d'une recommandation de l'Ae dans son avis de 2020. Le « zéro artificialisation nette » qui a vocation à être traduit dans les documents d'urbanisme est préconisé par l'Ae dans le [cadre préalable de la charte du PNR Loire – Anjou – Touraine](#) examiné en 2020.

## La définition des enjeux d'artificialisation

Pour l'Ae, l'artificialisation est le premier des enjeux des Sraddet et le troisième des chartes de PNR du fait de ses effets induits sur l'environnement. Elle est identifiée dans les enjeux du projet de Sraddet de la région Hauts-de-France dont la partie nord est fortement marquée par l'urbanisation continue. Ce n'est pas le cas explicitement dans celui de la région [Bretagne](#) où l'artificialisation, notamment du littoral, progresse pourtant, ni dans celui de la région [Occitanie](#) qui ne l'aborde pas explicitement dans l'état des lieux environnemental.

Dans le [cadre préalable de la charte du PNR Loire – Anjou – Touraine](#), l'Ae a souligné l'importance d'identifier les espaces à préserver de l'urbanisation au regard des enjeux du patrimoine naturel et culturel et des paysages, ainsi que les principes correspondants de maîtrise de l'urbanisation.



## La traduction de l'enjeu artificialisation dans les objectifs

En Bretagne, les objectifs allant dans ce sens ne sont pas chiffrés – « *Mettre un terme à la consommation d'espaces agricoles et naturels* » –, ce qui peut réduire leur efficacité. L'ambition plus forte du Sraddet Occitanie consiste, comme premier objectif, à viser le « zéro artificialisation nette » à l'horizon 2040 mais elle peut être contrariée par l'ambition concomitante de rééquilibrage entre les territoires de la région qui peut se traduire par une plus forte consommation d'espaces.

Par ailleurs, comme le souligne l'Ae dans le cadrage préalable de la charte du PNR Loire – Anjou – Touraine, l'objectif, mais aussi la valeur ajoutée d'un document de programmation, consiste à viser une absence d'artificialisation nette qui aura vocation à être traduite dans tous les documents d'urbanisme, l'atteinte de cet objectif étant centrale pour la réussite de la charte. En l'espèce, si la charte du PNR de Chartreuse identifie bien l'enjeu de la pression foncière et de l'artificialisation, elle a sur ces sujets des ambitions qui restent limitées et non chiffrées.

L'objectif semble ainsi approprié dans les principes énoncés dans ces documents mais sa traduction potentielle reste incertaine.

## Les leviers de mise en œuvre

Les dossiers soumis à l'Ae en 2019 et 2020 illustrent le verrou que sont les leviers de mise en œuvre définis, une fois enjeux et ambitions caractérisés dans le plan ou document. Des objectifs chiffrés et des résultats mesurés sont en effet nécessaires pour démontrer la progression vers le « zéro artificialisation nette » et le cas échéant, engager des actions correctives. La mise en œuvre relevant des décisions d'urbanisme des collectivités, l'atteinte de l'objectif fixé au niveau d'un Sraddet ou d'un PNR suppose l'adhésion initiale des collectivités impliquées dans l'élaboration du plan régional. La territorialisation des dispositions, qui per-

mettrait de les préciser en fonction des types d'espaces (naturel, agricole ou forestier) ou des types d'usage (logement, industrie, commerce) fait en outre souvent défaut.

Dans l'avis relatif au Sraddet Bretagne, en dépit des deux sous-objectifs concrétisant cette ambition, « *faire du renouvellement urbain la première ressource foncière de Bretagne, pour tous les usages de sol* » et « *encourager la densification par les habitants* », les règles vertueuses en matière d'urbanisme commercial figurant dans la version du programme issue de la consultation publique n'ont pas été reprises dans le projet actuel qui est en net retrait.

En Occitanie, un « plan d'action régional sur le foncier » composé d'objectifs repris du projet de Sraddet et d'actions opérationnelles, partenariales, assorties de moyens financiers, témoigne de la volonté de la région d'avancer sur cette question. La concrétisation du projet de centre de ressource régional sur le foncier et l'urbanisme, outil de connaissance, constitue en outre une étape opportune pour le suivi opérationnel.

Pour ce qui est des chartes de PNR, il importe que leur évaluation environnementale définisse une trajectoire dans les documents d'urbanisme, leviers essentiels de sa mise en œuvre, en fixant des objectifs chiffrés à différentes échéances. Des cibles chiffrées de maîtrise de l'artificialisation des sols déclinées dans les documents d'urbanisme sont indispensables pour tendre vers le « zéro artificialisation nette » en cohérence avec les enjeux retenus par la charte.

Des objectifs chiffrés et des résultats mesurés sont nécessaires pour démontrer la progression vers le « zéro artificialisation nette » et le cas échéant, engager des actions correctives. La mise en œuvre relevant des décisions d'urbanisme des collectivités, l'atteinte de l'objectif fixé au niveau d'un Sraddet ou d'un PNR suppose en outre l'adhésion initiale des collectivités impliquées dans l'élaboration du schéma ou du plan, puis tout au long de leur mise en œuvre, mais aussi l'exercice par l'État du contrôle de légalité.

## Gouvernance

Pour que les leviers de mise en œuvre fonctionnent, la gouvernance du « zéro artificialisation nette » doit être conçue à chaque étape et à toutes les échelles pour que l'ensemble des parties prenantes s'approprient la compréhension de l'enjeu et l'adoption de l'ambition. L'ajustement territorial et la déclinaison dans l'action des objectifs chiffrés passent par l'organisation de cercles de gouvernance adaptés à l'appropriation du cadrage, à la négociation éventuelle des actions à conduire, ainsi qu'à leur suivi.

Ce suivi est seul à même de comparer les objectifs et les résultats en toute équité entre les territoires, des indicateurs devant porter aussi sur la justification de la demande de surfaces à urbaniser à inscrire dans les SCoT et les Plu.

Or, la gouvernance présentée dans les projets de Srdet ou dans les chartes de PNR paraît le plus souvent insuffisamment structurée, avec une difficulté d'articulation entre les niveaux d'action et entre les acteurs. L'Ae va parfois jusqu'à en faire un enjeu de bonne fin des démarches – au-delà de la seule maîtrise de l'artificialisation – et formule des recommandations en faveur de son organisation.



## Le « zéro artificialisation nette » dans les projets de ZAC et d'infrastructures de transport

Les projets de ZAC et d'infrastructures de transport sont fortement consommateurs d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Les emprises des ZAC et des infrastructures créées en milieu périurbain ou rural concernent souvent des espaces naturels ou agricoles. Dans ses notes portant l'une sur les ZAC et l'autre sur les infrastructures routières, l'Ae fait état de ses constats et recommandations en matière d'artificialisation formulées au fil des avis par ce type de projets<sup>1</sup>.

Au cours de l'année 2020, treize avis ont été rendus sur des projets ou cadrages de projets d'aménagements urbains et vingt-huit sur de grandes infrastructures linéaires (déviations, échangeurs, voies urbaines, liaisons ferroviaires, routes forestières, etc.) sous maîtrise d'ouvrage de l'État ou de ses établissements publics. Ils ne précisent pas toujours la consommation totale d'espaces qu'ils induisent, non plus que leur nature, agricole, naturelle ou forestière. L'Ae a coutume de relever dans ses avis les surfaces de sols affectés qui, quels que soient leur état et leurs usages initiaux, seront détruites par les aménagements prévus et les compensations apportées aux exploitations et à l'économie agricoles ou sylvicoles.

L'objectif du « zéro artificialisation net » n'apparaît ainsi pas concrètement pris en considération. Cette problématique devrait être déclinée plus systématiquement dans les démarches d'évaluation environnementale, à commencer par une analyse précise de l'état initial, puis la justification environnementale du projet par comparaison avec d'autres « solutions de substitution raisonnables », la démarche d'évitement, de réduction et de compensation et le suivi de ses effets, permettant si besoin des actions correctrices.

<sup>1</sup> Notes délibérées Ae 2019-N-07 du 5 février 2020 et Ae 2019-N-06 du 23 janvier 2019.



## ÉTAT DES LIEUX

Si les différentes fonctionnalités des espaces sont généralement bien inventoriées, la note de l'Ae sur les ZAC constate que la nature et la qualité agronomique des sols agricoles sont rarement caractérisées en tant que telles. Ce point devrait être plus souvent décrit. Une caractérisation plus fine des espaces forestiers est également nécessaire afin de pouvoir mieux analyser les impacts de leur artificialisation qui peut nécessiter autorisation de défrichement, déclassement d'espaces boisés classés, voire révision des plans locaux d'urbanisme concernés.

## JUSTIFICATION ENVIRONNEMENTALE DES PROJETS – COMPARAISON DE SCÉNARIOS

La démonstration effective des besoins de consommation d'espaces nouveaux dans les documents de création de ZAC est encore trop rare et n'a été traitée que dans les secteurs où les besoins fonciers sont évidents ([ZAC du Rivet](#)). L'estimation de ces besoins devrait reposer sur des démonstrations robustes et étayées (croissance démographique ou économique, tensions sur le foncier, taux de remplissage des programmes existants, etc.). L'analyse des disponibilités – scénarios alternatifs à la consommation de nouveaux espaces – est souvent trop sommaire, voire inexistante, qu'il s'agisse des taux de vacance dans les zones industrielles existant au voisinage, dans les parcs commerciaux ou de logements ou de l'offre sur d'autres types de foncier (friches industrielles, administratives et militaires, etc.). L'inscription dans un document d'urbanisme du caractère urbanisable n'exonère pas de cette justification.



