

**Conseil général des ponts
et chaussées**

**Conseil général du génie rural,
des eaux et des forêts**

Inspection générale de l'environnement

INFRASTRUCTURES LINEAIRES ET AMENAGEMENTS FONCIERS

par

Bertrand DESBAZEILLE
Conseil général des ponts et chaussées

Michel TAILLER
Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts

Michel BURDEAU
Jean ARMENGAUD, Yves FOURNIER
Inspection générale de l'environnement

Le 10 avril 2003



SOMMAIRE

1	PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	1
2	LISTE RECAPITULATIVE DES PROPOSITIONS	5
3	RAPPORT	11
3.1	Introduction	11
3.2	Les enjeux :	14
3.2.1	Au plan quantitatif :	14
3.2.2	Au plan qualitatif :	14
3.2.2.1	Le prélèvement de terres agricoles (ou la disparition d'espaces boisés) et la déstructuration des exploitations agricoles.....	15
3.2.2.2	Les atteintes au milieu physique et aux habitats écologiquement sensibles	15
3.2.2.3	L'effet de coupure	16
3.2.2.4	Les effets indirects liés aux opérations d'aménagement foncier:	16
3.3	Le cadre juridique:.....	17
3.3.1	L'encadrement juridique des grands projets d'infrastructure linéaire:.....	18
3.3.1.1	Le cadre général:	18
3.3.1.2	Les projets routiers:	18
3.3.1.3	Les projets ferroviaires:.....	19
3.3.2	Le cadre juridique des aménagements fonciers:.....	20
3.3.3	Les textes relatifs à l'environnement, aux paysages et à la concertation:.....	21
3.3.3.1	L'information et le débat public :	22
3.3.3.2	La concertation avec les collectivités territoriales, et entre services administratifs :	22
3.3.3.3	L'étude d'impact :	22
3.3.3.4	L'enquête publique:	23
3.3.3.5	Les engagements de l'Etat:	23
3.4	Les procédures régissant respectivement l'étude et la construction des infrastructures, et les aménagements fonciers corrélatifs :	24
3.4.1	Procédures liées à l'infrastructure linéaire :	24
3.4.1.1	Le cadre général :	24
3.4.1.2	Le cas des APS "ouverts" ou insuffisamment précis :	25
3.4.1.3	Aspects spécifiques aux autoroutes concédées:	25
3.4.2	Les procédures foncières:	26
3.4.3	La détermination du mode d'aménagement foncier :	27
3.4.3.1	L'institution et la constitution des commissions communales d'aménagement foncier	28
3.4.3.2	L'arrêté préfectoral ordonnant l'aménagement foncier.....	28
3.4.3.3	Les effets des différents modes d'aménagement foncier	29
3.5	Les acteurs en présence: leurs motivations, leur rôle, leurs pistes de progrès : ...	31
3.5.1	L'Etat, ses multiples rôles :	31
3.5.2	Le maître d'ouvrage de l'infrastructure: ses objectifs et ses contraintes :	32
3.5.2.1	Participer à un véritable acte d'aménagement :	32
3.5.2.2	Ne pas allonger indéfiniment les délais de réalisation:	34
3.5.2.3	Maîtriser les coûts :	35

3.5.2.4	Clarifier les responsabilités:	36
3.5.2.5	Atténuer les impacts de l'ouvrage sur les milieux naturels :	36
3.5.3	Le Conseil Général:	36
3.5.4	Les communes et leurs regroupements :	37
3.5.5	Les commissions communales et intercommunales d'aménagement foncier :	37
3.5.6	La profession agricole :	38
3.5.6.1	La contribution de l'aménagement foncier à la multifonctionnalité:.....	38
3.5.6.2	La compensation équitable des dommages causés aux exploitations :	39
3.5.7	Les associations pour la protection de la nature, la pêche et la chasse :	39
3.5.8	Les techniciens de l'aménagement foncier, chargés d'études d'impact et géomètres-experts:.....	40
3.6	Vers un aménagement cohérent et harmonieux : principaux freins, et voies d'améliorations :	41
3.6.1	Une connaissance insuffisante des milieux naturels et de l'incidence sur eux de l'implantation d'une grande infrastructure linéaire :	41
3.6.2	Une information lacunaire du maître de l'ouvrage sur les contraintes s'imposant à son projet et les prescriptions à respecter:	43
3.6.3	Une formulation trop vague et peu opératoire de ces prescriptions :	43
3.6.3.1	A quel stade d'avancement du projet ?	44
3.6.3.2	A qui appartient-il de fixer les préconisations et prescriptions environnementales ?	44
3.6.3.3	Quel contenu pour les préconisations et prescriptions?	45
3.6.3.4	Quel processus de validation?	47
3.6.4	Un processus de concertation inter-services insuffisamment cadré et parfois redondant:	48
3.6.5	Un maître d'ouvrage de l'infrastructure trop confiné à l'intérieur de son emprise; un manque de clarté sur ce qu'il peut, ou doit, financer en études et travaux :	49
3.6.6	Une articulation trop lâche des études d'impact, des recouvrements dans les analyses :	50
3.6.7	Un engagement trop tardif de l'étude d'aménagement foncier préalable :	50
3.6.8	Un périmètre d'étude de l'aménagement foncier insuffisamment réfléchi :	52
3.6.9	Le recours obligé à un mode d'aménagement foncier contraignant :	52
3.6.10	Des risques de dérapage lors de la réalisation des travaux; un contrôle parfois laxiste des opérations:	53
3.6.11	Des négligences dans le suivi des impacts environnementaux, des risques de détournement des fonctionnalités des aménagements écologiques :	54
3.7	Le cas des sites Natura 2000 :	55
3.7.1	L'évaluation appropriée des incidences: quelle portée des directives européennes?	55
3.7.2	L'applicabilité des articles. 6§3 et 6§4 :	57
3.7.2.1	Une question débattue :	57
3.7.2.2	La même question désormais tranchée :	58
3.7.2.3	Pour une meilleure sécurité juridique du maître d'ouvrage :	58
3.7.2.4	L'interprétation de l'article 12 :	59
3.7.3	L'articulation de l'évaluation des incidences avec l'étude d'impact.....	59
3.7.3.1	Un dossier identifié, non pas un dossier de plus:	59
3.7.3.2	Le contenu du document de présentation de l'évaluation des incidences:	60
3.7.4	La consolidation des approches sectorielles : Sur quoi l'évaluation appropriée des incidences doit-elle porter ?	61
3.7.4.1	Les arguments en faveur d'évaluations distinctes des incidences :	61
3.7.4.2	Les arguments en faveur d'une évaluation globale des incidences:	62

3.7.5	A quel stade d'élaboration du projet d'infrastructure l'évaluation doit-elle être conduite ?	62
3.7.6	Responsabilité de la conduite de l'évaluation appropriée des incidences :	63
3.7.7	La sanction de l'évaluation des incidences.	64
3.7.8	Proposition de démarche adaptée aux projets d'infrastructures linéaires susceptibles de porter une atteinte significative à un ou plusieurs sites "Natura 2000" :	65

4 REPONSES AUX QUESTIONS POSEES67

4.1	Comment assurer la cohérence de l'élaboration des études ?	67
4.1.1	La nécessité d'une meilleure connaissance des milieux naturels :	68
4.1.2	Pour une prise en compte par le maître d'ouvrage de l'infrastructure, très en amont, des préoccupations d'environnement :	69
4.1.3	L'étude d'aménagement préalable aux opérations foncières.....	70
4.1.3.1	Pour un lancement anticipé de l'étude d'aménagement foncier préalable.	70
4.1.3.2	Pour un élargissement du champ géographique de l'étude d'aménagement : ...	70
4.1.4	La cohérence des études "infrastructure" et "aménagement foncier"	71
4.2	Faut-il envisager une modification des procédures foncières ?.....	72
4.2.1	Des modalités d'aménagement foncier (réorganisation foncière ou échange de parcelles par exemple) moins contraignantes en termes d'impacts et de procédures.	72
4.2.2	La détermination du mode d'aménagement foncier	73
4.2.3	Découpler la participation financière du maître de l'ouvrage principal et le choix du mode d'aménagement foncier.	73
4.3	Modalités d'élaboration, de traduction opérationnelle et d'édiction des prescriptions :	74
4.3.1	Deux corps de prescriptions à bien articuler :	74
4.3.2	Quel mode d'élaboration des prescriptions ?	74
4.3.3	Contenu et processus de validation des préconisations et prescriptions ?.....	75
4.4	Contenu et portée du "dossier de synthèse"	77
4.4.1	Le dossier de synthèse d'évaluation des incidences	77
4.4.2	Sanctuariser les sites Natura 2000 ?	77
4.5	Coordination des procédures et notamment des différentes enquêtes :.....	78
4.6	Comment faire respecter les prescriptions environnementales ?	79
4.6.1	En amont de la phase travaux :	79
4.6.2	Pendant et après les travaux connexes à l'aménagement foncier :	79

ANNEXES.....81

1 PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Bien que le rythme de construction des grandes infrastructures linéaires tende à se ralentir, le problème posé par leur bonne insertion dans l'environnement et la nécessaire cohérence de ces ouvrages avec les aménagements fonciers compensatoires qui les accompagnent n'a rien perdu de son actualité. Cela notamment en raison des contraintes imposées par les directives européennes en matière de préservation des espèces et des habitats protégés.

La mission a pu constater qu'une bonne intégration des démarches liées respectivement à l'implantation de l'ouvrage et à l'aménagement foncier était d'ores et déjà possible, comme l'a montré l'étude de certains cas, dans le cadre de la législation actuelle. Celle-ci est très complète, elle a su évoluer historiquement comme l'ont fait les attentes collectives, et l'arsenal des directives et autres circulaires apparaît très fourni.

La première recommandation de la mission est donc, avant même que de se situer sur le terrain du droit ou des textes d'application, de mettre en valeur les "bonnes pratiques" et d'en tirer tous les enseignements. C'est sur le terrain que se réalisera ou non un aménagement de qualité, et cela à tous les stades de sa maturation et de sa concrétisation : études préalables, élaboration et mise en vigueur des prescriptions, conception et affinement du projet, réalisation et contrôle des travaux. Les propositions correspondantes, souvent de simple bon sens, tendent à :

- assurer une bonne information du maître du grand ouvrage linéaire sur les milieux traversés et les contraintes à respecter pour leur préservation,
- favoriser le dialogue, les échanges d'information et la synergie entre tous les intervenants, pour l'élaboration des prescriptions comme pour leur mise en œuvre,
- rendre explicites les objectifs poursuivis, notamment en matière d'aménagement foncier,
- promouvoir une démarche de qualité : fonds de plan à jour et bien renseignés; explicitation, motivation et validation des choix opérés aux différentes étapes; contrôle rigoureux de la conformité des réalisations aux prévisions,
- réaliser les conditions d'une information et d'une concertation transparentes et confiantes entre les maîtres d'ouvrage et les riverains ou autres groupes concernés,
- développer la sensibilisation des maîtres d'ouvrage aux enjeux environnementaux, leur formation et leur savoir faire en génie écologique,
- pérenniser, au-delà de la clôture des opérations, les missions des chargés d'études d'impact, procéder au bilan ex post, en allant le cas échéant jusqu'à une évaluation.

Le deuxième ensemble de recommandations de ce rapport s'adresse aux administrations centrales et aux services déconcentrés de l'Etat. Elles s'appuient sur ce qui a déjà été traduit dans les nombreux textes, rapports d'études ou circulaires produits sur le sujet. En revanche, elles ne prennent pas en compte les prochains transferts éventuels de réseaux routiers au profit des collectivités territoriales, ni les transferts de responsabilité pouvant intervenir au bénéfice des départements en matière d'aménagement foncier. De ce fait, un aspect important de la question posée a été laissé de côté, et les recommandations se limitent à :

- veiller à la bonne application du protocole conclu le 14 septembre 1999, pour les infrastructures routières, entre les ministères en charge de l'Équipement et l'Environnement (DR, D4E), et engager une démarche analogue pour les liaisons ferroviaires (RFF, D4E), afin d'assurer la meilleure concertation entre services au niveau local comme au niveau central,
- accentuer les efforts d'inventaires sur les milieux naturels, les espèces et les habitats protégés (actualisation des ZNIEFF sur la base du guide méthodologique de l'IFEN, mise en place effective du RNDN), favoriser le "croisement" des approches (documents cartographiques renseignés portant à la fois sur les territoires et les infrastructures en projet),
- inviter les réseaux techniques de l'Équipement et de l'Agriculture à produire, en se fondant sur les meilleurs exemples, des guides techniques relatifs aux différents domaines concernés, utilisation de la documentation géographique,
- veiller à la qualité des dossiers produits en vue de l'enquête d'utilité publique : description suffisamment précise de l'ouvrage, prescriptions complètes et opératoires s'appliquant tant à l'infrastructure qu'à l'aménagement foncier, qualité de l'étude d'impact,
- chaque fois que possible, conduire simultanément les enquêtes d'utilité publique et loi sur l'eau.