La qualité de l'analyse des variantes permettrait de hiérarchiser l'importance que les projets donnent aujourd'hui à une moindre consommation d'espace (et à la préservation des milieux naturels au sens large) au regard d'autres critères de décision (faisabilité technique, gain de temps de parcours, coût des travaux, rentabilité socioéconomique, acoustique, qualité de l'air, respect des règles de conception, etc.), voire à une reconquête privilégiée de friches urbaines et industrielles. Sur ce dernier point, l'Ae constate qu'une majorité des projets d'aménagements qui lui ont été soumis en 2020 concernaient des sites déjà artificialisés participant à la reconquête de friches urbaines ou industrielles ou la requalification urbaine ([ZAC de la Plaine Saulnier \(93\)](#) ; [opération d'aménagement Bordeaux Innocampux extra-rocade \(33\)](#), etc.).

L'analyse multicritères préside au choix de la variante retenue en matière d'infrastructures de transport. Lors des concertations publiques, une mise à distance de l'infrastructure est souvent privilégiée par les riverains des infrastructures plutôt que la préservation des milieux naturels (et agricoles), comme cela a été le cas pour la [déviation est de Vesoul \(70\)](#). La moindre consommation d'espace peut toutefois aussi faire partie de l'expression citoyenne au même titre que d'autres dimensions environnementales telles que le bruit ou la gestion des eaux ([aménagement de la liaison RN42-A26 \(62\)](#)).

L'Ae a notamment recommandé « de justifier les choix techniques qui ont conduit à la solution retenue pour le projet de viaduc du Roudesse » dans son avis sur la [déviation de Saint-Hostien/Le Pertuis – RN88 \(43\)](#), la variante retenue présentant le délai de réalisation le plus court et une moindre complexité technique ; l'étude d'impact ne précisait pas quels critères, en particulier environnementaux, avaient prévalu pour le choix de son emplacement. Elle recommandait aussi dans le cas de la [nouvelle ligne ferroviaire EuroAirport \(68\)](#) « de définir les critères retenus dans l'analyse multicritères, de présenter et de justifier le système de cotation utilisé (et si nécessaire de le revoir) et de compléter l'analyse du choix effectué notamment par une comparaison des incidences sur l'environnement et la santé humaine des différentes solutions étudiées. »

D'autres projets affichent une attention particulière à la consommation d'espace, sans traduction probante. L'Ae notait ainsi dans le cas de la [déviation sud-ouest d'Évreux \(27\)](#) que la variante retenue mentionnait des impacts « faibles » sur les milieux naturels et aquatiques « alors que l'importance du linéaire de traversée en massif forestier et dans la vallée de l'Iton » pouvait permettre d'en douter.

Quelques projets se sont avérés plus attentifs à l'enjeu de consommation d'espace qui ressort alors explicitement dans l'analyse multicritères. La conception du projet de [complément du demi-échangeur de la Varizelle à Saint-Chamond \(42\)](#) permet à l'Ae de constater : « À la suite de la concertation menée au printemps 2019, en référence à l'article L.103-2 du code de l'urbanisme, la variante B a été optimisée fonctionnellement, mais aussi en matière de consommation d'espace (diminution du diamètre du giratoire nord) ». Ou encore le contexte très particulier d'une opération ([aménagement de](#)

[l'échangeur n° 31 de l'A21 et de l'accès à la zone d'activité des Pierres Blanches, \(59\)](#)) participant à une action d'ensemble conduite par les collectivités locales pour reconquérir des friches industrielles dans le cadre d'un projet de développement économique, la variante retenue a permis d'éviter l'artificialisation de sols supplémentaires : « il apparaît toutefois clairement que le choix le plus structurant qui a été fait porte sur la reconquête des friches industrielles ».

L'analyse de scénarios alternatifs et de leurs impacts environnementaux devrait faire émerger des solutions moins consommatrices d'espaces, ce qui est encore trop rarement le cas : parkings souterrains et à étages dans les ZAC, choix de solutions techniques adaptées pour les infrastructures de transport (viaduc ou tunnel en lieu et place de remblais ou déblais), programmes de réhabilitation de logements ou de parcs commerciaux, mutualisation de certains équipements publics, etc. Dans les ZAC d'habitations ou d'affaires, des références locales ou nationales peuvent venir à l'appui des choix de densité de logements ou d'emplois.

#### **DÉMARCHE D'ÉVITEMENT, DE RÉDUCTION ET DE COMPENSATION DE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS**

L'analyse de l'Ae porte sur l'ensemble de la démarche d'évitement, de réduction et de compensation des impacts environnementaux (ERC), et notamment sur la comparaison des effets sur l'environnement des différentes options, puis des éventuelles mesures de compensation des impacts résiduels. Dans le cas contraire, encore fréquent, l'examen du dossier porte sur le seul scénario proposé. L'évitement et la réduction s'appliquent à la consommation d'espace et à l'artificialisation, mais la compensation des effets résiduels doit s'appliquer à chaque fonctionnalité affectée du fait de l'artificialisation, en particulier à toutes les fonctionnalités des sols (biodiversité des sols eux-mêmes, rôle dans le cycle de l'eau, capacité à stocker le carbone, aptitude à réguler la température, etc.).



De façon plus structurante pour l'aménagement d'une ZAC, l'évolution de l'affectation des sols devrait également conduire plus systématiquement à une réflexion sur la façon d'optimiser leurs nouveaux usages afin de densifier leur occupation et d'exploiter au mieux les ressources naturelles (ensoleillement, eaux de pluie, biomasse produite, etc.).

La note de l'Ae sur les ZAC et autres projets d'aménagements urbains positionne la démarche ERC très à l'amont, dès la phase de création de la ZAC : « *la consommation d'espace, la destruction correspondante des sols et de la biodiversité et la prévention des risques sont des enjeux qui dépendent le plus d'une démarche efficace, donc dès la création de la ZAC : l'évitement de tout nouvel espace naturel, agricole ou forestier en lien avec un objectif de « zéro artificialisation nette », le respect des continuités écologiques existantes, le cas échéant accompagnés de la densification d'espaces urbanisés existants, sont un indice de la qualité de la démarche conduite [...]* ».

L'économie sur la consommation d'espace doit être réelle et démontrer le bénéfice en termes de fonctionnalités écologiques pour les espaces concernés. Concernant la ZAC du Rivel (31), l'Ae note « *La réduction à 110 ha du périmètre de la ZAC, dont 30 ha d'espaces verts sans expliciter davantage leur plus-value écologique, est également présentée comme une mesure de limitation des impacts environnementaux et sur l'activité agricole. L'affichage de « réduction » de surface par rapport à une intention préexistante de 200 ha reste, pour l'Ae, une notion dénuée de signification dès lors qu'elle ne reposait pas à l'époque sur une évaluation d'un besoin précis* ».

Un phasage des aménagements peut participer de la démarche de réduction, s'il est adapté aux besoins constatés, mais aussi à l'offre disponible sur les aménagements voisins, et s'il permet de maintenir les usages initiaux des sols. Dans le même avis, l'Ae relève que « *L'étude d'impact précise que les terrains seront maintenus en culture dans l'attente de l'urbanisation de la ZAC. Elle ne dit rien en revanche des dispositions qui seront prises pour garantir une utilisation optimale de l'espace consommé,*

*notamment au travers de la maîtrise de la densité d'occupation des lots et d'une ouverture de nouveaux lots conditionnée au bon remplissage des premières réalisations. De même, la finalisation préalable de la commercialisation de lots encore disponibles dans d'autres ZAC de son territoire apparaît également nécessaire* ».

Concernant la consommation des sols, la démarche ERC relève en premier lieu de la conception même des projets et de la variante retenue (avec les limites évoquées ci-dessus sur les arbitrages dans une analyse multicritères) ; elle concerne également les incidences temporaires sur l'occupation foncière de la phase travaux, généralement mal appréhendées, sur la localisation des bases travaux, bases de vie, accès temporaires, voire reportées sur les propres choix du maître d'œuvre selon un cahier des charges.

La mise en œuvre de la phase de compensation (concernant la consommation des sols et la destruction de milieux qui y est liée) doit faire l'objet d'une attention particulière, soulignée dans les avis de l'Ae selon deux dimensions. La première, liée aux fonctionnalités environnementales des sols artificialisés et aux services rendus, concerne l'équivalence écologique – voire le gain – à retrouver par une approximation surfacique (discutée sur le plan écologique, mais justifiée dans un principe de précaution) selon les normes de compensation fixées par des cadres légaux.

La seconde dimension, qui constitue une véritable difficulté, est celle de l'accès au foncier dans des milieux spatialement contraints et de la maîtrise foncière par le maître d'ouvrage des surfaces de compensation, qui n'est pas toujours effective, interrogeant la temporalité de la mesure (la compensation devant être effective avant la destruction et perdurer pendant toute la durée de vie de la réalisation dont le projet fait l'objet, par exemple une infrastructure) et sa réalisation *in fine* (en particulier son suivi).

## Analyse des effets cumulés et des effets induits

Au-delà des effets directs des projets d'infrastructures de transport sur la consommation des sols et la fragmentation de l'espace, d'autres peuvent également être indirects et favoriser des développements futurs consommateurs d'espace. Comme le prévoit le code de l'environnement, ces effets « induits » doivent être analysés, leur rôle étant structurant sur des dynamiques d'urbanisation et des activités économiques à venir (article R. 122-5 III du code de l'environnement statuant sur la nécessité d'« *une analyse des conséquences prévisibles du projet sur le développement éventuel de l'urbanisation* »). Pour autant, les effets induits ne sont pratiquement jamais pris en compte dans les études d'impact<sup>1</sup>.

Ainsi à titre d'exemples, le projet de [liaison Roissy-Picardie \(60, 80, 95\)](#) souligne l'objectif 1.3 du plan biodiversité de 2018 sur la lutte contre l'artificialisation des sols (« zéro artificialisation nette ») sans estimer si le projet contribue à l'atteinte de l'objectif par densification de l'habitat, du fait des opérations d'urbanisme importantes autour des gares desservies ou, au contraire, le contrarie par sa consommation d'espace. Dans ce cas précis, l'Ae a recommandé « *d'évaluer quantitativement l'impact du projet sur l'urbanisme des territoires desservis, de réévaluer l'artificialisation directe ou induite*

*par le projet et, le cas échéant, de proposer des actions de désartificialisation en compensation* ». De même, dans le dossier sur la [déviation de Saint-Hostien/Le Pertuis – RN88 \(43\)](#), l'Ae rappelait l'instruction du Gouvernement du 29 juillet 2019 relative à l'engagement de l'État en faveur du « zéro artificialisation nette » du territoire au regard des effets indirects non pris en compte de l'opération, alors que celle-ci à elle seule représente déjà 138 ha d'artificialisation des sols qui n'étaient pas prises en compte. En effet, le dossier ne prévoyait aucune disposition allant en ce sens (renaturation de délaissés de voirie ou d'anciennes zones d'activités par exemple). L'Ae recommandait alors « *de préciser comment le projet s'inscrit dans l'objectif « zéro artificialisation nette » du territoire, y compris en prévoyant des mesures [pour compenser la consommation d'espaces naturels et agricoles et le bilan carbone correspondant] de compensation* ».

Dans le projet de [complément du demi-échangeur d'Heudebouville de l'A 13 \(27\)](#), l'Ae demandait par ailleurs pour calibrer la compensation « *de caractériser et délimiter les zones humides conformément à l'article L. 211-1 du code de l'environnement, de caractériser les pertes de fonctionnalités des zones humides de l'aire d'étude élargie et de présenter un programme cohérent et fonctionnel de mesures pérennes de compensation conforme au Sdage* ».

## Suivi

Aucun des dossiers de projets d'aménagement ou d'infrastructure analysés en 2020 ne prévoyait de dispositif de suivi de l'artificialisation des sols. Des objectifs clairs, tant quantitatifs que qualitatifs (qualité des sols, fonctionnalités), associés à un état zéro et des indicateurs, permettraient pourtant à l'occasion de chaque étape des projets d'aménagement et d'infrastructures de faire le point sur les engagements pris et faciliteraient les éventuelles actualisations des études d'impact.

<sup>1</sup> Le rapport annuel de l'Autorité environnementale 2013 le soulignait déjà.



---

## Conclusion

Affiché par l'État depuis l'été 2018, l'objectif de « zéro artificialisation nette » n'apparaît pas encore comme un critère de choix dans la plupart des opérations d'aménagement et, à l'exception des quelques cas soulignés, n'est pas décliné de façon suffisamment ambitieuse et surtout concrète dans une majorité de schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) ni de charte de parcs naturels régionaux. L'essor de l'e-consommation et des besoins logistiques associés, fortement consommateurs d'espaces, le besoin de réinvestissement urbain ou, au contraire, de retour vers une certaine forme de ruralité à la suite des confinements de 2020 sont autant d'opportunités de questionner de nouveau la consommation d'espaces dans les aménagements.

Le défaut d'une méthode stabilisée pour présenter les consommations d'espaces passées et futures est patent. Les Sraddet devraient ainsi, pour leur première actualisation, reprendre l'objectif de « zéro artificialisation nette » et territorialiser cet objectif de manière opérationnelle tout en définissant des règles prescriptives relatives aux conditions d'ouverture à l'urbanisation, au déclassement de certaines zones AU et en termes de réinvestissement urbain et de phasage raisonné des opérations.



# La prise en compte du bruit : un bilan depuis la note n°2014-N-02 délibérée le 8 juillet 2015

Le bruit des infrastructures terrestres de transport est le premier enjeu thématique pour lequel l'Ae a estimé opportun d'établir une note synthétisant ses interprétations antérieures. L'objectif était à la fois de capitaliser l'expérience de nombreux dossiers, mais aussi d'aborder un thème environnemental pour lequel la réglementation prévoit des obligations de résultats, sans garantir que les moyens seront toujours mis en œuvre pour les atteindre.

Depuis 2015 et de nouveau en 2020, l'Ae a délibéré de nombreux avis faisant référence à cette note. S'appuyant en particulier sur trois avis délibérés en 2020<sup>1</sup> ainsi que sur un avis délibéré en 2017<sup>2</sup>, elle a adressé le 20 juillet 2020 un courrier au directeur général de la prévention des risques et au directeur général des infrastructures, des transports et de la mer pour appeler leur attention sur plusieurs difficultés récurrentes, concrètement illustrées par ces dossiers.

1 Avis n°2019-125 relatif à la suppression du passage à niveau n°4 sur les communes de Deuil-la-Barre et Montmagny (95), Avis n°2020-21 relatif à l'aménagement d'un échangeur sur le périphérique de Nantes (44), Avis n°2020-55 actualisant les avis antérieurs relatifs à la ligne 15 est du Grand Paris Express.

2 Avis n°2017-54 relatif à la mise à 2 x 4 voies de l'autoroute A10 près d'Orléans (45).

À ce retour d'expérience s'ajoute désormais une pratique de l'analyse du bruit des activités aériennes<sup>3</sup> encore le plus souvent traité de façon indépendante des autres bruits, acquise au cours des années 2019 et 2020. L'Ae a veillé, sur cette question, à travailler en lien étroit avec l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires.

Le bruit est aussi un enjeu majeur dans la plupart des projets de requalification de quartiers urbains au voisinage de nœuds d'infrastructures. C'est tout particulièrement le cas des projets franciliens en lien avec le déploiement du Grand Paris et son objectif de densification autour des pôles de transports en commun<sup>4</sup>.

3 Avis n°2019-104 relatif à l'hélistation de l'hôpital d'Ajaccio (2A), n°2019-119 relatif à l'extension du terminal T1 de l'aéroport de Marseille, n°2020-14 relatif au terminal T4 de Roissy (77,93,95), n°2020-61 pour le cadrage préalable de la construction d'une piste longue sur l'aéroport de Mayotte – Dzaoudzi (976).

4 Voir les nombreuses ZAC, dont plusieurs liées aux Jeux olympiques et paralympiques : Plaine-Saulnier (93), Cluster des Médias (93), Village olympique et paralympique (93), Lallier – gare Trois communes à L'Haj-les-Roses (94), Charenton-Bercy (94), Créteil-l'Échât (94) et, début 2021, Mines-Fillettes (75).



## Les rappels de la note n°2014-N-02

Ces rappels, repris par l'Ae dans son courrier du 20 juillet 2020, ont porté sur cinq sujets :

### **LE PÉRIMÈTRE DE L'ANALYSE – LA PRISE EN COMPTE DES EFFETS INDIRECTS**

Les textes relatifs à l'évaluation environnementale requièrent l'analyse des effets (directs et) indirects et la définition de mesures pour éviter les effets négatifs notables du projet sur l'environnement. Le plus souvent, ne s'appuyant que sur les réglementations relatives au bruit, les dossiers présentés n'étudient que les incidences directes à proximité de l'emprise de l'infrastructure mais pas les effets négatifs notables indirects et conduisent à une iniquité de traitement pour le public concerné : seuls les riverains adjacents au tronçon modifié bénéficient alors de mesures de protection.

### **L'ANALYSE À L'ÉCHELLE D'UN PROJET D'ENSEMBLE**

L'Ae constate encore régulièrement des situations dans lesquelles des maîtres d'ouvrage séquencent leurs projets, ce qui conduit à sous-estimer le trafic puis à conclure que chaque aménagement n'induit pas de modification significative, alors que c'est le cas du projet dans son ensemble. Il devrait être rappelé que l'état initial à prendre en compte est la situation avant la réalisation des tout premiers travaux et qu'une étude de trafic de qualité est essentielle pour l'apprécier.



### **L'ÉVALUATION DES TRAFICS CONDITIONNE L'ENSEMBLE DE L'ÉTUDE D'IMPACT**

L'Ae constate le plus souvent des scénarios mal explicités qui se fondent sur un prétendu accroissement « naturel » du trafic qui ignore aussi bien le découplage entre activité économique et mobilité que l'effet attendu de la politique climatique de la France. Ainsi, des infrastructures que l'on dit saturées voient leur trafic augmenter « naturellement » dans le scénario sans projet, le scénario avec projet se limitant à faire transiter les mêmes flux de façon simplement plus régulière. Le trafic induit par le projet n'est pas systématiquement pris en compte ; il l'est même rarement pour les projets routiers. Dans certains cas, il n'y a pas de données sur le trafic existant et les hypothèses de l'évaluation du trafic avec projet ne sont pas fournies (Bray-Nogent).