Le troisième groupe de recommandations concerne les procédures. Elles sont parfois susceptibles d'impliquer des dispositions d'ordre législatif. Il s'agit principalement :

- de permettre au ministère en charge de l'Environnement de demander, lorsqu'il le juge nécessaire, que la prolongation des DUP venues à expiration de leur durée de validité (de 5 ans) soit soumise à un processus de concertation entre services; cela en étendant à cet effet le protocole cité ci-dessus, intervenu entre la D4E et la DR et dans un délai compatible avec la poursuite de la procédure,
- de mettre l'accent, pour les secteurs les plus sensibles, sur l'importance et la qualité requise du volet "environnement" de l'étude préliminaire de l'infrastructure, au stade où toutes les options ne sont pas encore tranchées, et où d'utiles discussions entre Équipement et Environnement doivent encore intervenir,
- d'ouvrir à des modes d'aménagement foncier moins contraignants que le remembrement, l'aménagement compensatoire de l'article 10 de la loi de 1962,
- de prendre toutes dispositions, dans l'hypothèse de la décentralisation de tout ou partie des procédures d'aménagement foncier, pour que le contrôle de légalité puisse s'exercer de manière efficace,
- d'apporter certaines modifications à la composition des CCAF afin de permettre d'une part une meilleure représentation : du maître d'ouvrage de l'infrastructure et de l'administration de contrôle, des milieux ruraux autres qu'agricoles, des établissements publics de coopération intercommunale, lorsqu'ils existent;
- de prévoir, afin de favoriser leur participation effective, l'indemnisation des membres non rémunérés (dont les PQPN) des CCAF ou des CIAF.

Enfin, la mission s'est particulièrement penchée sur **le cas où l'infrastructure traverse ou côtoie des zones "Natura 2000"**, objet de sa *seule proposition véritablement nouvelle*. La

présence de zones spéciales de conservation - désignées comme telles, proposées ou seulement à l'étude - constitue en effet, pour le maître d'ouvrage de l'infrastructure comme pour l'aménageur foncier, une donnée dont il y a lieu de tenir le plus grand compte. La France a érigé au premier rang de ses priorités le souci de l'environnement. La Commission européenne, quant à elle, veille au respect par les Etats membres de leurs engagements. La directive "Habitats" de 1992 constitue désormais une référence majeure. Non seulement il ne servirait à rien de chercher à la contourner, mais rien ne s'oppose à ce que notre pays se montre exemplaire en ce domaine. La proposition faite dans ce rapport n'a donc pas du tout pour but d'alourdir encore des procédures déjà complexes, mais veut contribuer à cette exemplarité. Applicable en cas de risque d'atteinte à l'intégrité d'un ou plusieurs sites "Natura 2000", son économie se résume ainsi :

- identification, dans le volet "environnement" de l'étude préliminaire de l'infrastructure, d'un dossier "évaluation des incidences", amorce du dossier de synthèse d'évaluation des incidences (DSEI),
- inclusion du DSEI comme partie intégrante du dossier de DUP, et fondement des prescriptions environnementales et des engagements de l'Etat; au droit des zones "Natura 2000" la largeur de la bande d'étude pourra être sensiblement réduite, le DSEI comportera également les prescriptions, définies de manière aussi précise que possible, devant s'appliquer à l'aménagement foncier,
- après DUP, prise de relais par le préfet de la gestion du DSEI, celui-ci en adressera un exemplaire au président du Conseil Général, et le complètera en fonction des précisions qui pourraient être ultérieurement apportées au projet d'infrastructure, et surtout par intégration des mesures concernant l'aménagement foncier compensatoire, donnant ainsi naissance à un dossier complet et global d'évaluation des incidences,
- suivi de ce dossier par la DIREN : vérification du respect des enjeux, avis éventuels d'experts; prescriptions fines à respecter; le cas échéant, établissement du cahier des charges d'une étude complémentaire d'évaluation des incidences (au sens de l'article 6 de la directive "Habitats"),
- préalablement à l'arrêté préfectoral de clôture de l'aménagement foncier, et donc aussi au démarrage des travaux connexes correspondants, visa par le préfet du DSEI global,
- normalement, et si toute la phase amont a été correctement conduite, le DSEI doit conclure à l'inexistence de risque d'atteinte significative à l'intégrité des sites (moyennant éventuellement certaines prescriptions complémentaires ou mesures d'atténuation relatives à l'infrastructure et à l'aménagement foncier pouvant, pour ce dernier, conduire à y renoncer), les opérations d'aménagement foncier peuvent donc commencer;
- dans l'hypothèse contraire, qui ne saurait advenir que dans les cas de DUP insuffisamment précises ou par trop anciennes, engagement de la procédure de l'article 6§4 de la directive 92/43 ou, si l'on estime que les conditions (absence de solution alternative moins dommageable, intérêt public majeur du projet, mesures compensatoires suffisantes) ne peuvent en être remplies, engagement d'une nouvelle procédure de DUP, voire dans les cas extrêmes reconsidération complète du projet.

Le DSEI n'est pas un dossier de plus, mais l'équivalent d'une "main courante" recensant les étapes parcourues par le projet sous l'éclairage spécifique des directives européennes relatives aux impacts et à l'évaluation des incidences. Il permettra au maître de l'ouvrage de fournir dans les délais les plus brefs toutes informations nécessaires à l'Etat, dans le cas où la Commission engagerait une procédure d'avis motivé ou de mise demeure. Le DSEI, ainsi régulièrement tenu

à jour, se présente comme une sorte de *carnet de santé environnementale* du projet considéré globalement, c'est à dire infrastructure et foncier confondus dans une même évaluation des incidences.

La proposition ainsi faite va un peu au-delà de ce qui résulte strictement de la directive "Habitats" de 1992, mais vise à la mise en place d'un outil en facilitant l'application. Si le principe devait en être retenu, elle requerrait d'être validée par les services juridiques des ministères concernés, ainsi sans doute que par les instances compétentes de la Commission européenne.

2 LISTE RECAPITULATIVE DES PROPOSITIONS

La récapitulation faite ci-dessous suit l'ordre de leur apparition dans le rapport. Chaque proposition est suivie de l'indication des acteurs auxquels elle s'adresse principalement. En revanche, il n'est pas apparu possible, ni même souhaitable compte tenu du projet de loi rurale en cours d'élaboration, d'indiquer si elles relevaient de "bonnes pratiques" (ce qui est le plus souvent le cas), de guides techniques, de circulaires, de décrets ou de lois.

Proposition 1 : marquant l'intérêt d'un "benchmarking" au niveau européen.

*Procéder à une **étude bibliographie comparée** des pratiques des différents pays européens dans ce domaine et, si le besoin s'en fait sentir, organiser quelques missions d'étude dans des pays (Espagne et Pays Bas par exemple) dans lesquels les programmes d'infrastructures restent importants, avec un éclairage particulier sur la manière dont sont traités les sites "Natura 2000".*

[DR, dans le cadre du Comité des Directeurs des Routes des pays européens, et D4E]

Proposition 2 : pour une prise en compte très en amont des questions d'insertion de l'ouvrage dans son environnement naturel.

*Dans les secteurs les plus sensibles, identifier en amont de l'étude d'impact proprement dite les principaux enjeux environnementaux. Insister sur l'importance et la nécessaire qualité du **volet "environnement" de l'étude préliminaire** de l'infrastructure, au stade où les options de tracé et autres caractéristiques ne sont pas encore fermées. N'ayant pas vocation à être publiée (mais communicable aux termes de la loi du 17-7-78 modifiée), il servira notamment de base aux premières étapes des concertations locales ainsi qu'entre services administratifs.*

[DR, SETRA, CETE]

Proposition 3 : relative à la prolongation des DUP "anciennes".

Permettre au ministère en charge de l'Environnement de demander, lorsqu'il le juge nécessaire, que la prolongation des DUP venues à expiration de leur durée de validité (de 5 ans) soit soumise à un processus de concertation entre services; cela en étendant à cet effet le protocole intervenu le 14 septembre 1999 entre la D4E et la DR, et dans un délai compatible avec la poursuite de la procédure.

[DR, D4E, DIREN, Préfets]

Proposition 4 : visant à renforcer le processus de concertation (cas des autoroutes).

*Confirmer l'intérêt de la pratique, déjà largement répandue, consistant à prévoir, pour les secteurs les plus sensibles, une étape intermédiaire entre l'APS et l'APA, celle de **l'EPAPA (étude préliminaire à l'avant-projet autoroutier)**, base de discussion avec les parties prenantes concernées localement et les autorités et organismes en charge de l'environnement.*

[DR, sociétés concessionnaires d'autoroutes]

Proposition 5 : tendant à garantir une bonne prise en compte par le maître de l'ouvrage ou son délégué des exigences environnementales.

*Pour ce qui concerne les secteurs les plus sensibles écologiquement, le maître d'ouvrage de l'infrastructure mettra en œuvre un **système d'assurance qualité** garantissant la meilleure prise en compte des prescriptions environnementales. Pour les autoroutes concédées, et bien que*

l'approbation de l'APA soit de la responsabilité du président de la société concessionnaire, la partie correspondante du dossier d'APA pourra être évoquée au niveau ministériel.
[DR, sociétés concessionnaires, DIREN]

Proposition 6 : pour éviter le recours systématique à des procédures d'aménagement foncier contraignantes.

*Ouvrir à d'autres **modes d'aménagement foncier** que le remembrement (échanges parcellaires, réorganisation foncière) les aménagements fonciers compensatoires, au titre de l'article 10 de la loi de 1962.*

[DGFAR, DDAF]

Proposition 7 : concernant la composition des CCAF et des CIAF.

*Assurer une meilleure **représentation des acteurs ruraux non agricoles** au sein des CCAF et CIAF. Prévoir la participation de représentants du maître d'ouvrage de l'infrastructure, ainsi que des EPCI lorsqu'ils existent.*

[DGFAR]

Proposition 8 : afin d'harmoniser les pratiques de dédommagement et compensations diverses des grands maîtres d'ouvrage.

*Inviter, sous l'égide de la DR et de la DTT, les grands maîtres d'ouvrage à échanger sur les principes et les pratiques qu'ils mettent en œuvre pour le financement des aménagements fonciers, **l'indemnisation et la réparation des dommages de travaux publics**.*

[DR, DTT, sociétés concessionnaires, RFF]

*Proposition 9 : tendant à améliorer la **qualité et la continuité des prestations d'études** relatives à l'aménagement foncier.*

- *1°. Faciliter, par une formulation adéquate de la commande ou en favorisant une organisation appropriée de la profession dans ce but, le recours au même prestataire pour l'étude d'aménagement préalable et pour l'étude d'impact de l'aménagement foncier.*
- *2°. Permettre à celui-ci de participer aux réunions d'information, aux travaux de la CCAF, aux procédures d'enquête publique.*
- *3°. Développer les actions de sensibilisation et de formation des chargés d'étude et des géomètres à la connaissance et à la préservation des milieux naturels, et d'information sur les ressources d'expertise pouvant être mobilisées. [DDAF, Conseils Généraux]*

Proposition 10 : en vue de développer le vivier des experts de terrain et les compétences "nature" des aménageurs.

- *1°. Développer, dans l'enseignement supérieur, les **formations** de naturalistes de terrain, renforcer les filières de formation dans le domaine de la systématique et valoriser la place de la biologie animale et végétale dans la carrière des chercheurs.*
- *2°. Accroître les compétences du **réseau technique** de l'Etat, des autres maîtres d'ouvrage de niveau national (RFF, SNCF, sociétés concessionnaires d'autoroutes) ainsi que des services techniques des collectivités locales, en "génie environnemental" (ou écologique).
[Ministères en charge de la recherche et de l'enseignement supérieur, SETRA, CEMAGREF]*

Proposition 11 : tendant à améliorer la qualité de la documentation support de la concertation.

- 1°. Veiller à la qualité et à la lisibilité des documents et plans relatifs à l'état initial, et aux travaux projetés; en particulier, adopter une légende permettant le repérage sans ambiguïté des habitats favorables à telle ou telle espèce.
- 2°. Commanditer aux services techniques compétents de l'Agriculture, de l'Equipement et de l'Environnement, un **guide technique** sur les documents supports de l'étude d'aménagement et de la concertation locale (plans, légende et commentaires) ainsi que sur les meilleures pratiques.
[DDAF, SETRA, CEMAGREF, DIREN, RFF, SNCF]

Proposition 12 : visant à améliorer la prise en compte de l'environnement dans la conception des projets et de favoriser la synergie entre services constructeurs d'une part, services en charge de l'environnement d'autre part.