## L'INTERPRÉTATION RESTRICTIVE DE LA NOTION DE « MODIFICATION SIGNIFICATIVE » RÉSULTANT DE LA MISE EN SERVICE D'UNE INFRASTRUCTURE EXISTANTE

L'Ae constate très fréquemment que la notion de modification significative est encore examinée bâti par bâti, voire étage par étage, et façade par façade, s'appuyant sur une interprétation biaisée de certaines phrases des circulaires de référence, et d'un guide du Setra<sup>1</sup> d'octobre 2001. Une telle interprétation conduit systématiquement à un traitement inéquitable d'appartements du même immeuble ou de logements voisins, sur la base du résultat brut d'une modélisation, alors que les circulaires invitent à interpréter ces résultats de façon homogène et cohérente pour des bâtis voisins, de façon protectrice pour les riverains. Cette interprétation restrictive méconnaît systématiquement les préconisations de l'ex Certu<sup>2</sup>, qui explique que la notion de « tronçon homogène » correspond à l'évolution des émissions sonores sur ce tronçon d'infrastructure homogène en trafic (entre carrefour ou échangeur par exemple), sans faire référence aux bâtiments exposés individuellement.

L'Ae constate de surcroît que cette modalité d'application de la règle privilégie le traitement de logements individuels plutôt que celui de l'habitat collectif et conduit à retenir des mesures sur le bâti lui-même plutôt qu'un traitement à la source. L'Ae considère que la réduction du bruit par isolation phonique des logements ne s'applique pas lorsque les fenêtres des logements sont ouvertes ce qui constitue une incidence résiduelle significative et qui, en principe, devrait faire l'objet de mesures de compensation. De la même façon, les points noirs de bruit existants sont rarement traités, ce qui est manifestement « incohérent et injustifié » dans des situations où les riverains sont déjà exposés, dans l'état initial, à des seuils supérieurs de 5 dB(A) aux valeurs limites définies par la réglementation.

1 Intégré désormais au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

2 Également intégré au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

## CONFIGURATIONS SOUS-ÉVALUÉES

Les effets sur les bureaux et les lieux de travail ne sont généralement pas évoqués alors que la réglementation fixe, les concernant, des seuils de bruit à ne pas dépasser.

Les impacts en période nocturne sont aussi parfois sous-estimés, alors que l'ambiance initiale est quasiment toujours modérée, ce qui devrait conduire à une vigilance plus importante.

## Les enseignements des dossiers de ZAC

La note n°2014-N-02 n'avait abordé la question du bruit des infrastructures que sous l'angle de la responsabilité du maître d'ouvrage à la suite de leur création ou leur modification. Elle avait ponctuellement fait référence à l'urbanisation au voisinage des infrastructures. S'interrogeant sur l'application de la règle de l'antériorité selon laquelle les mesures de réduction du bruit incombent à chaque maître d'ouvrage dans l'ordre chronologique dans lequel son projet est autorisé, elle avait recommandé « *aux autorités décisionnaires, avant d'autoriser la construction d'habitations ou d'établissements sensibles, que les nuisances sonores issues de l'infrastructure de transport n'excèdent pas les valeurs réglementaires. Ces précautions devraient être explicites dans les documents d'urbanisme et dans la conception des projets d'infrastructures* ».

Cette recommandation a connu une traduction récurrente et aiguë pour plusieurs ZAC listées dans la note n°2014-N-02. Tout en reconnaissant la nécessité du renouvellement urbain sur le secteur Créteil-L'Échât, l'Ae a recommandé d'éviter l'implantation d'un établissement scolaire au droit des voiries qui supportent les trafics les plus importants et de compléter la modélisation des niveaux de bruit, étage par étage, tenant compte des hauteurs des différents lots immobiliers et intégrant le bruit des hélicoptères qui desservent l'hôpital voisin. Pour cette ZAC, comme pour trois autres (tout particulièrement le Village olympique et paralympique, Charenton-Bercy et Mines-Fillettes), elle a aussi recommandé de prévoir des mesures supplé-

mentaires de réduction du bruit à la source à un niveau acceptable pour la santé et le bien-être des habitants et, si nécessaire, de revoir la programmation des logements, des bureaux et des équipements publics (y compris les crèches et établissements scolaires) et un phasage de leur occupation cohérents avec la mise en œuvre effective de ces mesures.

Dans le cas de la ZAC Charenton-Bercy<sup>3</sup>, l'Ae a même dû rappeler que la création de nouveaux points noirs de bruit, liée à l'accroissement du trafic généré par les nouvelles constructions, n'était pas concevable et recommander de reconsidérer la programmation en conséquence. Comme déjà évoqué, très peu de dossiers intègrent, dans la conception des projets, des mesures de réduction des points noirs de bruit existants. C'est une politique qu'il conviendrait de réactiver mais surtout de financer.

3 L'Ae l'avait déjà souligné dans l'avis n°2019-67 du 28 août 2019 relatif à la ZAC de la Plaine de l'Ourcq : « À ce stade, sans que ce soit interdit sur un plan strictement réglementaire, ces implantations apparaissent incohérentes avec les politiques de prévention contre les nuisances sonores, puisque l'opération conduirait à créer des nouveaux points noirs de bruit sur un secteur sans exposition permanente d'habitants dans l'état actuel, risquant de contraindre les futurs habitants à vivre le plus souvent avec les fenêtres fermées, sans que d'autres mesures de protection, notamment à la source n'aient été envisagées ».

## La prise en compte des bruits aériens dans le bruit total

La question spécifique du bruit lié aux activités aéroportuaires est développée dans le zoom correspondant de ce rapport annuel. On n'évoquera ici que le cumul des impacts de bruit terrestre et de bruit aérien.

Les projets de terminaux aéroportuaires ou d'hélistations font l'objet d'une réglementation spécifique contrôlée par l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires. Cette réglementation est parallèle à la plupart des réglementations applicables à terre.

L'ensemble des sources de bruit est pris en compte dans des plans de prévention du bruit dans l'environnement. Mais les unités utilisées ne sont pas les mêmes et très rares sont les dossiers qui modélisent les incidences en intégrant les bruits terrestres et aériens.

Dans son avis sur le projet d'hélistation du nouveau centre hospitalier d'Ajaccio, l'Ae a pu constater l'absence d'une réglementation claire en la matière. Elle a alors appliqué les principes généraux de l'évaluation environnementale en demandant la production d'une analyse comparative de plusieurs axes de circulation possibles afin de limiter le survol des habitations et de prévoir des mesures d'isolation acoustique pour les habitations existantes susceptibles de connaître une dégradation importante du niveau sonore.



# Les projets aéroportuaires

L'Ae a délibéré en 2020 quatre avis sur des projets aéroportuaires d'ampleur très variable, deux en métropole<sup>1</sup> et deux dans des îles de l'océan Indien<sup>2</sup>. Ils portaient respectivement sur la création ou l'extension de terminaux (T4 à Roissy et deuxième avis pour le T1 à Marseille) et les infrastructures associées, un cadrage préalable pour la création d'une piste (Mayotte) et l'amélioration d'un réseau d'eaux pluviales (Pierrefonds à La Réunion). Un cinquième projet, concernant la [desserte ferroviaire de l'aéroport de Mulhouse-Bâle](#) a également été l'objet d'un avis de l'Ae.

Les principales incidences de ces projets portent, à l'échelle locale, sur la qualité de l'air, le bruit et l'utilisation de vastes espaces naturels et, à l'échelle planétaire, sur les émissions de gaz à effet de serre. Les incidences sur l'eau et l'avifaune sont importantes également, ainsi que celles qui sont induites à l'échelle régionale en matière de déplacements de et vers la plateforme aéroportuaire et les nuisances associées.

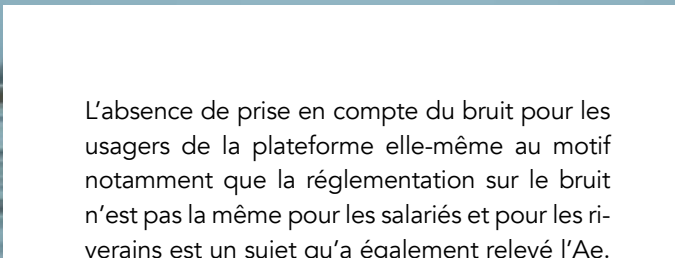
- 1 Terminal 4 de l'aéroport Charles de Gaulle, équipements et infrastructures associés (77, 93, 95) et Extension des installations T1 de l'aéroport Marseille Provence(13), actualisant l'avis de l'Ae n° 2019-62 du 24 juillet 2019.
- 2 Cadrage préalable de la construction d'une piste longue sur l'aéroport de Mayotte-Dzaoudzi (976) et Réaménagement et mise en sécurité du réseau d'eaux pluviales et aménagements connexes Aéroport de Pierrefonds (974).

## La qualité de l'air, le bruit et la santé

Qualité de l'air, bruit, vibrations, sont autant de nuisances associées à l'activité aéroportuaire à une échelle locale. Elles affectent les usagers de la plateforme mais aussi et surtout les riverains. Sur une plateforme aéroportuaire, les émissions polluantes et sonores des aéronefs s'ajoutent à celles des véhicules de service et à tout le système de desserte, majoritairement inféodé à la voiture individuelle ou au taxi, même si les accès par rail évoluent.