Inviter les DIREN à :

- 1°. développer les **activités d'inventaires** des milieux naturels (actualisation des ZNIEFF, mise en place du RNDN, réalisation des SIG, utilisation du Référentiel à Grande Echelle notamment);
- 2°. transmettre au maître d'ouvrage de l'infrastructure toutes données en leur possession relatives aux habitats rencontrés, et aux contraintes qui en résultent;
- 3°. désigner à son attention, les sources d'information (MNHN, ONCFS, CSP, CEMAGREF, INRA, IFEN, Parcs Nationaux, CELRL, ATEN, Conservatoires botaniques nationaux, cette liste n'étant pas exhaustive) les plus pertinentes sur le cas considéré;
- 4°. s'impliquer fortement dans l'identification et la hiérarchisation des enjeux environnementaux.
[D4E, DNP, DIREN]

Proposition 13 : relative à l'élaboration, la traduction opérationnelle et l'édiction des prescriptions :

- 1°. Le maître d'ouvrage devra prendre en compte les recommandations, préconisations et prescriptions existant dans les documents tels que les chartes régionales et départementales, les projets de territoires, les chartes de pays, les conventions liant les collectivités entre elles ou avec l'Etat;
- 2°. Pour la traduction opérationnelle des prescriptions, sera encouragée une **démarche itérative** entre prescripteurs et aménageurs, et adopté un mode de présentation systématique (conditions s'imposant aux haies, aux talus et fossés, aux prairies, aux boisements, aux zones humides, aux habitats écologiquement sensibles, au curage et au recalibrage des cours d'eau, à leurs rives, aux aménagements hydrauliques, etc...);
- 3°. Les prescriptions ont vocation à être intégrées dans le dossier de l'enquête préalable à la DUP d'une part, dans les arrêtés préfectoraux ordonnant les aménagements fonciers d'autre part;

- 4°. L'administration préfectorale verra son attention appelée sur l'importance de son rôle dans l'approbation du programme des travaux connexes, et dans le contrôle du respect des prescriptions qui auront été édictées. La MISE pourra en être saisie pour avis.
[CETE, DIREN, Préfets, MISE]

Proposition 14 : tendant à affermir et à améliorer le processus de concertation entre les services administratifs concernés:

- 1°. Veiller à la bonne application de la circulaire DNP et DR du 14-9-99 organisant, en amont de l'instruction mixte, la concertation entre les DIREN et les services déconcentrés de l'Équipement pour l'élaboration et l'instruction des projets routiers, conformément au **protocole** d'accord signé entre les deux directions; formaliser les résultats de la concertation ainsi organisée, afin d'en assurer une bonne prise en compte ultérieure au stade de la conférence entre services;
- 2°. Étendre aux liaisons ferroviaires ce protocole d'accord afin que s'organise également très en amont la concertation;
- 3°. Mettre à profit les dispositions du décret du 19-2-2002 modifiant la procédure applicable aux travaux mixtes (introduction de la possibilité d'ouverture d'une conférence complémentaire à l'issue de l'enquête publique en cas de modification du projet), pour "purger" les éventuels différends entre services de l'État relatifs à la prise en compte de l'environnement;
- 4°. Veiller à ce que la déconcentration au niveau local, pour certains ouvrages, de la concertation inter-services, loin d'affaiblir le souci de la préservation des espaces naturels, contribue au contraire à le renforcer; à cette fin, s'assurer qu'est mise en place une organisation efficace des échanges d'informations (verticalement et horizontalement).
[DR, DNP, DTT, RFF]

Proposition 15 : confirmant la nécessaire contribution financière du maître d'ouvrage de l'infrastructure aux études et travaux résultant des prescriptions.

*Autoriser et, si nécessaire, faire obligation au maître de l'ouvrage de **participer au financement des études et travaux nécessaires** au respect des prescriptions environnementales incluses dans la DUP, qu'elles proviennent de ses propres propositions ou des administrations de contrôle.*

[DR, RFF, SNCF]

Proposition 16 : tendant à une meilleure articulation des études d'impact relatives respectivement à l'infrastructure et à l'aménagement foncier

- 1°. Organiser une meilleure articulation des études d'impact relatives d'une part à l'infrastructure, d'autre part à l'aménagement foncier; cette dernière doit reprendre en compte les éléments pertinents de l'étude d'impact de l'ouvrage.
- 2°. En tout état de cause, assurer une bonne transmission des dossiers et des informations entre le chargé d'étude d'impact de l'infrastructure et les chargés d'études d'aménagement et d'impact des l'aménagement foncier.
- 3°. Inciter les maîtres d'ouvrage des études d'aménagement et d'impact à s'entourer de toutes les expertises nécessaires.
[CETE, DDAF, Conseils Généraux]

Proposition 17 : recommandant de faire démarrer le plus tôt possible (avant la DUP) l'étude d'aménagement préalable aux opérations foncières:

- 1°. Inviter le maître d'ouvrage de l'infrastructure à susciter la mise en place d'associations représentatives des intérêts agricoles, forestiers, environnementaux et ruraux; et la désignation de lieux de dialogue en accord avec les conseils municipaux.
- 2°. Le décret du 9 juillet 2001 prévoyant la fourniture de l'étude d'aménagement foncier préalable dans les deux mois qui suivent la DUP, **anticiper**, quand c'est possible, sur la clôture de l'enquête d'utilité publique pour débiter cette étude.
[DDAF, Préfets, Conseils Généraux]

*Proposition 18 : Pour ce qui concerne l'aménagement foncier, distinguer le **périmètre de l'étude préalable** de celui de l'aménagement foncier opérationnel, le premier pouvant être plus étendu pour intégrer tous les éléments du "projet de territoire".*
[DGFAR, DDAF, Préfets, Conseils Généraux]

Proposition 19 : visant à assurer un meilleur contrôle des opérations sur le terrain.

- 1°. Pour l'infrastructure :
 - Faire en sorte que le **contrôle de l'IGR** soit renforcé et effectivement réalisé sur ces aspects.
 - Veiller, en cas de concession ou de maîtrise d'ouvrage déléguée, à ce que le cahier des charges et les annexes techniques soient très clairs et rigoureux sur ces points.
 - Eventuellement, voir s'il y a lieu d'avoir recours à un contrôle externe.
 - Confirmer et au besoin renforcer le contrôle externe assuré par le service de contrôle des autoroutes concédées:
- 2°. Pour les aménagements fonciers :
 - Prévoir que la mission du chargé d'étude d'impact se prolonge jusqu'à la fin des travaux connexes par deux bilans, l'un à la fin de l'opération et l'autre 3 à 5 ans après;. prévoir l'intervention d'organismes de contrôle externes, financés par le maître d'ouvrage du foncier, avec le concours éventuel du maître d'ouvrage de l'infrastructure.
- 3°. Concernant les propriétaires fonciers et les exploitants :
 - Mettre en valeur les meilleures pratiques des Conseils Généraux afin d'inciter propriétaires et exploitants au respect des milieux naturels (bourses aux arbres, primes au maintien et à l'entretien des arbres et des haies, acquisitions foncières, etc...).
- 4°. Concernant le maître d'ouvrage de l'infrastructure: l'autoriser à conclure avec les maîtres d'ouvrages de l'aménagement foncier et des travaux connexes (département, communes, associations foncières, EPCI) des conventions mettant à sa charge le financement de tout ou partie des interventions d'organismes spécialisés chargés de contrôler la conformité des travaux aux prévisions.
- 5°. L'autoriser également à contribuer au financement des activités de contrôle, d'évaluation et de recherche relatives d'une part au suivi des impacts environnementaux de l'aménagement global (incluant l'aménagement foncier), d'autre part au maintien des fonctionnalités des aménagements écologiques.
[DR, DTT, RFF]

Proposition 20 : relative spécifiquement au traitement des zones "Natura 2000" et au dossier de synthèse d'évaluation des incidences (DSEI).

- 1°. Très en amont du projet d'infrastructure, les autorités et services compétents mettront à disposition du maître de l'ouvrage tous éléments à leur connaissance portant sur les habitats et sites protégés ainsi que les propositions transmises à la Commission ou sur le point de l'être. Cette information sera accompagnée d'un descriptif des contraintes qui en découlent;
- 2°. La DIREN fera connaître à l'aménageur les contraintes et prescriptions résultant de la présence d'une zone "Natura 2000", ainsi que les DOCOB réalisé ou en cours d'élaboration, ainsi que toutes propositions utiles de mesures d'atténuation;
- 3°. Sera identifié, dans le volet "environnement" de l'étude préliminaire de l'infrastructure, un dossier "évaluation des incidences", amorce du dossier de synthèse d'évaluation des incidences (DSEI), partie intégrante (pour le volet infrastructure) du dossier de DUP;
- 4°. Ce dossier sera transmis à la DIREN pour vérification, hiérarchisation des enjeux, avis éventuels d'experts; prescriptions à respecter;
- 5°. Le volet "évaluation des incidences" de l'étude d'impact de l'APS sera également transmis à la DIREN;
- 6°. Les suites à donner feront l'objet d'une décision conjointe Equipement / Environnement définition d'un couloir de passage restreint / production du cahier des charges du DSEI.
[DR, DNP, D4E, DIREN]

3 RAPPORT

3.1 Introduction

Le propre des infrastructures de transport terrestre est d'exiger, pour leur implantation, une certaine emprise au sol, affectant ainsi inévitablement sa destination antérieure et les activités qui s'y exerçaient, qu'elles soient de caractère urbain ou périurbain, sylvicoles ou agricoles. C'est la loi du 8 août 1962 qui, dans son article 10, a fixé les conditions dans lesquelles une procédure d'aménagement foncier pouvait être engagée pour remédier aux dommages causés par une infrastructure sur les exploitations agricoles des communes traversées.

Un grand ouvrage linéaire qui déroule le "ruban" de son emprise a en effet toutes chances de bouleverser les conditions d'exploitation sur une partie des parcelles d'une ou plusieurs "fermes", en réduisant la surface exploitée, parfois en détruisant le siège d'exploitation ou en coupant en deux parties les terres exploitées. Il n'est que légitime de chercher à y remédier au mieux par un aménagement foncier approprié.

Cet aménagement, motivé par le passage de l'infrastructure, est un cas particulier de l'aménagement foncier rural, dont le code rural dit dans la rédaction actuelle de son article L121-1 qu'il a pour objet "d'assurer la mise en valeur et l'amélioration des conditions d'exploitation des propriétés agricoles ou forestières" et "qu'il contribue également à l'aménagement du territoire communal défini par les documents d'urbanisme opposables aux tiers". Pour bien marquer la portée très large de l'aménagement foncier rural, il est envisagé de prendre en compte *la multifonctionnalité des activités*, notamment ses fonctions économiques, environnementales et sociales en vue d'un développement durable. C'est dire l'évolution qui s'est faite dans les esprits depuis une quarantaine d'années afin notamment de mieux prendre en compte les enjeux environnementaux, et qui rejaillira nécessairement sur la manière d'envisager les aménagements fonciers "de l'article 10".

S'il est entièrement légitime de mettre en œuvre des procédures d'aménagement foncier compensatoire (que le langage courant continue d'appeler "remembrement compensatoire"), celles-ci ont pu dans des cas extrêmes, en raison surtout des travaux connexes qui les accompagnent, se traduire par des impacts négatifs sur l'environnement supérieurs à ceux qui sont directement imputables à l'infrastructure elle-même. Les causes de cette situation sont désormais bien identifiées:

- la prévalence d'une logique quasi exclusive de compensation agricole;
- le décalage dans le temps des procédures relatives à l'infrastructure d'une part, à l'aménagement foncier d'autre part;
- la différence d'échelle géographique de prise en compte des deux ordres de préoccupation;
- la dualité de maîtrise d'ouvrage concernant d'un côté l'infrastructure (Etat, collectivité territoriale, société concessionnaire d'autoroute, RFF), de l'autre les aménagements fonciers (le Conseil général).

Il serait vain de chercher à surmonter ces difficultés, qui tiennent souvent à la nature même des choses, au prix d'un alourdissement des procédures, d'un allongement des délais, d'un renchérissement des projets ou d'un renforcement des contrôles. Bien des progrès ont d'ailleurs

été accomplis au cours de ces dernières années dans le cadre législatif actuel pour une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux et une meilleure articulation des procédures. Mais le contexte s'est compliqué avec la montée en puissance du souci de préservation des milieux et habitats naturels et des espèces protégées, traduit dans *la Directive européenne "Habitats" n° 92-43*, désormais transposée en droit interne.

Le présent rapport paraît au moment même où les travaux préparatoires au *projet de loi rurale*, dont le volet foncier est l'une des composantes importantes, sont sur le point d'être achevés. La mission a conduit ses réflexions de manière indépendante. De ce fait, certaines de ses propositions ou suggestions pourront recouper ce qui figurera dans le projet de loi, leur offrant cependant un autre éclairage.

Le travail conduit par la mission a visé un triple objectif.

D'abord, s'efforcer de *présenter de manière synthétique l'ensemble des enjeux* en cause dans le processus complexe par lequel une grande infrastructure s'inscrit dans son environnement. Il aboutit, lorsque ces enjeux ont bien été perçus et identifiés, à ce qu'à partir d'un projet aux fonctionnalités limitées naisse un véritable acte d'aménagement global. Les acteurs en sont multiples et ont chacun, inévitablement, leur logique propre. Les domaines concernés – équipement et développement, agriculture, aménagement des espaces naturels et ruraux, environnement – sont très divers. Les échelles de temps et d'espace pertinentes pour appréhender les phénomènes et organiser les nécessaires concertations sont également sans commune mesure, selon que l'on considère le biotope pouvant être affecté localement ou le grand projet, parfois de dimension européenne, influençant structurellement les flux d'échanges de personnes et de biens. Et il peut s'écouler jusqu'à une dizaine d'années entre une DUP et la fin des travaux d'aménagement foncier.

En second lieu, la mission s'est rapidement aperçue que, si le cadre législatif pouvait en effet être utilement aménagé pour prendre en compte l'évolution récente des aspirations et des enjeux, *nombre de progrès étaient possibles (et étaient effectivement accomplis, comme elle a pu le constater), avec la législation actuelle*, beaucoup étant affaire de pratique et de bonne intelligence entre acteurs de l'aménagement. Les circulaires actuellement en vigueur semblent suffisamment explicites sur les objectifs à viser et les concertations à établir, notamment entre les différents départements ministériels. Les gisements d'améliorations paraissent résider dans une meilleure articulation des pratiques, dans l'élaboration d'outils méthodologiques permettant d'encadrer les démarches, dans un bon échange d'informations entre aménageurs sur les "bonnes pratiques". Les "routiers" ont mis en place des "clubs" de concepteurs de projets, qu'ils appartiennent aux services de l'Etat ou à ceux des collectivités territoriales. Pourquoi n'en irait-il pas ainsi pour les "aménageurs fonciers" et, mieux encore, pourquoi ne pas imaginer un "inter-club" mêlant les uns et les autres ?

Le rapport s'est donc attaché à mettre en exergue les bonnes pratiques et à formuler certaines recommandations d'ordre méthodologique susceptibles d'être mises en oeuvre dans le cadre législatif actuel. De ce point de vue, il a surtout cherché à encourager des démarches déjà largement amorcées ici et là.

En troisième lieu, la mission a choisi de se pencher plus particulièrement sur *les cas où l'infrastructure est amenée à traverser ou à côtoyer des zones "Natura 2000"*. Il est clair en effet que c'est sous l'effet de la législation communautaire que le souci de la préservation des espaces naturels a pris une dimension nouvelle. La méthodologie applicable à ces circonstances n'est pas encore complètement fixée. Si l'on ne prétend pas avoir comblé cette lacune, ont été suggérées des voies pour aborder de manière rationnelle des questions qui deviennent trop vite passionnelles. Le propos n'a pas été de compliquer encore des procédures déjà très lourdes, mais

de prendre acte de ce que l'expérience démontre chaque jour davantage: une mauvaise économie de temps sur les études peut engendrer des délais incommensurables sur la réalisation des projets concernés.

S'il fallait caractériser les travaux de la mission par quelques mots clés, ils seraient:

- Connaissance des milieux naturels et des conditions de leur maintien dans un état de conservation favorable,
- Globalité de l'approche: du projet d'infrastructure à un acte d'aménagement,
- Prise en compte et hiérarchisation des enjeux environnementaux, dans le strict respect des directives européennes,
- Organisation de passerelles (informations et pratiques) entre foncier et infrastructure,
- Explicitation des choix opérés, consolidation progressive des acquis,
- Transparence et ouverture au dialogue et à la concertation,
- Continuité des dispositifs mis en œuvre pour aboutir à un aménagement harmonieux, et généralisation de la pratique du bilan.

Les recommandations ou propositions formulées au fil du présent rapport n'ont pu, dans le court laps de temps imparti, être suffisamment approfondies pour être présentées sous une forme directement opérationnelle, qu'elles soient d'ordre méthodologique ou qu'elles aient vocation à être traduites dans des textes juridiques ou des circulaires. C'est aux services en charge de ces problèmes qu'il appartiendra de le faire. Elles cherchent davantage à exprimer un certain *état d'esprit*, qu'à modifier de manière importante un dispositif déjà très complexe, et parfois même surabondant.

La lettre de mission posait des questions très précises. Le rapport s'est organisé autrement, en examinant successivement, après un résumé des principales conclusions et propositions :

- les enjeux,
- le cadre juridique,
- les procédures,
- les acteurs : leur logique et leurs attentes,
- les obstacles à un aménagement harmonieux et les voies d'amélioration,
- le cas des sites "Natura 2000".

Les réponses aux questions posées figurent en annexes au rapport, avec d'inévitables redites, mais renvoi systématique aux recommandations et propositions encadrées dans le corps du texte.

3.2 Les enjeux :

3.2.1 Au plan quantitatif :

Si les espaces naturels et ruraux sont confrontés à de nombreux défis pour leur développement et leur aménagement futurs, il sera traité de ceux qui sont liés à la traversée d'infrastructures linéaires, objet de la mission. Mais cette question est-elle encore d'actualité ?

Il est vrai que l'on constate un *ralentissement du rythme de construction* des grandes infrastructures linéaires, dû à la fois à ce que les schémas directeurs sont proches de leur réalisation, aux problèmes de financement, à la recherche de l'utilisation optimale de l'existant (mesures d'exploitation, schémas de services), et aux difficultés de plus en plus grandes rencontrées pour faire aboutir les projets: complexité croissante des procédures liée notamment à la nécessité de se conformer aux directives européennes, sensibilité des riverains et des associations de défense de l'environnement.

Par ailleurs, des remembrements quantitativement très importants ont été conduits depuis 60 ans, concernant 16 millions d'hectares, soit la moitié de la surface agricole française, et leur rythme annuel a chuté de moitié depuis l'origine, pour la simple raison que ce qui est fait n'est plus à faire. Le département peut de plus demander aux propriétaires qui souhaiteraient que soit conduit un nouveau remembrement de supporter tout ou partie des coûts correspondants. Pour ces raisons d'absence d'objet ou de coût jugé trop élevé, la demande des agriculteurs tend à se tarir.

Pour autant, il est notable qu'en proportion la part des remembrements "article 10" n'a cessé d'augmenter ces dernières décennies, passant de 12% environ dans les années 70 à 40% (80 000 ha) en 1997 et 1998. Les opérations de remembrement sont donc de plus en plus liées à un projet de grand ouvrage linéaire. Et bien que le rythme des constructions neuves tende à se ralentir, cette question n'a rien perdu de son actualité. On doit d'ailleurs noter que la *maîtrise d'ouvrage* de ces infrastructures sera sans doute à l'avenir assurée dans une proportion croissante par des collectivités territoriales que l'on ne peut donc ignorer dans la mission qui nous est confiée, malgré les difficultés que cela comporte.

Enfin, si quantitativement la question des aménagements fonciers liés aux grandes infrastructures linéaires a désormais une moindre ampleur qu'elle n'en eut (la mission n'a pas jugé possible de se livrer à un quelconque exercice de projection chiffrée), elle a gagné en complexité du fait de la Directive "Natura 2000", de la sensibilité des milieux associatifs, et des risques contentieux qui s'y attachent.

3.2.2 Au plan qualitatif :

Il est d'usage de distinguer, parmi les impacts d'une infrastructure de transport linéaire, ceux qui lui sont directement liés – désorganisation des exploitations agricoles, effets sur le milieu physique et les habitats, effet de coupure – et les impacts indirects, liés aux réaménagements fonciers qui en découlent le plus souvent.

3.2.2.1 Le prélèvement de terres agricoles (ou la disparition d'espaces boisés) et la déstructuration des exploitations agricoles.

Que ce soit pour assurer l'emprise du projet ou par suite de l'apparition de délaissés inaccessibles, incultivables ou peu rentables, la réalisation d'une grande infrastructure linéaire consomme des terrains agricoles ou sylvicoles. La surface agricole utile (SAU) s'en trouve inévitablement diminuée, avec des conséquences plus ou moins lourdes selon la taille des parcelles, leur affectation initiale, les améliorations (irrigation, drainage) qui avaient pu être réalisées antérieurement. Selon aussi que les terres avaient ou non fait l'objet d'un remembrement.

En dehors de cet effet de substitution, la réalisation de l'infrastructure s'accompagne d'une désorganisation des exploitations tenant particulièrement à la coupure de certaines parcelles, à la disparition de cheminements agricoles permettant de relier les sièges d'exploitation aux parcelles, qui oblige à des allongements de parcours d'autant plus préjudiciables que les interventions nécessaires sont fréquentes (cas des zones maraîchères).

C'est pour y remédier dans toute la mesure du possible que la loi a offert aux propriétaires et exploitants concernés la possibilité, s'ils en décident ainsi, de procéder à un aménagement foncier qui doit, par l'amélioration du parcellaire tendre à:

- l'augmentation de la taille des parcelles,
- l'amélioration de leur configuration,
- une réduction des distances par rapport au siège d'exploitation,

et cela quelque soit le degré de mécanisation de l'agriculture.

3.2.2.2 Les atteintes au milieu physique et aux habitats écologiquement sensibles

L'implantation de grandes infrastructures linéaires est susceptible d'entraîner des atteintes plus ou moins importantes aux espèces protégées et, de manière générale à la biodiversité et à la pérennité des milieux.

Les effets sur le milieu physique peuvent être d'ordre géotechnique, hydraulique ou micro-climatique. Ils sont dans l'ensemble bien maîtrisés, les problèmes hydrauliques apparaissant généralement comme les plus complexes du fait de l'apparition d'écoulements superficiels non contrôlés présentant des risques d'érosion, ou de zones hydromorphes en amont des remblais, ou encore des gênes susceptibles d'être causées à l'exploitation agricole ou sylvicole des terres.

Les atteintes aux milieux naturels retiennent désormais une attention croissante, particulièrement lorsqu'ils sont écologiquement sensibles, en raison notamment des directives européennes. Une partie importante de ce rapport sera consacrée à cet aspect des choses: risque d'appauvrissement de la biodiversité par disparition d'habitats ou d'espaces relais, déséquilibre écologique causé par l'infrastructure. Les concepteurs des projets y sont de plus en plus sensibilisés, mais restent contraints par l'enveloppe des coûts d'objectif qui leur est allouée.

Il est en particulier important de respecter une certaine perméabilité des secteurs situés de part et d'autre de l'ouvrage, ce vers quoi la culture française, privilégiant les terrassements plutôt que les ouvrages d'art (se distinguant en cela de l'italienne) ne tend pas toujours. L'arsenal des outils dont disposent les aménageurs pour limiter l'impact direct de leurs ouvrages ne s'enrichit pas moins pour autant, au fil des expériences acquises: limitation des emprises dans les zones

sensibles, adoucissement des talus, plantations de haies, création, en zones humides, de mares de substitution, etc. Tous ces aménagements ont pour but de réduire l'effet de coupure de l'infrastructure, effet dont la portée est beaucoup plus large que le seul impact visuel qui la matérialise.

3.2.2.3 L'effet de coupure

Dans la majorité des cas, il constitue l'impact le plus fort. et quasi inéluctable des grandes infrastructures linéaires

On l'a déjà évoqué avec la déstructuration des exploitations (et au-delà des propriétés) et la modification des itinéraires de liaison qu'il induit, mais l'enjeu va au-delà.

L'effet de coupure est lié à la séparation, par l'infrastructure, d'éléments d'habitat de faune sauvage auparavant en continuité. Au-delà des conséquences directes qui en résultent (destruction d'espèces traversant les voies), les conséquences indirectes, dues à l'isolement de populations dont certaines peuvent avoir des effectifs très faibles, peuvent se révéler particulièrement préjudiciables.

Les impacts directs seront d'autant plus forts qu'il y aura corrélation entre l'importance du trafic et les périodes de migration des espèces concernées. L'éclairage de l'équipement, la pollution engendrée par la circulation peuvent dans certains cas les accentuer. Mais c'est la minimisation des impacts indirects qui doit prioritairement retenir l'attention en dépit des difficultés que soulève son évaluation. Ils peuvent en effet être, sinon supprimés, du moins fortement atténués si l'on met en œuvre des dispositions appropriées.

Si l'on ne voit pas bien comment lutter contre l'effet de barrière micro-climatique lié à l'irradiation nocturne des bandes de roulement chauffées pendant la journée, laquelle peut être dissuasive pour certains insectes, on s'attache de plus en plus à rétablir des éléments de la continuité perturbée: L'expérience acquise dans le domaine des passages à grande faune ou des fosses destinées au passage des amphibiens, ou encore des barrières infranchissables pour chauves-souris a permis d'en savoir plus sur les conditions à remplir pour que ces ouvrages remplissent leur fonction.

Des réflexions ont cours pour la conception de passages écologiques d'un type nouveau, adaptés à la traversée de biotopes importants et sensibles. Il conviendrait toutefois d'en savoir davantage sur les comportements des espèces protégées. Par ailleurs, la réalisation d'ouvrages coûteux serait vaine si, par ailleurs, les travaux connexes aux aménagements fonciers devaient accentuer cet effet de coupure.

3.2.2.4 Les effets indirects liés aux opérations d'aménagement foncier:

Les opérations d'aménagement foncier prévues par la loi du 8 août 1962 pour remédier aux effets de coupure et de substitution, se traduisent par une réorganisation parcellaire et des travaux connexes au remembrement susceptibles d'entraîner, à côté d'améliorations sensibles des conditions d'exploitation, des impacts forts sur les milieux:

- disparition de haies, de boisements ou de talus boisés,
- perturbation des écoulements de fond de thalweg,
- accélération des ruissellements pouvant présenter des risques d'érosion,
- création de zones asséchées ou au contraire hydromorphes,

- appauvrissement de la biodiversité,
- modification du paysage par perte de son caractère bocager ou semi-bocager.

Une partie des effets négatifs de ces aménagements peut être imputée au fait qu'ils sont conçus dans une logique où prédomine le souci de l'amélioration des conditions d'exploitation agricole, au détriment d'autres ordres de préoccupation, dont celles qui touchent à l'environnement. Mais, contrairement aux idées reçues, cette même logique semble prévaloir également dans la plupart des autres pays d'Europe. Dans un land comme celui de Bavière, c'est bien le souci de la rentabilité des exploitations, de la commodité d'accès et de manœuvre des engins qui prévaut. Il ne subsiste en général plus de haies qu'en bordure des routes et autoroutes.

Proposition 1 Procéder à une étude bibliographie comparée des pratiques des différents pays européens dans ce domaine et, si le besoin s'en fait sentir, organiser quelques missions d'étude dans des pays (Espagne et Pays Bas par exemple) dans lesquels les programmes d'infrastructures restent importants, avec un éclairage particulier sur la manière dont sont traités les sites "Natura 2000".

Ce qui doit être déploré, c'est qu'on ait pu, dans le passé, "profiter" du projet d'infrastructure pour procéder à des remembrements allant au-delà de ce qui était strictement nécessaire, sans distinguer d'ailleurs les deux formes d'aménagement foncier (celui qui résulte de l'application de l'article 10, celui auquel le conseil général peut souhaiter procéder concomitamment), comme on aurait dû le faire au regard des textes. Plus gravement, on a pu associer à ces remembrements de grande ampleur des travaux connexes dont l'incidence sur l'environnement n'était pas toujours bien évaluée, tant prédominait le souci de la bonne exploitation agricole.

Or, dans les sites écologiquement sensibles, les travaux hydrauliques, les défrichements, les arasements de haies, les modifications de cheminements, les changements d'affectation l'affectation des sols ou des modes d'exploitation, ont pu avoir des conséquences négatives, heureusement non irréversibles.

3.3 Le cadre juridique:

Les lois et décrets qui régissent la conduite des grands ouvrages linéaires ainsi que des aménagements qui leur sont liés ont évolué sous l'effet des changements intervenus dans trois domaines:

- l'équipement et l'aménagement du territoire;
- l'agriculture et le monde rural;
- l'environnement et les paysages.