Dans la plupart des cas, les projets partent de situations anciennes qui ne sont pas satisfaisantes. À l'évidence, un premier principe devrait être de ne pas aggraver les risques sanitaires et même de les réduire dans un contexte maintenant bien documenté de morbidité et de mortalité liées à la pollution et au bruit.





## BRUIT ET SANTÉ

L'Ae a ainsi recommandé de caractériser plus précisément, dans l'analyse de l'état initial, les émissions sonores et leurs conséquences sur le bruit ambiant dans le voisinage. Il importe de s'appuyer sur des expertises tierces telles que celle de l'Acnusa<sup>3</sup> (tenant donc compte des plaintes et observations des riverains et de leurs associations). Il convient également de prendre en compte les émergences, leur durée, ainsi que leur occurrence.

Pour l'Ae, la révision et la mise à jour des différents plans concernant le bruit sont le moyen privilégié d'une meilleure prise en compte durable des nuisances sonores, au-delà des études d'impact sur des projets ponctuels – fussent-ils d'envergure. Les calendriers de mise à jour des plans d'exposition au bruit freinent parfois la bonne prise en compte du bruit existant. L'Ae a ainsi pu le constater en ce qui concerne l'actualisation des cartes de bruit stratégiques de la métropole de Marseille du fait de l'absence de révision par l'État du plan d'exposition au bruit datant de 2006. Concernant Roissy, les enveloppes théoriques du plan de gestion sonore et du plan d'exposition au bruit s'inscriraient dans celles des plans existants datant respectivement de 2013 et 2007. La pertinence de ces plans et des hypothèses ayant présidé à leur élaboration n'est pas remise en question, ni leur périmètre, alors qu'ils devraient par exemple inclure les nuisances sonores de l'aéroport du Bourget qui s'ajoutent au bruit de l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle.

<sup>3</sup> Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires.

L'absence de prise en compte du bruit pour les usagers de la plateforme elle-même au motif notamment que la réglementation sur le bruit n'est pas la même pour les salariés et pour les riverains est un sujet qu'a également relevé l'Ae. L'Ae souligne que les personnes en centre de rétention administrative ne peuvent en tout état de cause pas être considérées comme des salariés de la plateforme.

Les évolutions du bruit peuvent être évaluées sur des plages horaires différentes (par exemple plus courtes) de celles des vols, ne les prenant donc pas tous en compte, et sans non plus apprécier ni la répétitivité ni le niveau des émergences aux différents horizons du projet. Le bruit généré par les accès n'est pas toujours pris en compte au bon niveau, comme c'était le cas pour l'Euroairport (cf. ci-après).

L'augmentation du nombre de mouvements, même à un niveau de bruit moindre du fait des progrès techniques, pourrait se traduire par une gêne accrue pour les riverains qui n'est pas systématiquement évaluée à son bon niveau, en raison des difficultés évoquées ci-dessus relatives aux hypothèses retenues. L'Ae a ainsi recommandé, pour recenser précisément les améliorations annoncées par le maître d'ouvrage au voisinage de l'aéroport de Roissy, de bien distinguer l'effort de rattrapage attendu pour la protection de l'existant, la réalisation des travaux d'isolation phonique déjà recensés mais non effectués et la modernisation des aéronefs, et de mener une nouvelle enquête sur l'efficacité de l'insonorisation afin de disposer de données à jour, tant qualitatives que quantitatives.

Même quand ils ont fait l'objet d'une isolation phonique, le confinement dans des logements dont on ne peut pas ouvrir les fenêtres est un impact à prendre en compte pour la gêne résiduelle qu'il représente pour les habitants.



## QUALITÉ DE L'AIR ET SANTÉ

Le recours au cadrage préalable, puis à la reprise du dossier après un premier avis d'autorité environnementale, a permis une amélioration des projets et de la prise en compte de leurs incidences. L'Ae l'a en particulier souligné au sujet de la question des particules ultrafines dans l'environnement de l'aéroport de Marseille.

À l'inverse, des évaluations sont restées incomplètes en se bornant à prendre en compte les seuls polluants spécifiques aux infrastructures aéroportuaires, alors que des opérations routières sont programmées pour accompagner le développement de l'aéroport. Ces évaluations devraient à ce titre respecter aussi la réglementation relative aux infrastructures de transport terrestre sur la qualité de l'air. Même quand de telles opérations ne sont pas encore prévues, l'augmentation du trafic routier induite par l'activité de l'aéroport doit être prise en compte dans une évaluation des incidences de chaque projet sur l'environnement dans sa totalité. C'est ce qui a conduit l'Ae à recommander de tenir compte de tous les polluants de la note technique du 22 février 2019 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 et d'accompagner de ce fait la construction du terminal 4 à Roissy de mesures complémentaires.

S'agissant de nuisances qui ont un impact avéré sur la santé humaine, il importe de comparer les incidences en termes de concentration de polluants dans l'air avec les objectifs de qualité de l'Organisation mondiale de la santé, établis sur la base des données de la littérature scientifique pour protéger la santé. On observera que l'Union européenne, dans le cadre du pacte vert<sup>1</sup>, prévoit une révision des valeurs limites de qualité de l'air en vue de les aligner sur les objectifs de qualité de l'Organisation mondiale de la santé. Ces objectifs de qualité sont eux-mêmes en cours de révision pour intégrer les derniers résultats épidémiologiques. L'Ae a émis plusieurs recommandations sur ce point, notamment celle de mettre en œuvre des mesures d'évitement ou de réduction permettant de ramener les risques sanitaires en deçà des valeurs repères de risque de cancer au voisinage de l'aéroport de Marseille. À cette occasion l'Ae constate que la compensation n'est pas adaptée à toutes les formes d'atteinte à l'environnement, notamment la santé.

L'ensemble de ces nuisances ne trouvent pas forcément leur origine dans la seule activité de la plateforme aéroportuaire, ni les mesures prises pour les éviter, les réduire et les compenser. L'analyse nécessite d'intégrer l'ensemble des plans et programmes mis en œuvre à l'échelle territoriale et de démontrer leur bonne articulation, leur état d'avancement et leurs contributions respectives, par exemple avec le plan de protection de l'atmosphère quand il existe (cas de l'aéroport de Marseille).

<sup>1</sup> Cf. fiche « Élimination de la pollution » du pacte vert européen de 2020.



## Des pistes d'amélioration ou de non-dégradation

À travers les dossiers qu'elle a examinés et les avis qu'elle a rendus, l'Ae peut esquisser des pistes de nature à améliorer la prise en compte de l'environnement dans les projets aéroportuaires, de façon convergente avec l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires :

- le renouvellement des flottes d'aéronefs reste une hypothèse d'amélioration insuffisamment définie. L'adoption de conditions ou de prescriptions sur ce renouvellement permettrait d'offrir plus de garanties sur l'ensemble des nuisances qui en découlent ;
- la généralisation des descentes continues<sup>2</sup>, conditionnée par la levée préalable d'un certain nombre d'obstacles à la fois technologiques et réglementaires que le ministère chargé des transports se serait engagé à étudier, permettrait une amélioration substantielle, notamment sur le bruit et les pollutions de l'air ;
- la réalisation d'isolations acoustiques d'habitations répond à une obligation réglementaire, mais leurs calendriers restent eux-aussi incertains. En outre, de telles mesures, efficaces fenêtres fermées, n'assurent pas la compensation de la perte d'aménités pour les habitants concernés ce qui requerrait des mesures de compensation complémentaires ;
- la bonne prise en compte du plan d'exposition au bruit (à jour et sur le bon périmètre) dans les documents d'urbanisme devrait plus souvent conduire à éviter toute nouvelle urbanisation dans les secteurs exposés.

---

<sup>2</sup> Les trajectoires dites en « descentes douces » permettent, en évitant les paliers, de limiter les reprises d'accélération et donc de réaliser des économies de carburant et de diminuer le bruit émis vers le sol. Elles sont en place entre 0h30 et 5h depuis le 16 septembre 2016 à Roissy-Charles-de-Gaulle.

## Les émissions de gaz à effet de serre

L'Ae a constaté que le périmètre retenu des activités liées aux plateformes aéroportuaires ne permettait pas de prendre en compte l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre et par conséquent de s'assurer que l'activité liée à ces plateformes était en harmonie avec les engagements de la France d'atteindre la neutralité carbone en 2050. En général, seules les émissions de la plateforme sont prises en compte (voire uniquement sa consommation électrique) ainsi que les phases de roulage et de décollage ou atterrissage pour les aéronefs et les travaux.

L'Ae a systématiquement recommandé de prendre en compte, outre les émissions de la plateforme elle-même, celles de l'acheminement des passagers et des salariés, des engins d'assistance et des moteurs auxiliaires des aéronefs ainsi que les phases d'atterrissage, de roulage, décollage et montée des avions et la moitié des émissions de la phase de vol (dite de croisière). Les émissions de la phase de vol comprennent non seulement celle de CO<sub>2</sub> mais aussi le forçage radiatif généré par le vol en altitude qui combine les effets des changements de concentrations de dioxyde de carbone, d'ozone, de méthane, de vapeur d'eau, des traînées de condensation linéaires et d'aérosols. Selon plusieurs sources internationales et nationales convergentes, les traînées et donc les effets de réchauffement global doubleraient les effets du seul CO<sub>2</sub>.