Deux thèmes transversaux imprègnent toute cette évolution : celui de la décentralisation; celui de la concertation et de l'information du public.

On en donnera un bref rappel historique en distinguant, de manière sans doute un peu artificielle car les différents ordres de préoccupations sont étroitement imbriqués dans les textes:

- Le dispositif législatif applicable aux grandes infrastructures linéaires;
- Le cadre régissant l'aménagement foncier stricto sensu;
- Les dispositions ayant trait à l'environnement, aux paysages, et à la concertation.

3.3.1 L'encadrement juridique des grands projets d'infrastructure linéaire:

3.3.1.1 Le cadre général:

Quelque soit le moyen de transport concerné et le mode de réalisation retenu (maîtrise d'ouvrage exercée directement par l'Etat ou les collectivités territoriales, maîtrise d'ouvrage déléguée à une société concessionnaire publique ou privée), un certain nombre de dispositions générales s'imposent pour respecter :

- Les schémas directeurs (depuis la loi du 25 juin 1999, les schémas de services collectifs),
- Les prescriptions de la LOTI (justification économique et sociale, et évaluation des projets),
- La prise en compte de l'environnement et des paysages, dans une perspective de développement durable,
- Les exigences d'information et de participation du public (loi du 2 février 1995 instituant la Commission du débat public, loi du 27 février 2002 la renforçant),
- La nécessaire concertation avec les collectivités territoriales ainsi que la concertation entre les départements ministériels concernés.

3.3.1.2 Les projets routiers:

Que l'ouvrage soit réalisé en régie directe ou qu'il soit concédé, la phase amont de la procédure est toujours conduite sous la responsabilité des services de l'Etat. Elle comporte:

- le schéma directeur des routes nationales (loi du 04/02/95)
- les schémas de service (loi du 25/06/99 et décret du 18/04/02)
- le débat public, bilan et cahier des charges de l'infrastructure
- l'étude préliminaire d'APS et l'étude d'APS
- les procédures préventives d'inscription aux documents d'urbanisme
- l'instruction mixte
- la déclaration d'utilité publique
- les engagements de l'Etat et comités de suivi
- le cas échéant, le 1% paysage et développement

le tout dans le respect de l'environnement et du développement durable.

L'attention apportée à cette phase amont conditionnera souvent la bonne réalisation de la phase ultérieure. Elle inspire des observations qui, bien que débordant souvent le cadre de la mission, n'ont pas paru devoir être gommées.

S'agissant d'abord du schéma directeur des routes nationales (schéma de services désormais), il doit être l'expression d'un engagement fort de l'Etat et de la nation, susceptible de n'être reconsidéré que de manière très restrictive. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995, modifiée par celle du 25 juin 1999, a précisé les choix stratégiques sur lesquels repose la politique d'aménagement et de développement durable du territoire. Elle est traduite dans des schémas de services collectifs, dont celui des transports de voyageurs et de marchandises, *élaboré par l'Etat dans une perspective à 20 ans, pour être adopté par décret*. Il est cependant prévu, à titre transitoire, que le schéma directeur routier national puisse faire l'objet par décret, après consultation des régions et des départements directement intéressés, des modifications nécessaires à la réalisation des grands projets d'infrastructures.

Dans certains pays comme la Suisse par exemple, c'est une loi qui sanctionne l'adoption d'un tel schéma, ce qui lui confère une valeur d'engagement très forte. Quant au processus de révision, il est conditionné par l'existence d'une majorité qualifiée pour l'engager, avec débat à l'assemblée représentative au niveau national. Une liaison inscrite au schéma ne peut donc en principe pas se trouver remise en cause à tout propos. Le système repose donc sur *la force donnée aux engagements pris et l'encadrement rigoureux de leur remise en cause éventuelle*, réalisant un bon équilibre entre la nécessaire stabilité du projet collectif et le souci de pouvoir le faire évoluer en fonction des exigences sociales.

De longue date, le législateur a mis l'accent sur la nécessaire protection de l'environnement et des paysages. La loi Barnier sur le paysage du 2 février 1995, outre qu'elle a rendu obligatoire une étude d'aménagement préalable aux opérations d'aménagement foncier, a introduit à l'article L 121-19 du code rural des mesures contrôlant la destruction des boisements linéaires, haies et plantations d'alignement, à partir du moment où un périmètre d'aménagement foncier est arrêté. Elle a créé un article L 126-6 qui ouvre la possibilité de protéger par arrêté préfectoral les boisements linéaires identifiés à ce titre, qu'ils existent déjà ou qu'ils soient à créer. Elle a enfin instauré à l'article L 123-8 une nouvelle catégorie de travaux "de remise en état et création de haies, plantations d'alignement, talus, fossés et berges ayant un intérêt pour les équilibres naturels et les paysages". L'arsenal juridique ne fait donc pas défaut.

Au demeurant, le *1% paysage et développement* et les études de chartes d'itinéraire et de plans de paysage qui en découlent peuvent être, sous condition qu'il s'agisse d'aménagements ou d'équipements visibles de l'autoroute, le support de recommandations concernant le milieu naturel et le paysage situés aux abords de l'autoroute.

Dans le cas des *ouvrages concédés*, c'est à l'Etat, autorité concédante, qu'incombe la responsabilité des grandes options du tracé selon deux étapes : l'étude préliminaire de l'APS définissant une bande préliminaire d'environ un kilomètre de largeur, l'étude d'APS proprement dite, débouchant sur une bande de 300 mètres. Le cahier des charges de la concession et ses annexes techniques comportent les prescriptions à respecter en matière d'environnement.

Les études d'avant-projet autoroutier (APA) permettent d'affiner les choix techniques et la description du projet envisagé, afin d'une part de s'assurer de sa conformité au dossier d'APS approuvé, au cahier des charges de la concession et à ses annexes techniques, ainsi qu'aux engagements pris par l'Etat dans le cadre de la procédure de DUP, d'autre part de procéder aux opérations d'inspection préalables à la délivrance de l'autorisation de mise en service.

3.3.1.3 Les projets ferroviaires:

Il n'a pas été possible dans le cadre de la présente mission de procéder à l'examen approfondi du cadre juridique régissant la réalisation des liaisons ferroviaires. On se bornera à mettre en exergue deux points importants:

Tout d'abord, en dépit du rôle important dévolu à RFF, c'est bien le ministre qui prend, sur sa proposition, les décisions majeures qui jalonnent le déroulement d'un projet de nouvelle liaison ferroviaire. En second lieu, la bande d'étude de l'avant projet sommaire est plus large (500 m) qu'en matière d'infrastructures routières, ce qui peut rendre plus délicate la formulation de prescriptions précises relatives à l'environnement, d'autant plus que les exigences de tracé en plan et de profil en long, de même que celles qui sont liées à la stabilité des sols sont particulièrement rigoureuses.

On dira plus loin combien il serait intéressant que les maîtres d'ouvrage des infrastructures des deux principaux modes de transport terrestres échangent sur les modes d'aménagement foncier qu'ils cherchent à promouvoir ainsi que sur leurs pratiques de compensation des incidences négatives de leurs projets sur les exploitations agricoles et forestières et sur les milieux naturels.

3.3.2 Le cadre juridique des aménagements fonciers:

En France les premières expériences d'aménagement foncier remontent au 18^{ème} siècle et le remembrement (à la majorité qualifiée) a été créé par une loi de 1918.

Depuis la loi du 9 mars 1941 qui, avec son règlement d'administration publique du 7 janvier 1942, institue le remembrement comme opération d'utilité publique et crée les CCAF et les CDAF, diverses adaptations ont été apportées en fonction de l'expérience acquise et de l'évolution de l'agriculture:

- assouplissement de la règle de l'équivalence (loi d'orientation agricole du 8 août 1960),
- obligation faite aux aménageurs de remédier aux perturbations foncières découlant de la réalisation de grands ouvrages publics (article 10 de la loi complémentaire d'orientation agricole du 8 août 1962),
- possibilité offerte à la commune de prélever à son profit, lors d'un remembrement, l'emprise foncière destinée à un équipement d'utilité publique (ordonnance du 22 septembre 1967),
- précision apportée aux critères de grave déséquilibre d'une exploitation (décret du 5 avril 1968),
- élargissement du remembrement à l'aménagement rural, prise en compte de la protection de la nature, et institution, au sein de la CCAF, de la présence d'une PQPN (loi du 11 juillet 1975),
- affirmation de l'aménagement et du développement économique de l'espace rural comme constituants essentiels de l'aménagement du territoire; création d'une commission nationale d'aménagement foncier et modification des commissions communales et départementales; institution du remembrement-aménagement (seconde loi d'orientation agricole du 4 juillet 1980)),
- extension des dispositions relatives aux remembrements compensatoires à l'ensemble des grandes infrastructures; institution du délai de deux mois imparti à la CCAF pour se prononcer sur l'opportunité ou non du remembrement; précisions apportées aux obligations du maître d'ouvrage relatives au périmètre perturbé (décret du 10 mars 1981),
- attribution au département de la responsabilité financière de l'aménagement foncier rural (loi de décentralisation du 7 janvier 1983),
- clarification des modes d'aménagement foncier rural, et codification de leur cadre législatif et réglementaire (loi du 31 décembre 1985, et ses décrets d'application du 31 décembre 1986),
- fixation des conditions d'exécution des opérations liées aux grands ouvrages (loi de modernisation de l'agriculture du 1^{er} février 1995)

Est actuellement à l'étude un projet de loi rurale dont l'apport essentiel, pour ce qui concerne le sujet de ce rapport, devrait être de rendre possibles, pour la compensation des perturbations occasionnées aux exploitations, d'autres modes d'aménagement foncier que le remembrement agricole et forestier.

3.3.3 Les textes relatifs à l'environnement, aux paysages et à la concertation:

Les principaux sont les suivants :

- Loi du 10 juillet 1976 (protection de la nature): elle oblige à réaliser une étude d'impact pour tout projet susceptible d'avoir une incidence sur l'environnement,
- Décrets du 12 octobre 1977 et du 25 février 1993,
- Loi du 30 décembre 1982 d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI): elle rend obligatoire l'évaluation des grands projets,
- Loi du 12 juillet 1983 (loi Bouchardeau): elle instaure l'enquête publique, même lorsqu'il n'y a pas expropriation, et en modifie les conditions,
- Loi du 3 janvier 1992 (loi sur l'eau): elle fixe la procédure de réalisation de travaux sur les cours d'eau ainsi que des travaux d'améliorations foncières pouvant avoir une incidence sur le régime des eaux,
- Loi du 8 janvier 1993 (loi sur la protection et la mise en valeur des paysages): elle modifie la composition des commissions d'aménagement foncier, fixe des mesures de protection des boisements, et précise la maîtrise d'ouvrage des travaux d'améliorations foncières; elle rend obligatoire une étude d'aménagement foncier préalable aux opérations,
- Décret du 25 février 1993,
- Loi du 2 février 1995 (loi Barnier sur le renforcement de la protection de l'environnement): elle instaure une procédure de débat public pour les grands projets d'aménagement; prévoit que soient inscrites dans la DUP des prescriptions particulières s'imposant au maître d'ouvrage; précise la procédure de répartition des différents usages des sols, et ouvre à certaines associations des voies de recours contre les éventuels dommages des aménagements fonciers sur l'environnement,
- Décret du 10 mai 1996,
- Loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE): elle renforce l'étendue de la démarche d'étude d'impact et précise les analyses à effectuer,
- Loi SRU du 13 décembre 2000: elle offre aux communes ou groupements de communes regroupés en pays la possibilité d'élaborer, en association avec d'autres collectivités territoriales, des chartes exprimant leur projet de développement durable.

S'y ajoutent les textes transposant les Directives européennes, et notamment les Directives "Oiseaux" et "Habitats", qui prennent une importance croissante dans l'élaboration et l'instruction des dossiers.

La revue de ce dispositif juridique appelle quelques commentaires sur l'information et la participation du public d'une part, l'étude d'impact d'autre part.

3.3.3.1 L'information et le débat public :

L'organisation d'un *débat public* trouve son origine dans la circulaire Bianco du 15/12/92. La loi du 02/02/95 a créé la commission du débat public, institution confortée par la loi du 27/02/02, tendant à renforcer la participation du public à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une forte incidence sur l'environnement. Le dossier que le responsable du projet établit pour la commission doit notamment comporter l'identification des impacts significatifs qu'il est susceptible d'avoir sur l'environnement.

On ne peut concevoir à ce stade (malgré tout le désir que l'on aurait qu'il en fût autrement) que cet impact puisse être apprécié de manière globale, y compris les aménagements fonciers et les travaux connexes dont il pourra s'accompagner. En revanche, rien ne s'oppose au contraire à ce que soient signalées les zones comportant des sites "Natura 2000" et présentées les principales dispositions qui permettront de les éviter ou, si ce n'est pas possible, d'assurer leur préservation.

Il appartient au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet de préciser et de rendre publiques les modifications qui lui seront, le cas échéant, apportées. Elles ont vocation à être intégrées dans le dossier des engagements de l'Etat.

A la suite du débat, qu'il ait pris la "filière" de la circulaire Bianco ou celle de la CNDP, les principales observations faites sur la préservation des milieux naturels pourront être consignées et transmises au maître de l'ouvrage.

3.3.3.2 La concertation avec les collectivités territoriales, et entre services administratifs :

La loi sur la démocratie de proximité du 27/02/02 a introduit, préalablement à l'enquête de DUP, des procédures de concertation entre l'Etat et les collectivités concernées d'une part, inter-administrative d'autre part, d'une durée maximale de six mois.