L'Ae a également pris note des efforts des gestionnaires d'aéroports pour réduire leurs émissions. Ainsi des contrats d'électricité comportent des clauses de fourniture d'électricité renouvelable, des panneaux photovoltaïques sont installés sur les bâtiments et les parcs de stationnement, des économies d'énergie sont prévues par l'amélioration de la gestion des infrastructures et du trafic. L'utilisation de biocarburants est également annoncée, sans cependant que soient pris en compte les impacts de la chaîne de production de ces carburants qui pourraient ne pas être négligeables (déforestation, artificialisation des sols, utilisation de pesticides, rendement très faible, etc.). L'Ae a rappelé que les « certificats verts » ne suffisent pas à garantir un contenu décarboné des énergies.

La démarche ERC proposée par les aéroports s'appuie sur la compensation par un dispositif mondial propre à l'aviation civile, le mécanisme Corsia<sup>1</sup>. Ce dispositif s'appuie notamment sur le développement de l'usage d'agrocarburants pour les avions et de plantations forestières comme puits de carbone. Son opérationnalité, c'est-à-dire l'adéquation entre les émissions à compenser et l'offre de compensation (par exemple les surfaces disponibles, probablement considérables, pour réaliser des puits de carbone), n'est pas démontrée. En outre, ni les impacts potentiels de ce dispositif sur l'environnement ni son caractère pérenne ne sont évalués<sup>2</sup>. Enfin, il apparaît que seules les émissions de CO<sub>2</sub> des avions sont prises en compte ; or, comme indiqué précédemment, le surcroît de forçage radiatif spécifique des émissions en vol double le besoin de compensation. Enfin, le mécanisme Corsia s'applique aux émissions supplémentaires de gaz à effet de serre en référence à l'année 2019. Pour l'Ae, la démarche ERC ne peut pas se limiter à cela mais doit garantir le respect de la trajectoire des émissions de carbone du transport aérien qui conduit à la neutralité en 2050.

Enfin, le panier OACI n'est pas encore adopté. Il convient en conséquence d'explicitier les mesures que la France envisagerait de prendre afin de respecter ses propres engagements en l'absence d'accord.

---

1 *Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation* ; en français : Régime de compensation et de réduction de carbone pour l'aviation internationale.

2 La durabilité des puits de carbone envisagés pourrait notamment être remise en cause par les conséquences du réchauffement climatique.

## La biodiversité

De façon générale les projets concernant les aéroports examinés par l'Ae ont des impacts sur la biodiversité pour lesquels les maîtres d'ouvrage proposent de mettre en œuvre la séquence ERC. L'Ae a cependant recommandé des améliorations substantielles de la mise en œuvre de cette séquence, par exemple concernant l'identification des zones humides et la compensation de leur destruction par l'extension de l'aéroport Charles-de-Gaulle alors que le site de compensation retenu s'avère déjà être une zone humide fonctionnelle. De même, la conclusion de l'évaluation environnementale sur l'absence d'incidences significatives sur les sites Natura 2000 à proximité de cet aéroport n'est pas apparue convaincante. Il en a été de même pour l'accès ferroviaire à l'Euroairport.

L'Ae a aussi relevé les efforts de l'aéroport de Marseille pour mieux évaluer le niveau d'enjeu de la biodiversité sur la plateforme.

Les aéroports sont constitués en majeure partie de surfaces prairiales importantes qui constituent des espaces de biodiversité pouvant être intéressants ainsi que des sources de stockage de carbone. Ce sont parfois les plus grands espaces prairiaux à proximité des agglomérations. Or cette biodiversité est apparue peu valorisée par les projets. La question du « péril aviaire » constitue la limite au-delà de laquelle la biodiversité crée un risque pour la sécurité aérienne. S'il convient évidemment de le prendre en compte, des solutions « gagnant-gagnant » existent là où des pratiques de fauches raisonnées permettent à la fois une maximisation de la biodiversité et la maîtrise des risques. L'aéroport de Marseille en a pris conscience ; l'Ae lui a recommandé de présenter ces questions de manière didactique, afin de bien éclairer le public sur les enjeux de biodiversité, de stockage de carbone et de péril aviaire.



## Les aménagements d'infrastructures de transport terrestre liés aux développements aéroportuaires

Pour le T4, les accès routiers sont pris en compte et traités dans le dossier qui inclut la reprise des voiries au sein de la plateforme aéroportuaire et ses accès routiers. Le projet décrit précisément les autres aménagements routiers sur le territoire qui contribuent à fluidifier le trafic. Les études de trafic et les évaluations portent sur l'ensemble de ce périmètre. Des interrogations demeurent en revanche sur le niveau futur de report modal, du fait des variations et incertitudes des calendriers de réalisation des projets de nouvelles lignes de transport en commun, de leurs horaires et de leur cadencement (par exemple : le Charles-de-Gaulle express et la ligne 17 du Grand Paris Express, ainsi que des hypothèses concernant l'intermodalité avec le TGV).

Pour Marseille, le premier avis avait soulevé les insuffisances du dossier sur la capacité des accès à l'aéroport, les parcs de stationnement et les travaux à prévoir sur les halls du terminal 1 existant. L'Ae recommandait « de démontrer que la capacité de l'aéroport au terme du projet p[ouvai]t être atteinte sans renforcement de l'offre de transports collectifs et,

*dans l'impossibilité d'une telle démonstration, de considérer que la desserte de l'aéroport fai[sai]t partie du projet d'ensemble »* ainsi que « de préciser le périmètre du projet en matière de création de parkings et de travaux prévus sur les halls existants du terminal T1, d'en évaluer les impacts et, le cas échéant, de proposer des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation adaptées ». Le nouveau dossier n'apporte toujours pas la démonstration que la capacité future de l'aéroport sera compatible avec l'ensemble de ses accès et stationnements, privant le décideur et le public d'une information sur la compatibilité du projet avec les capacités du territoire et sur les impacts environnementaux associés. Il semble pourtant avoir été autorisé sans apporter de réponse à cette question.

Concernant Euroairport, au vu d'un dossier résolument tourné sur l'aspect purement ferroviaire de l'opération, l'Ae s'est interrogée sur le périmètre du projet au vu de son objet et de l'ensemble des développements récents, en cours et projetés, au sein de la plateforme portuaire qui ne peuvent être dissociables de l'opération ferroviaire. Les analyses de trafics concernant les accès à l'aéroport et celles relatives au bruit de l'opération ont toutes démontré l'absence de prise en compte des trafics cumulés aériens, routiers, ferroviaires, actuels et futurs, à la bonne échelle (celle de l'ensemble de la plateforme aéroportuaire et des projets d'aménagement et d'infrastructures adjacents). Les nuisances associées n'étaient par conséquent pas non plus évaluées au bon niveau.

## La nécessité d'une vision à une échelle plus large

Les rapporteurs des avis relatifs à des projets aéroportuaires ont pu constater que le discours constant des maîtres d'ouvrage reportait la question de l'évitement des impacts à une échelle plus large. Ainsi, l'extension de Roissy a été présentée comme une nécessité liée à son statut de « *hub* » international. Il a été expliqué que, si la France renonçait à cet accroissement, d'autres aéroports européens prendraient sa place au détriment de la France sur le plan économique sans apporter aucune amélioration du bilan mondial des émissions de gaz à effet de serre. L'Ae en conclut qu'une analyse de la crois-

sance aéroportuaire à l'échelle nationale est indispensable. Cela impliquerait une réflexion sur les aéroports qui doivent poursuivre leur croissance en lien avec un préacheminement aérien ou le plus souvent ferroviaire. À cet égard, un plan stratégique de développement des aéroports, accompagné d'une évaluation environnementale, serait le bienvenu en tant que schéma d'infrastructures de transports. L'Ae a d'ailleurs émis une recommandation en ce sens dans son avis sur le Sraddet Occitanie, afin de revoir la stratégie aéroportuaire du Sraddet en prenant davantage en compte la question, centrale, de la nécessaire réduction des émissions de gaz à effet de serre, et de concentrer l'action publique sur les modes les moins émetteurs.

# Quelles perspectives compte tenu de la crise sanitaire ?

L'analyse de ce zoom serait incomplète si elle n'évoquait pas les incidences de la pandémie de la Covid-19 et ses conséquences à plus long terme. L'année 2020 a donné lieu à des annonces successives de l'État relatives au développement du transport aérien dans le double contexte de pandémie et de la convention citoyenne pour le climat. Des aides massives ont été accordées aux compagnies aériennes. En parallèle, a été décidé l'arrêt des liaisons intérieures non interconnectées avec des vols internationaux et des lignes intérieures entre villes reliées en train en moins de 2 heures 30. Les perspectives espérées et annoncées par les acteurs de l'aviation civile sont celles d'une reprise de la dynamique de croissance antérieure à la crise de la Covid-19 à des horizons très variables selon les dossiers des projets présentés à l'Ae et selon la date de leur élaboration. Pour les plus récents, le retour à un niveau d'activité antérieur ne pourrait survenir avant 2024, avec beaucoup d'incertitudes. À ce jour, le niveau de la reprise du transport aérien et de ses activités connexes ne paraît pas encore bien étayé ni partagé par des hypothèses rendues publiques<sup>1</sup>. Le Gouvernement a annoncé l'abandon du projet de Terminal T4 à Roissy-Charles-de-Gaulle, qui était fondé sur l'hypothèse d'un développement soutenu du trafic aérien à un horizon proche.