S'agissant de la concertation avec les collectivités territoriales, elle peut conduire le maître de l'ouvrage à intégrer les dispositions tendant à préserver et requalifier le patrimoine naturel et paysager, présentées par celles-ci en application de la loi SRU. Les aménagements fonciers devront s'y conformer.

Pour la concertation entre services, le décret du 19/02/02 a prévu - ce qui introduit un délai supplémentaire - que le service constructeur doit, en cas de modification de son projet, faire ouvrir une conférence complémentaire devant statuer dans délai d'un mois. A cette occasion, les engagements de nature environnementale devront être précisés. On trouvera au chapitre V.4 une proposition (portant le n°16) tendant à affermir et améliorer le processus de concertation entre les services administratifs concernés.

3.3.3.3 L'étude d'impact :

L'étude d'impact, instituée par le décret du 12 octobre 1977 modifié par celui du 25 février 1993, constitue l'une des pièces maîtresses du dossier d'enquête.

On sait qu'elle est conduite sous la responsabilité du maître de l'ouvrage. Cette disposition doit, selon la mission, être maintenue. Mais ainsi conçue, l'étude d'impact paraît souvent alors que les principaux choix ont déjà été arrêtés par le maître de l'ouvrage. C'est pourquoi il est essentiel

d'insister sur l'importance et la nécessaire qualité du volet "environnement" de l'étude préliminaire, présenté alors que les choix restent ouverts.

Cette étude doit servir de base aux premières étapes des concertations locales, ainsi qu'à la concertation entre services administratifs. D'autre part, et comme le préconisait la circulaire Environnement du 27/02/93, ce volet "environnement" de l'étude préliminaire doit dans toute la mesure du possible se situer à une échelle globale, permettre de hiérarchiser les données relatives à l'environnement en mettant l'accent sur leur dynamique, sans négliger les effets indirects (donc les aspects aménagement foncier) du grand ouvrage linéaire. D'où la proposition suivante:

Proposition 2 Dans les secteurs les plus sensibles, identifier en amont de l'étude d'impact proprement dite les principaux enjeux environnementaux. Insister sur l'importance et la nécessaire qualité du volet "environnement" de l'étude préliminaire de l'infrastructure, au stade où les options de tracé et autres caractéristiques ne sont pas encore fermées. N'ayant pas vocation à être publiée (mais communicable aux termes de la loi du 17-7-78 modifiée), il servira notamment de base aux premières étapes des concertations locales ainsi qu'entre services administratifs.

3.3.3.4 L'enquête publique:

L'enquête peut être de droit commun ou de type Bouchardeau, selon la loi du 12/07/83 et les décrets du 23/04/85 et du 05/07/85. Dans le cas où deux enquêtes seraient nécessaires, celles-ci peuvent être regroupées soit par le mécanisme d'enquêtes conjointes, soit par celui de l'enquête "valant pour".

3.3.3.5 Les engagements de l'Etat:

La circulaire Bianco a prévu que soient formalisés *les engagements de l'Etat*, et institué un comité de suivi de la mise en œuvre de ces engagements. Une circulaire du 11/03/96 précise et complète ce dispositif notamment en ce qui concerne le dossier des engagements de l'Etat, le suivi après DUP et le bilan après mise en service. Rien ne s'oppose a priori à ce que les prescriptions relatives aux aménagements fonciers et aux travaux connexes figurent parmi les engagements de l'Etat.

En conclusion de ce chapitre, on soulignera l'importance du socle juridique constitué par le "droit" à compensation (par l'aménagement foncier) des propriétaires fonciers touchés par la réalisation d'une infrastructure à la seule condition que la DUP l'ait bien précisé. Ce droit peut venir en contradiction avec les exigences de protection de l'environnement qui, dans certains cas, doivent conduire à y renoncer en raison des exigences de la législation nationale ou européenne sur l'environnement, ou des conclusions de l'étude d'impact ou encore de l'application de la loi sur l'eau. Il serait donc intéressant de déconnecter la légitime compensation des propriétaires et exploitants et le mode d'aménagement foncier retenu. On trouvera plus loin une proposition en ce sens.

3.4 Les procédures régissant respectivement l'étude et la construction des infrastructures, et les aménagements fonciers corrélatifs :

3.4.1 Procédures liées à l'infrastructure linéaire :

On se limite ici à l'examen des segments de procédure les plus proches de l'aménagement foncier, dans la perspective d'une meilleure articulation avec ce dernier. Cette analyse est limitée au cas des infrastructures routières.

3.4.1.1 Le cadre général :

S'agissant de la *prise en compte de l'environnement et des paysages*, une circulaire de la direction des routes en date du 11 mars 1996 prolongeant la LOADT du 02/02/95 en a précisé les modalités. L'instruction qui lui est annexée recommande "d'avoir présent à l'esprit que le projet dont on cherche à évaluer les conséquences ne se limite pas à l'infrastructure elle-même, mais comprend également les mesures d'insertion et les mesures conservatoires", et d'adopter une approche "systémique", permettant d'intégrer la notion de dynamique de l'évolution des milieux, d'explicitier les enjeux environnementaux et de mieux les hiérarchiser.

Dans le même esprit, la circulaire conjointe MELT / MATE du 14 septembre 1999 précise que les études préalables relatives à l'infrastructure doivent prendre en compte les principales préoccupations environnementales, ultérieurement précisées lors de l'instruction mixte. La concertation prévue par cette circulaire entre les services de l'Equipement et ceux de l'environnement, doit permettre de marquer comme "point d'arrêt" les termes d'un consensus cadre devant guider l'élaboration de l'APS.

Au stade de l'instruction mixte, préalable à l'ouverture de l'enquête publique, les prescriptions relatives à l'environnement devront être formalisées, en reprenant naturellement en compte les résultats de la concertation Bianco ou du débat public selon les cas. Elles figureront dans le dossier de l'enquête.

Le décret du 19/02/02 a remanié cette dernière procédure, notamment en prévoyant, ce qui introduit un délai supplémentaire, que le service constructeur doit, en cas de modification de son projet, faire ouvrir une conférence complémentaire devant statuer dans délai d'un mois.

Préalablement à l'enquête d'utilité publique, la loi sur la démocratie de proximité du 27 février 2002 a introduit une phase de concertation entre l'Etat et les collectivités concernées d'une part, inter-administrative d'autre part, ne devant pas excéder six mois.

A l'issue de ces concertations, l'enquête publique peut être lancée, soit sous la forme d'une enquête de droit commun, soit comme enquête Bouchardeau, selon la loi du 12/07/83 et les décrets du 23/04/85 et du 05/07/85. Dans le cas où deux enquêtes seraient nécessaires, celles-ci peuvent être regroupées par le mécanisme d'enquêtes conjointes, ou par celui de l'enquête "valant pour".

3.4.1.2 Le cas des APS "ouverts" ou insuffisamment précis :

Quelque soit le soin apporté aux études préalables à la réalisation d'un projet autoroutier, l'expérience prouve qu'il existe parfois un écart notable entre ce qui est prévu dans un dossier de DUP et ce qui se trouve effectivement réalisé ultérieurement. Nombreuses sont les causes de tels agissements, qui peuvent trouver leur entière justification dans le processus d'affinement du projet. Tout n'est donc pas dit ni joué au stade de la DUP, en particulier au niveau parcellaire.

Proposition 3 Permettre au ministère en charge de l'Environnement de demander, lorsqu'il le juge nécessaire, que la prolongation des DUP venues à expiration de leur durée de validité (de 5 ans) soit soumise à un processus de concertation entre services; cela en étendant à cet effet le protocole intervenu le 14 septembre 1999 entre la D4E et la DR, et dans un délai compatible avec la poursuite de la procédure

3.4.1.3 Aspects spécifiques aux autoroutes concédées:

Pour les autoroutes concédées, c'est la circulaire de la direction des routes du 27 octobre 1987 relative à la construction et à l'aménagement des autoroutes concédées qui définit les modalités d'élaboration et d'approbation des études s'y rapportant. Elle précise que "les consultations doivent réserver la possibilité de préciser aux stades ultérieurs de l'étude, les caractéristiques de l'autoroute, voire de modifier certaines d'entre elles" et que "à l'évidence, la concertation locale ne saurait s'établir au niveau du parcellaire et donc de chaque propriétaire pris individuellement". Notamment, le tracé en plan n'est pas figé, les rétablissements de communication ne sont qu'indicatifs, de même que l'implantation des aires annexes et des équipements d'exploitation.

Certes (citant toujours la même circulaire) "il se peut que pour certains tronçons d'autoroute, des engagements plus précis doivent être pris pas l'administration pour respecter des contraintes d'occupation des sols ou d'environnement par exemple. Cette manière d'opérer n'est pas à exclure mais ne doit être employée que dans le cas où elle est indispensable pour la bonne réalisation de l'ouvrage". Cette rédaction restrictive, bien dans la logique du maître d'ouvrage, illustre la question qui est au cœur de la mission qui nous est confiée : comment faire se parler la petite et la grande échelle, quand de surcroît elles ne s'expriment pas au même moment ?

C'est afin de surmonter cet obstacle que la même circulaire de 1987 avait prévu que la société concessionnaire pressentie, qui aura à dialoguer avec la "grande échelle", soit associée à tous les stades de l'étude préliminaire et de l'APS, et soit destinataire des compte-rendus des réunions de concertation. Avec l'abandon de l'adossement, une telle pratique n'est plus possible puisque la désignation du concessionnaire n'intervient qu'après la prise de l'arrêté de DUP. Il en résulte pour les CETE une obligation encore plus forte qu'auparavant d'approfondir et d'affiner les études d'APS, mais aussi la mise en place d'un dispositif gradué permettant de traiter les cas où l'APS n'aurait pas pu prendre en compte autant qu'il aurait fallu les problèmes ponctuels de préservation de l'environnement.

La fin de l'adossement obligera donc l'Etat à dégager les moyens nécessaires au financement des études d'aménagement foncier jusqu'au stade de la désignation effective du concessionnaire.

La plupart des sociétés concessionnaires d'autoroutes mettent en pratique, notamment pour les secteurs particulièrement sensibles du point de vue de l'environnement, l'introduction, en amont de l'APA, d'une étape nouvelle, celle de l'EPAPA, étude préliminaire d'avant-projet autoroutier,

permettant un dialogue entre toutes les parties prenantes avant que les caractéristiques du projet ne soient figées. Une telle pratique paraît en effet devoir être recommandée.

Proposition 4 Confirmer l'intérêt de la pratique, déjà largement répandue, consistant à prévoir, pour les secteurs les plus sensibles, une étape intermédiaire entre l'APS et l'APA, celle de l'EPAPA (étude préliminaire à l'avant-projet autoroutier), base de discussion avec les parties prenantes concernées localement et les autorités et organismes en charge de l'environnement.

Le dossier d'APA comporte un sous-dossier environnement qui indique les dispositions prévues pour limiter, réduire ou compenser les conséquences sur l'environnement. Celles-ci doivent naturellement se conformer aux dispositions prévues dans l'APS en matière de protection de l'environnement et des milieux naturels. L'approbation du dossier d'APA est de la responsabilité de la société concessionnaire, et la mission pense que cette règle générale doit demeurer.

L'implantation de l'ouvrage dans les secteurs les plus sensibles d'un point de vue écologique pourrait justifier l'adoption de dispositions particulièrement rigoureuses de contrôle de qualité si l'APS n'a pu fixer des règles suffisamment précises (par exemple en réduisant en largeur la bande de passage de l'ouvrage).

Proposition 5 Pour ce qui concerne les secteurs les plus sensibles écologiquement, le maître d'ouvrage de l'infrastructure mettra en œuvre un système d'assurance qualité garantissant la meilleure prise en compte des prescriptions environnementales.

3.4.2 Les procédures foncières:

La procédure relative à l'aménagement foncier est normalement lancée dès la clôture de l'enquête préalable à la DUP. Mais l'étude d'aménagement foncier préalable, introduite par le décret du 27 janvier 1995 pris en application de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, peut démarrer dès que le tracé est connu avec une approximation suffisante.

La protection des sites naturels (loi du 2 mai 1930) a pour effet de subordonner le lancement des travaux à une autorisation spéciale dans les conditions prévues par les décrets du 15 décembre 1988 (modification du régime de délivrance de l'autorisation spéciale prévue par la loi), et du 23 septembre 1998 (missions de la commission départementale des sites). Le décret du 15 décembre 1988 a réorganisé le processus d'instruction et de délivrance de l'autorisation spéciale, notamment pour une meilleure maîtrise des délais correspondants.

Les principales étapes de la procédure sont en résumé les suivantes:

- Lancement de l'étude d'aménagement foncier préalable
- Saisine de la CDAF par le préfet
- Etablissement par le préfet de la liste des communes où il y a lieu de constituer les CCAF
- Constitution des CCAF par le préfet
- Décision sur l'opportunité du remembrement et nature (inclusion / exclusion)
- Etablissement du projet de périmètre par les CCAF
- Enquête périmètre
- Instruction (dont avis CM, CCAF, CDAF, CG, et information président de la CLE)
- Arrêté préfectoral ordonnant le remembrement
- Enquête classement
- Etablissement du projet de remembrement et du dossier d'enquête par la CCAF

- Enquête projet et notification aux propriétaires
- Arrêté préfectoral de clôture et de prise de possession anticipée.