Ainsi, la majeure partie des hypothèses de trafic (déterminantes pour la majorité des incidences) et des calendriers inscrits dans les dossiers présentés à l'Ae sont sans doute caducs et à actualiser, voire les projets eux-mêmes<sup>2</sup>. Les avis déli-

bérés en 2020 font état d'interrogations relatives aux hypothèses ou aux perspectives retenues dans les dossiers. Par exemple : la probabilité de réalisation des hypothèses de renouvellement de la flotte d'aéronefs, de l'évolution du flux de passagers, la poursuite de la décorrélation entre la hausse du nombre de passagers et celle du nombre de vols reposant sur le recours à de plus gros porteurs, les calendriers de réalisation des lignes de transport en commun desservant les aéroports, les hypothèses de report modal, etc.

Face à la difficulté d'anticiper l'avenir, l'Ae a de nouveau recommandé que les schémas de composition générale (SCG) des aéroports soient l'objet d'une évaluation environnementale au titre des plans et programmes. Cette planification, complémentaire de la planification nationale que l'Ae appelle de ses vœux, est en effet de nature à donner une vision générale des développements prévus sur un même site et donc des impacts sur l'environnement des plateformes et de leurs évolutions. Ce niveau de planification est celui qui selon l'Ae permet seul de comprendre comment le développement des plateformes aéroportuaires peut (ou non) être compatible avec la santé des habitants du territoire, avec les objectifs nationaux relatifs à la biodiversité, à la préservation des masses d'eau, à la qualité de l'air, ainsi qu'à ceux fixés pour atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050. L'absence de tels schémas dans un certain nombre de dossiers (c'est le cas notamment à Marseille) n'a ainsi pas permis de bien cerner l'ensemble des développements prévus sur la plateforme, rendant ainsi plus complexes les processus d'information et de décision publiques.

1 À noter cependant le cas du dossier fourni dans le cadre du cadrage préalable sur l'aéroport de Lille objet d'un avis de l'Ae le 12 janvier 2021.

2 Ce qui devrait conduire, le cas échéant, à réinterroger les extensions des terminaux de Nice et de Marseille, dont les autorisations ont été accordées au cours de l'année 2020.



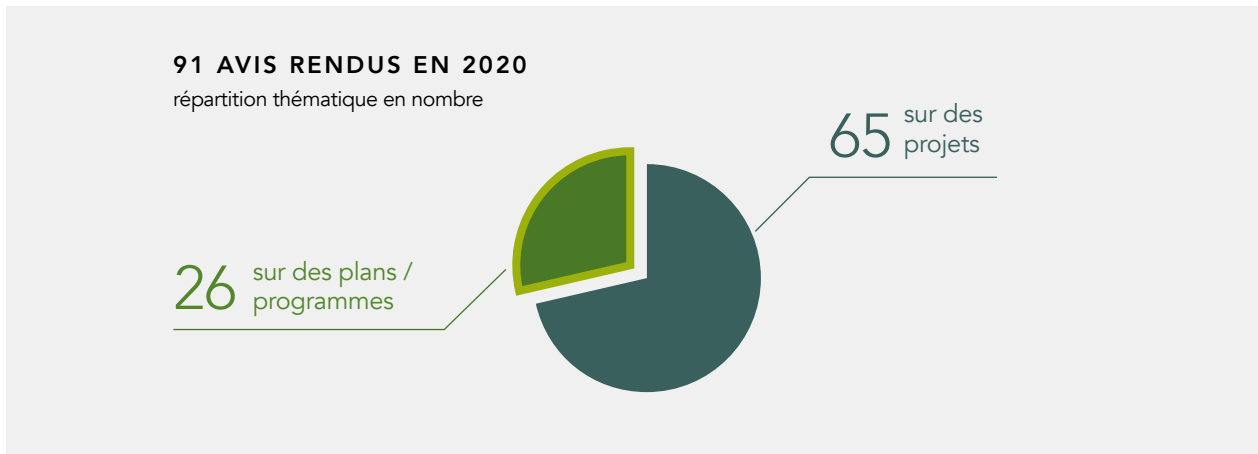


# Ae

## **Annexes**

- Avis rendus p. 86
- Décisions de cas par cas rendues p. 88

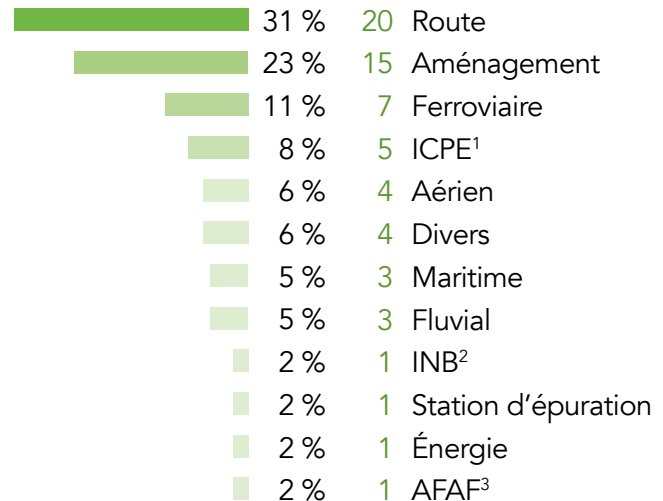
## Nombre d'avis rendus en 2020 (projets et plans/programmes)



## Avis rendus sur des projets en 2020

### 65 AVIS SUR DES PROJETS EN 2020

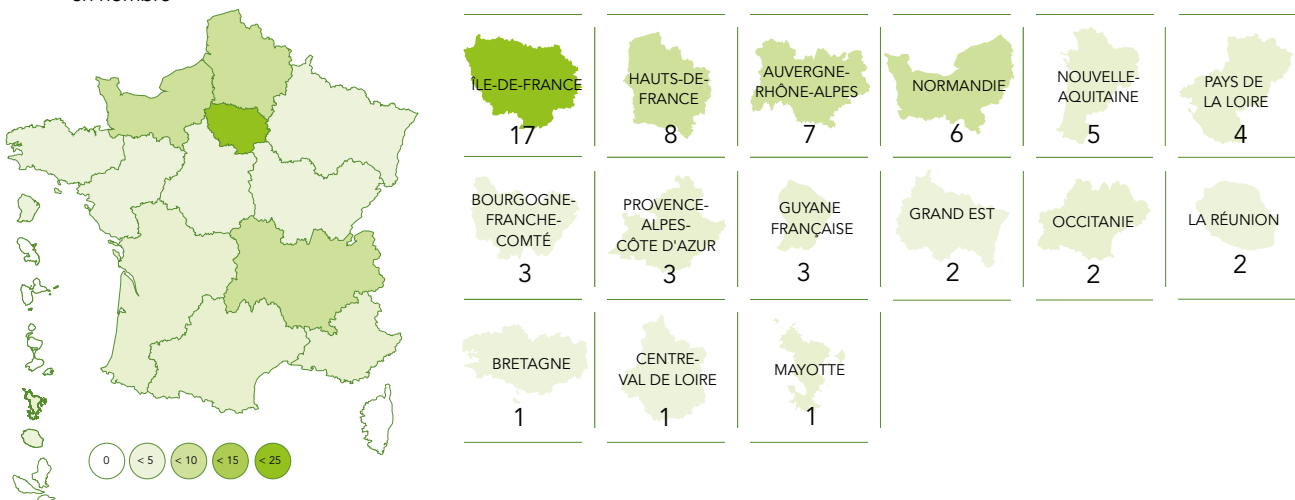
répartition thématique en % et en nombre



### RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE

### DES AVIS SUR DES PROJETS EN 2020

en nombre



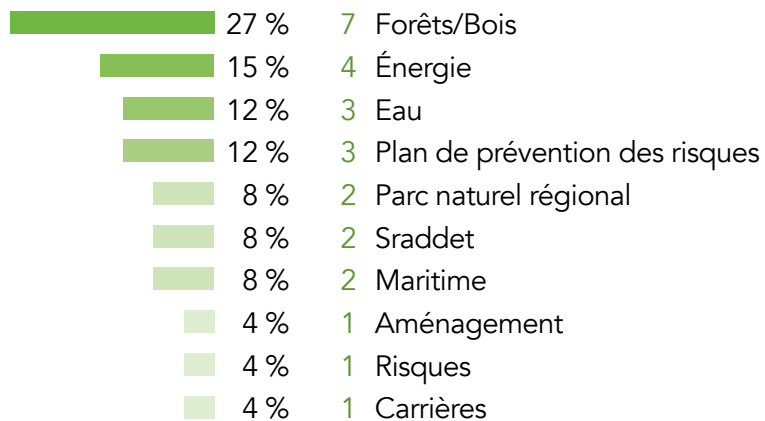
1 Installation classée pour la protection de l'environnement  
 2 Installation nucléaire de base  
 3 Aménagement foncier, agricole et forestier



# Avis rendus sur des plans/programmes en 2020

## 26 AVIS SUR DES PLANS/PROGRAMMES EN 2020

répartition thématique en % et en nombre

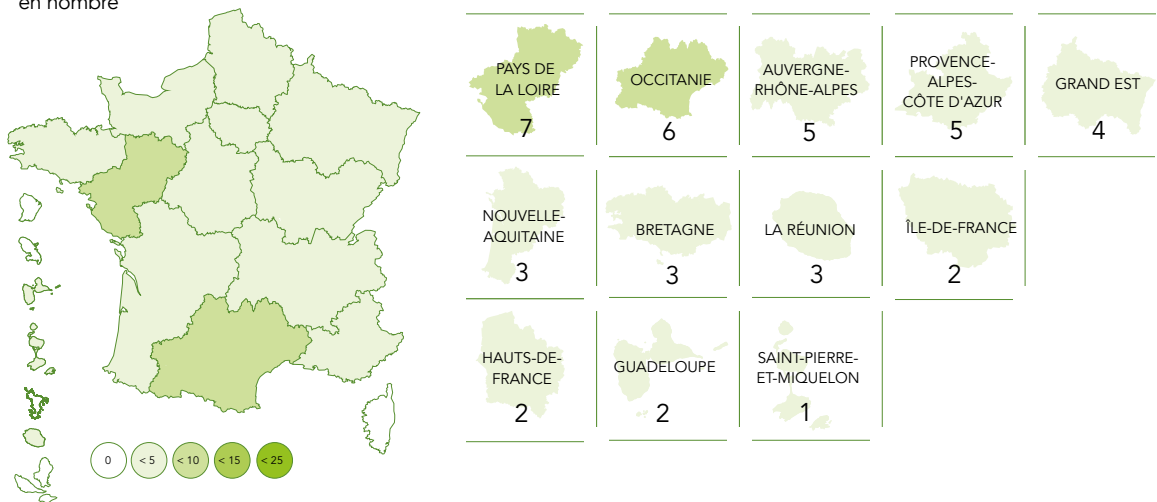


## RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE

### DES AVIS SUR DES PLANS/PROGRAMMES EN 2020

(PLUSIEURS PLANS SONT INTERRÉGIONAUX)

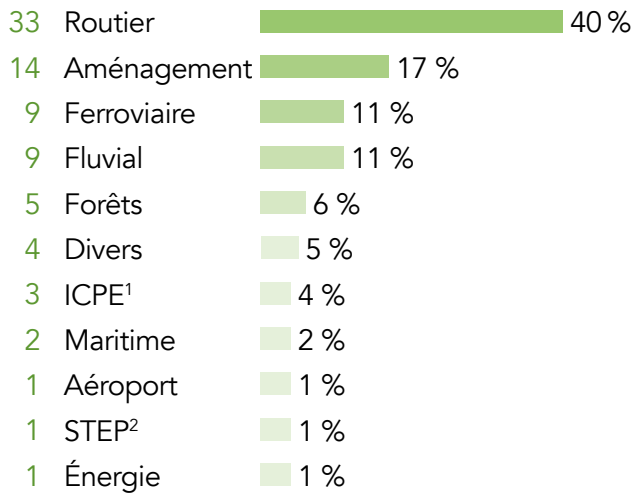
en nombre



## Décisions de cas par cas sur des projets rendues en 2020

répartition thématique en % et en nombre

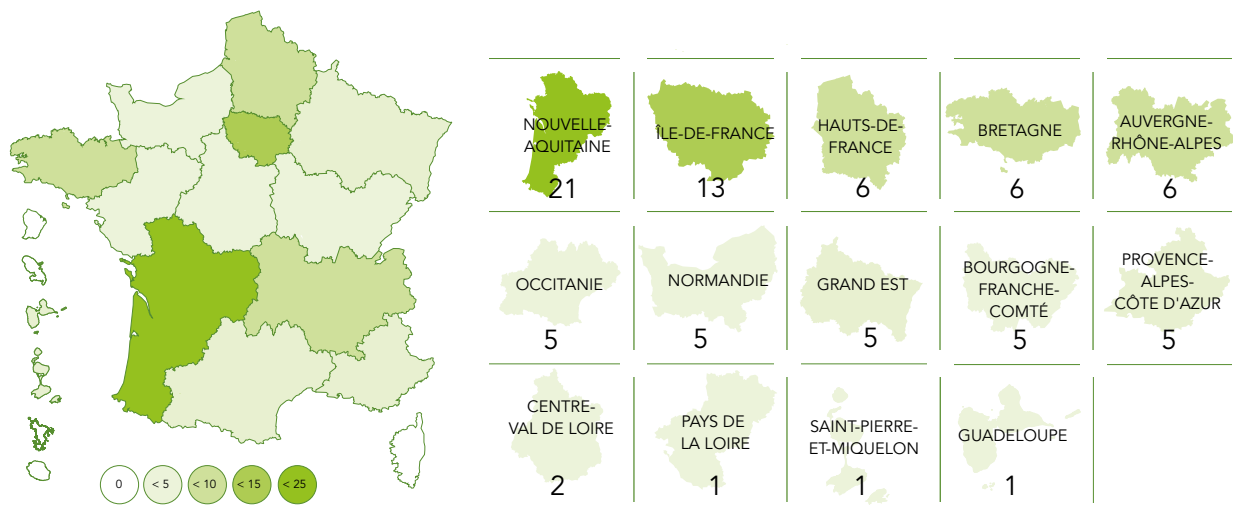
### 82 DÉCISIONS EN 2020



### RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE

#### DES DÉCISIONS DE CAS PAR CAS SUR DES PROJETS EN 2020

en nombre

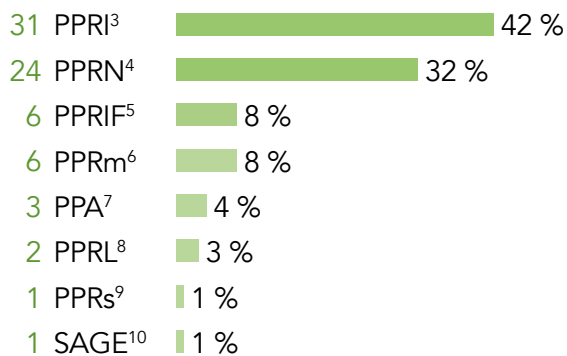


1 Installation classée pour la protection de l'environnement  
2 Station d'épuration

# Décisions de cas par cas sur des plans/programmes rendues en 2020

répartition thématique en % et en nombre

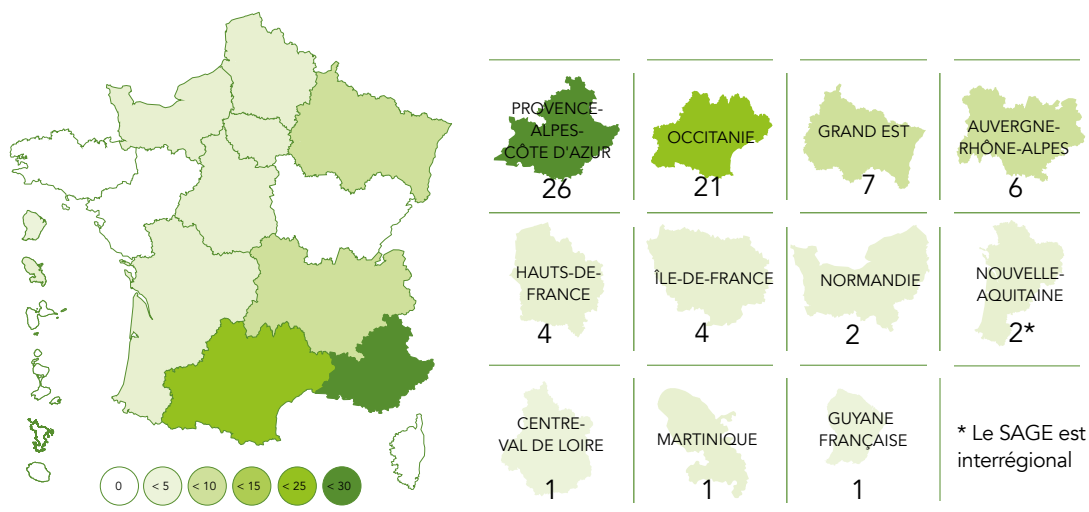
## 74 DÉCISIONS EN 2020



## RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE

### DES DÉCISIONS DE CAS PAR CAS SUR DES PLANS/PROGRAMMES EN 2020

en nombre



- 3 Plan de prévention des risques d'inondation
- 4 Plan de prévention des risques naturels
- 5 Plan de prévention des risques d'incendie de forêt
- 6 Plan de prévention des risques miniers
- 7 Plan de protection de l'atmosphère
- 8 Plan de prévention des risques littoraux
- 9 Plan de prévention des risques sécheresse
- 10 Schéma d'aménagement et de gestion des eaux

---

Vous pouvez retrouver l'ensemble des avis rendus et des décisions de cas par cas prises par l'Ae en 2020 aux adresses suivantes :

#### LES AVIS RENDUS EN 2020

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

#### LES DÉCISIONS RENDUES EN 2020

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

---



Directeur de publication :  
Philippe Ledenvic

Rédacteur en chef :  
Maud de Crépy

Secrétaire de rédaction :  
Marie-Anne Moreau

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

Conception :  
Amarantedesign - Sophie Fournier Villiot  
Sarah Carlier, *secrétariat d'édition*  
Crédit images : LdD Shutterstock/amarante, mai 2021©

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.