On insistera sur l'importance de l'étude d'aménagement préalable, qui doit comporter une analyse de l'état initial du site concerné et de son environnement, notamment paysager, ainsi que toutes recommandations utiles. Plus précisément, l'article R 121-20 du Code Rural dispose que cette étude doit porter sur les paysages, la qualité, le régime, le niveau et le mode d'écoulement des eaux ainsi que sur tous les éléments ayant une incidence sur la vie aquatique. Dans le cas où sont prévus des travaux d'arrachage de haies, d'arasement des talus, de comblement des fossés, de protection des sols, d'écoulement des eaux nuisibles, de rectification, de régularisation ou de curage des cours d'eau non domaniaux, devront être précisées les dispositions prises pour le respect des principes posés par l'article 2 de la loi sur l'eau. Une circulaire du ministère de l'agriculture (DERF) précise les modalités de mise en œuvre de ces dispositions.

Une présentation plus détaillée de la procédure est donnée ci-après.

3.4.3 La détermination du mode d'aménagement foncier :

L'article L-123-24 du code rural (article 10 de la loi n° 62-933 du 8 août 1962) spécifie :

"Lorsque les expropriations en vue de la réalisation des aménagements ou ouvrages mentionnés à l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature sont susceptibles de compromettre la structure des exploitations dans une zone déterminée, l'obligation est faite au maître de l'ouvrage, dans l'acte déclaratif d'utilité publique, de remédier aux dommages causés en participant financièrement à l'exécution d'opérations (loi n° 95-95 du 1^{er} février 1995) d'aménagement foncier visées au 2^{ème}, 5^{ème} ou 6^{ème} de l'article L 121-1 et de travaux connexes".

Les grands ouvrages publics linéaires font bien partie des ouvrages concernés par l'application de cet article L 123-24 quand le montant prévisionnel des travaux est supérieur à 12 millions de francs (1 830 000 € environ).

S'il est démontré, au niveau des études, que l'emprise prévue pour l'ouvrage peut compromettre la structure des exploitations, l'acte déclaratif d'utilité publique doit spécifier que le maître d'ouvrage sera tenu de remédier aux dommages causés aux exploitations agricoles dans les conditions prévues par les art. L. 123-24 à L. 123-26, L. 352-1, R. 123-30 à R. 123-38 et R. 352-1 à R. 352-15 du code rural.

Les modes d'aménagement foncier visés au 2°, 5° et 6° de l'art. L. 121-I sont :

- 2° le remembrement ou et le remembrement-aménagement
- 5° l'aménagement foncier agricole et forestier
- 6° l'aménagement foncier forestier

Les 5° et 6° modes sont réalisés sous les mêmes règles générales du chapitre III « remembrement rural » mais avec des adaptations dues au milieu forestier.

Parmi les modes d'aménagement foncier cités à l'article L. 121-I du code rural il existe la réorganisation foncière, mode qui s'applique également sur un périmètre, avec transfert de propriété.

Ce mode, dont l'objet principal est "d'améliorer la structure des fonds agricoles et forestiers par voie d'échanges de parcelles", n'est pas autorisé pour remédier aux dommages causés aux exploitations agricoles lors du passage d'un grand ouvrage linéaire. Aucun prélèvement ne devant se faire sur les parcelles du périmètre, échangées ou non, un tel mode ne pourrait pas s'appliquer dans le cas d'une opération avec inclusion de l'emprise.

3.4.3.1 L'institution et la constitution des commissions communales d'aménagement foncier

La commission communale d'aménagement foncier peut être instituée et constituée, par arrêté préfectoral et sur la base d'une liste de communes proposée par la CDAF, avant la déclaration d'utilité publique. L'arrêté préfectoral ordonnant le remembrement ne peut en revanche intervenir qu'après une DUP précisant qu'il sera fait application de l'article 10, et se prononçant sur le caractère linéaire ou non de l'ouvrage.

Assistent avec voix consultative aux séances de la commission, un représentant du maître d'ouvrage et un représentant de l'administration chargé du contrôle de l'opération.

La commission doit se prononcer dans le délai maximum de 2 mois à compter de sa constitution sur l'opportunité de procéder ou non à des opérations d'aménagement foncier, sinon il n'y a pas d'aménagement foncier

La loi sur l'eau et le paysage a introduit une disposition nouvelle en prévoyant que, si la CCAAF doit bien, dans ce délai de 2 mois décider du mode d'aménagement foncier retenu (aménagement foncier du 2°, 5° ou 6° de l'article L. 121-1), en revanche elle ne se prononce qu'ultérieurement sur le principe de l'inclusion ou de l'exclusion de l'emprise de l'ouvrage.

Compte tenu des délais imposés à la commission communale d'aménagement foncier pour se prononcer sur l'opportunité d'un aménagement foncier, il est nécessaire que l'étude d'aménagement soit lancée directement par le Conseil Général ou sur la demande d'une commission communale d'aménagement foncier normale.

La constitution de la commission communale d'aménagement foncier article 10 ne doit intervenir que lorsque l'étude d'aménagement est terminée et qu'ainsi la commission communale d'aménagement foncier (version article 10) a toutes les données nécessaires pour se prononcer sur l'opportunité d'un aménagement foncier.

3.4.3.2 L'arrêté préfectoral ordonnant l'aménagement foncier

L'arrêté préfectoral ordonnant le remembrement ne peut qu'être postérieur à la DUP de l'ouvrage. Il doit viser la déclaration d'utilité publique, le caractère linéaire ou non de l'ouvrage, l'article 10 (L. 123-24), le type d'aménagement foncier et en cas de remembrement s'il est réalisé avec inclusion ou exclusion de l'emprise.

Il en résulte notamment que dans le cas de l'intervention d'une déclaration d'utilité publique d'un ouvrage alors qu'un remembrement normal est déjà en cours, les règles de l'article 10 ne peuvent être applicables, sans reprendre toute la procédure depuis le départ, soit depuis l'avis de la commission communale d'aménagement foncier sur le périmètre.

L'annulation d'une déclaration d'utilité publique prive de base légale l'arrêté préfectoral ordonnant le remembrement: toute procédure de remembrement est à refaire.

Les modes de financement étant différents l'arrêté préfectoral doit viser spécifiquement l'aménagement foncier résultant de l'application de l'article 10. Si un autre aménagement lui est concomitant, il doit faire l'objet d'un arrêté et d'un périmètre distinct.

3.4.3.3 Les effets des différents modes d'aménagement foncier

Selon les cas, il a pu être décidé: soit de ne pas réaliser d'aménagement foncier, soit de le réaliser avec exclusion de l'emprise, soit enfin avec inclusion de l'emprise.

En l'absence d'aménagement foncier, les propriétaires de l'emprise sont individuellement expropriés par le maître d'ouvrage, en application du code de l'expropriation, la prise de possession anticipée par arrêté préfectoral étant possible après consignation des indemnités. Le transfert de propriété n'intervient qu'après paiement des indemnités. Les dommages résultant de l'expropriation sont de la compétence de l'ordre judiciaire; ceux résultant de la réalisation des travaux et de l'implantation de l'ouvrage sont de la compétence de la juridiction administrative.

S'il y a aménagement foncier avec exclusion de l'emprise, c'est l'emprise qui est expropriée, la prise de possession et le transfert de propriété de l'emprise se faisant comme précédemment. Le transfert de propriété des terres soumises à l'aménagement foncier intervient à la clôture de l'opération. La définition du périmètre perturbé résulte des éléments fournis par l'étude d'aménagement. Il n'est soumis à aucune règle de plafond.

Ainsi que le permet le code rural (article L 123-26), il pourra être dérogé à son article L 123-1 (non allongement de la distance moyenne au centre d'exploitation) si l'implantation de l'ouvrage et les caractéristiques de la voirie mise en place suite à sa réalisation le justifient.

Toujours dans ce cas d'exclusion de l'emprise, les travaux connexes sont payés par le maître d'ouvrage mais uniquement ceux qui résultent de l'implantation et de la réalisation de l'ouvrage et pour le rétablissement de la voirie ainsi que de l'hydraulique, sur et sous l'emprise.

Lorsqu'il y a aménagement foncier avec inclusion de l'emprise,

le périmètre doit exclure certains terrains qui sont sous l'emprise: ceux des articles L. 123-2 et 3 (bâtiments autres que légers, terrains clos de murs non à l'abandon entre autres), et les terrains à usage non agricole. Ils sont directement expropriés par le maître d'ouvrage. Cela peut conduire à rendre impossible ce mode d'aménagement, du fait du grand nombre des terrains relevant de ces articles, de sorte que le périmètre ne peut atteindre le minimum légal de 20 fois l'emprise.

Le périmètre doit en effet être au moins de 20 fois la superficie de l'emprise, son maximum devant être négocié avec le maître d'ouvrage, dans la limite du périmètre "perturbé".

Le *prélèvement*, qui ne peut donc dépasser 5% en superficie du périmètre, se fait en tenant compte de la valeur de productivité de l'emprise.

L'intervention de la SAFER, des collectivités territoriales et de leurs groupements, de l'Etat permet d'en réduire l'importance. En effet, ils peuvent accepter de recevoir l'emprise en attribution: dans ce cas, ils céderont ces attributions au maître d'ouvrage à la clôture de

l'opération d'aménagement foncier, moyennant le versement d'indemnités. Mais la réduction du prélèvement sur les propriétaires dépend de la qualité de leurs apports, puisque c'est seulement les attributions dues en contrepartie desdits apports qui vont être mises sous l'emprise de l'ouvrage.

Des *dérogations au code rural* sont possibles:

- pour l'article L 123-1, dans la mesure où l'implantation de l'ouvrage et les caractéristiques de la voirie mise en place suite à sa réalisation, le justifient. Les commissions doivent constater la dérogation et la justifier. C'est un dommage de travaux publics; la commission doit renvoyer le requérant devant le maître d'ouvrage pour fixation d'une indemnité.

- pour l'article L. 123-4 (équivalence par nature de culture), si c'est justifié par l'implantation de l'ouvrage. Dans ce cas, les attributions peuvent légalement être faites dans une ou plusieurs natures de culture différentes. Aussi, il doit être évité de ne retenir qu'une seule nature de culture ou de surclasser l'emprise dans les meilleures classes d'une nature de culture.

En cas de soultes à payer aux propriétaires de terrains présentant des plus values transitoires ou à caractère permanent, elles sont, pour les terrains se trouvant sous l'emprise, à la charge du maître d'ouvrage.

Les *travaux connexes* sont fixés par un arrêté préfectoral définissant ceux qui seront payés par le maître d'ouvrage, après avis de la commission départementale d'aménagement foncier. Le maître d'ouvrage ne paiera que les travaux connexes (article L. 123-8) qui sont la conséquence de la réalisation et de l'implantation de l'ouvrage, notamment le rétablissement de la voirie et de l'hydraulique, y compris en passant sur et sous l'emprise.

Le maître d'ouvrage peut prendre en charge les mesures paysagères, dans et hors emprise, qui résultent de l'implantation de l'ouvrage.

En revanche, il ne peut pas obtenir de la superficie d'emprise en vue d'y effectuer ces mesures paysagères. Il ne peut pas davantage être propriétaire du sol hors de l'emprise nécessaire à la réalisation des mesures paysagères.

La création d'une *association foncière de remembrement* est obligatoire s'il reste un prélèvement sur les propriétaires. L'emprise lui est attribuée. Elle négocie collectivement les indemnités qu'elle répartit entre les propriétaires et les exploitants, après le transfert de propriété résultant de la clôture des opérations, proportionnellement à la valeur de productivité des terrains apportés dans le remembrement. Elle peut demander la consignation des indemnités en cas de prise de possession anticipée.

La *prise de possession anticipée de l'emprise* ne peut intervenir qu'après l'enquête parcellaire effectuée par le maître d'ouvrage et après l'enquête classement de l'opération d'aménagement foncier: elle est prise par un arrêté préfectoral après avis de la commission départementale d'aménagement foncier. Une demande éventuelle de consignation des indemnités peut être faite par l'association foncière de remembrement, la SAFER, les collectivités territoriales et leurs groupements, l'Etat. Des indemnités annuelles de privation de jouissance sont versées par le maître d'ouvrage aux propriétaires et aux exploitations.

Le périmètre retenu pour les aménagements fonciers devrait donc se tenir aussi près que possible de la règle fixée à l'article R 123-34 du Code Rural, c'est à dire tel que le prélèvement (correspondant à l'emprise de l'ouvrage) à opérer sur les propriétaires des parcelles qui y sont

incluses n'excède pas le vingtième de la superficie des terrains englobés. Il ne doit comprendre que des terres dont l'inclusion est nécessaire, directement ou indirectement, au remembrement des propriétés affectées par l'implantation de l'ouvrage public. Si l'intérêt général de l'agriculture justifie d'aller au-delà, un périmètre distinct doit être défini.

Dans sa rédaction actuelle, Le Code Rural prévoit que, si l'étendue du remembrement projeté excède celle qui résulte de l'application de l'article 10, deux périmètres distincts doivent être définis.

Cette présentation aura fait ressortir la lourdeur de la procédure d'aménagement foncier liée à l'application de l'article 10 de la loi de 1962, procédure dont on a montré par ailleurs qu'elle pouvait s'accompagner de quelques dérives. Elle est pourtant actuellement la seule possible. D'où la proposition qui suit, qui ne fait que reprendre des réflexions déjà largement amorcées, mais nécessiterait vraisemblablement l'intervention du législateur.

Proposition 6 : Ouvrir à d'autres modes d'aménagement foncier que le remembrement (échanges parcellaires, réorganisation foncière) les aménagements fonciers compensatoires, au titre de l'article 10 de la loi de 1962.

On doit aussi rechercher les moyens de jumeler certaines étapes de cette procédure avec celles qui sont requises pour l'infrastructure.

L'enquête parcellaire, obligatoire afin d'identifier les parcelles à exproprier et leurs propriétaires, constitue l'un des premiers points de rencontre possible entre les procédures relatives à l'infrastructure d'une part aux aménagements fonciers d'autre part. Elle a normalement lieu après l'enquête préalable à la DUP, mais elle peut aussi lui être concomitante. A l'issue de l'enquête peut être pris par le préfet l'arrêté de cessibilité, et démarrer la phase judiciaire de l'expropriation aboutissant à la fixation de l'indemnité d'expropriation et à la prise de possession des parcelles. Il conviendrait d'examiner toutes les possibilités de fusionner les enquêtes (parcellaires notamment) afin d'alléger les procédures et de raccourcir les délais. La mission n'a cependant pas perçu comment y parvenir dans la pratique.

3.5 Les acteurs en présence: leurs motivations, leur rôle, leurs pistes de progrès :

La nécessité de concevoir comme un tout un grand projet d'infrastructure linéaire et les aménagements fonciers qui lui sont associés ne date pas d'hier, même si on lui prête aujourd'hui une attention toute particulière. En témoignent tant les textes nombreux qui développent ce souci de cohérence que – et c'est au moins aussi important – les pratiques des acteurs sur le terrain. La mission a pu se rendre compte qu'il était possible, dans le cadre juridique actuel, de mettre en œuvre des processus tout à fait exemplaires d'intégration des approches liées à l'infrastructure d'une part, aux aménagements fonciers d'autre part, cela à tous les stades de réalisation du programme. Mais cela suppose que tous les acteurs du processus s'y engagent résolument, avec une vision commune de ce que doit être un aménagement réussi.

3.5.1 L'Etat, ses multiples rôles :

L'Etat est impliqué à de multiples titres. Il est ainsi:

- Détenteur des pouvoirs législatif et réglementaire, ainsi que de police,

- En charge de la planification des grandes infrastructures au travers des schémas de services collectifs institués par la loi d'orientation pour l'aménagement durable du territoire du 25 juin 1999, et de la définition des principes d'aménagement des espaces naturels et ruraux,
- Maître d'ouvrage des réseaux nationaux,
- Concédant,
- Garant, notamment par les vérifications auxquelles procèdent les membres de l'Inspection Générale Routes (IGR) du CGPC, du respect de ses propres engagements (comité de suivi, LOTI),
- Prestataire du concours de ses services techniques (DDAF, DDE), lorsque les collectivités locales en font la demande,
- Garant des équilibres socio-économiques (profession agricole, forestiers, urbanisme, etc...)
- Justiciable devant la Cour de Justice de la Communauté Européenne.

Il faut en particulier souligner que, bien que la maîtrise d'ouvrage des études conduites dans le cadre de cette procédure incombe au département, c'est sous l'autorité de l'Etat, garant du respect du droit de propriété, que sont placées les opérations de remembrement, ainsi que la définition des travaux connexes qui peuvent en découler.

L'Etat apparaît ainsi sous trois visages principaux:

- 1 L'Etat "Équipement": assure la maîtrise d'ouvrage d'infrastructures linéaires, en fixe les prescriptions techniques, apporte son concours aux ouvrages des collectivités territoriales, établit le cahier des charges des concessions.
- 2 L'Etat "Agriculture": principes d'aménagement des espaces naturels et ruraux, relations avec la profession agricole, autorité sur les procédures d'aménagement foncier, approbation du programme des travaux connexes.
- 3 L'Etat "Environnement": préservation des milieux naturels et des paysages, respect des procédures d'impact et de l'application des directives européennes.

Les administrations en charge du contrôle des opérations, que celles-ci aient été confiées à une société concessionnaire ou à un organisme tel que RFF, doivent en tout état de cause veiller à leur bon déroulement, notamment parce que ce sont elles qui seront tenues pour responsables par exemple en cas de non respect des directives européennes. Elles peuvent également se trouver entraînées dans des procédures contentieuses causes de délais supplémentaires ou de surcoûts.

La perspective d'une décentralisation plus poussée des procédures régissant les aménagements fonciers ne doit pas laisser croire que l'Etat pourra s'en désengager entièrement, et cela pour plusieurs raisons. Tout d'abord par le rôle qui restera le sien dans celles qui concernent les expropriations, dans toute la partie qui est en aval de la définition de l'avant-projet d'aménagement foncier. En second lieu, par les prescriptions dont continuera d'être assorti l'arrêté préfectoral approuvant le projet. Enfin, à travers l'exercice du contrôle de légalité.

3.5.2 Le maître d'ouvrage de l'infrastructure: ses objectifs et ses contraintes :

3.5.2.1 Participer à un véritable acte d'aménagement :

Si la responsabilité du maître d'ouvrage de l'infrastructure est limitée à la seule emprise de celle-ci, c'est bien "son" ouvrage qui est la cause directe des aménagements fonciers subséquents.

C'est pourquoi, sans qu'il soit question de modifier le partage des responsabilités en la matière, il serait sûrement souhaitable qu'il s'implique davantage dans la conception et le suivi des aménagements fonciers dont il est indirectement la cause. Cela pour des raisons de cohérence des aménagements, mais aussi compte tenu du poids financier des aménagements fonciers et des travaux connexes, et des contraintes qui peuvent en résulter pour le maître de l'ouvrage linéaire. Au reste, de nombreuses initiatives témoignent de ce que les maîtres d'ouvrage d'infrastructures linéaires sont de longue date conscients de leurs responsabilités à cet égard, telle par exemple la charte signée le 2 novembre 1994 entre la société d'autoroutes ASF et la FNSEA.

On peut lire, dans cette *charte pour la protection et la mise en valeur des structures et paysages agricoles*, conclue entre le Président de la société d'autoroutes ASF et le Président de la FNSEA, l'objectif que s'est fixée la société concessionnaire en faveur d'un "déroulement harmonieux et concerté des réaménagements fonciers rendus nécessaires par la construction des autoroutes, en intégrant les problèmes spécifiques liés aux exploitations agricoles avec le même soin que les préoccupations écologiques et architecturales". Cela se traduit notamment par les engagements pris par ASF :

- Financement des pré-études et concertation sur leur méthodologie,
- Concertation tout au long de l'évolution du projet autoroutier,
- Soutien à l'association locale d'aménagement foncier et de défense des intérêts agricoles,
- Propositions de prise de possession anticipée avec compensation financière,
- Acquisition des terrains nécessaires à la reconstitution des haies et aux éco-lisières,
- Création de ces éco-lisières, appelées à être boisées ou mises en jachère,
- Reconstitution des haies paysagères,
- Participation à une réflexion sur la revitalisation du périmètre, et la diversification des activités.

Le même souci d'une bonne intégration de l'infrastructure dans son environnement a pu être constaté in situ par la mission, à propos de l'autoroute A 84, construite sous la responsabilité directe de l'Etat en Ile et Vilaine: Acquisition, lorsque des raisons d'environnement (présence de haies ou de boisements) le justifient, de la totalité des parcelles affectées par l'ouvrage, évitant ainsi de créer des délaissés inexploitable, et permettant de sauvegarder le paysage d'origine. Recours, pour l'infrastructure et l'aménagement foncier aux services d'un même paysagiste.

De manière analogue, la SNCF (puis RFF) a également fait preuve de son souci de contribuer à un aménagement harmonieux des espaces traversés par les nouvelles lignes à grande vitesse.

C'est ainsi que dans le protocole intervenu le 18 septembre 1995 pour définir les modalités d'indemnisation et les conditions de réparation des dommages de travaux publics causés par la ligne de TGV Méditerranée, elle s'est engagée, même en l'absence de remembrement, à prendre en charge l'ensemble des frais et des travaux connexes occasionnés par le recours à des procédures moins lourdes, telles que les échanges d'immeubles ruraux ou des opérations de réorganisation foncière. Ainsi évite t-on le recours systématique à des procédures lourdes, au seul motif que le maître d'ouvrage de l'infrastructure en support l'essentiel de la charge.

Mais quelle que soit l'attention, de plus en plus forte, qu'ils portent aux questions d'environnement, le maître d'ouvrage d'une infrastructure linéaire a ses propres contraintes. Ces contraintes s'expriment en termes de délais, de coûts et de responsabilités.

3.5.2.2 Ne pas allonger indéfiniment les délais de réalisation:

Sur financement public comme à la charge d'une société concessionnaire, le temps coûte cher. On se doit donc de respecter une certaine proportionnalité entre les améliorations possibles du projet et l'allongement des délais de réalisation. Si les grands maîtres d'ouvrage savent bien que cela ne doit pas se faire au prix d'un sacrifice des études, qui se révélerait bien vite illusoire, une de leurs préoccupations majeures est de libérer les terrains nécessaires au projet le plus rapidement possible, et en tout état de cause dans les délais prévus par la DUP. A cet égard, trois conditions sont à remplir:

Tout d'abord, connaître très tôt les orientations et contraintes environnementales:

Il importe que le maître de l'ouvrage soit informé très en amont des *orientations en matière de préservation de l'environnement*, et des contraintes qu'il devra intégrer dans son projet. A cet égard, la concertation avec les collectivités territoriales prévue par la loi du 27 février relative à la démocratie de proximité (articles 135 et 136) a ouvert des perspectives qui devraient être exploitées. Il en est de même de la concertation inter-administrative récemment réorganisée.

C'est dans le cadre de ces concertations que pourront être définies les orientations en matière de préservation de l'environnement ou, lorsqu'une telle charte existe, que seront précisées les dispositions de la charte départementale d'aménagement foncier (parfois incluse dans une charte départementale de l'environnement) trouvant à s'appliquer. Les maîtres d'ouvrages routiers, et notamment les sociétés concessionnaires d'autoroutes ont à différentes reprises mis l'accent sur l'intérêt de telles chartes pour préciser le rôle de tous les acteurs, les contraintes environnementales, les objectifs poursuivis en matière d'environnement et d'aménagement et les moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs.

En second lieu, que soit conduite avec efficacité la concertation inter-administrative:

Mal conduite, la *concertation inter-administrative* peut donner lieu à des allongements de délais sans véritable valeur ajoutée. La circulaire conjointe de la direction des routes et de la direction de la nature et des paysages en date du 14 septembre 1999, remplaçant celle du 19 juillet 1985 s'est attachée à la cadrer au mieux afin d'éviter, faute d'avoir posé les bonnes questions au bon moment, la remise en cause des projets à un stade très avancé. C'est ainsi qu'il est prévu qu'avant achèvement de l'étude préliminaire, étape où s'opèrent les choix fondamentaux, la DIREN, qui aura préalablement fourni au maître d'ouvrage de l'infrastructure les informations dont elle dispose et hiérarchisé les enjeux et contraintes, formalise son avis, à l'issue d'une réunion organisée à cet effet.

De même, il appartient aux services en charge de l'infrastructure de recueillir l'avis de la DIREN avant l'achèvement de l'étude d'APS, base de l'enquête préalable à la DUP, dont le dossier devrait également lui être soumis. La même concertation doit également avoir lieu pour les études "loi sur l'eau" ainsi que pour le contrôle des engagements du maître d'ouvrage en matière d'environnement. Ainsi sont fixés des "points d'arrêt", expression qui ne doit évidemment pas être comprise comme "points de blocage", mais bien comme la formalisation d'étapes d'une maîtrise de la qualité que seuls des éléments nouveaux dirimants seraient susceptibles de remettre en cause.

Troisièmement, permettre une libération rapide des terrains d'assiette de l'ouvrage:

La libération tardive des terrains nécessaires, liée à la lenteur de mise en place des CCAF et de lancement des études préalables peut être une troisième cause de retard dans la réalisation du projet. Sur ce point, le décret du 9 juillet 2001, modifiant l'article R 123-30 du code rural, a introduit une disposition nouvelle. Il est en effet prévu que l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique conduite dans le cadre de la procédure d'expropriation soit notifié au président du Conseil Général. Ainsi la CDAF pourra-t-elle être consultée sur la liste des communes sur lesquelles un aménagement foncier pourra être envisagé, et être rapidement pris l'arrêté préfectoral préalable à la mise en place des CCAF et au lancement des études préalables.

Le code rural autorise par ailleurs, dans son article L 123-25, le maître de l'ouvrage ou son concessionnaire à occuper les terrains en constituant l'emprise avant le transfert de propriété résultant des opérations d'aménagement foncier, dès lors que celle-ci a été définitivement délimitée et que la CDAF a été consultée. Cette prise de possession anticipée est mise à profit pour la conduite des opérations d'archéologie préventive, la mise en place des installations de chantier, et les déplacements éventuels de réseaux.

3.5.2.3 Maîtriser les coûts :

Le maître d'ouvrage de l'infrastructure cherche en règle générale à s'assurer le soutien des organisations agricoles, notamment en suscitant la création d'associations lui servant de relais (et allant même jusqu'à financer leur fonctionnement, ce que la direction des routes a pu juger contestable). Ainsi peuvent être acquis par voie amiable un maximum de terrains sans recours aux procédures longues et coûteuses d'expropriation.

Le code rural dispose que les dépenses relatives aux opérations d'aménagement foncier et de certains travaux connexes sont mises à la charge du maître de l'ouvrage. Sont ainsi mises à sa charge d'une part les dépenses relatives aux opérations d'aménagement foncier, selon des barèmes fixés conjointement par le ministre de l'agriculture et le ministre chargé du budget, d'autre part les dépenses relatives aux travaux connexes à l'aménagement foncier dont les projets auront été approuvés par le préfet, sur proposition de la CDAF. Il doit en outre payer chaque année jusqu'au transfert définitif de propriété aux propriétaires et aux exploitants des terrains qu'il est autorisé à occuper une indemnité de privation de jouissance.

Comme il ressort du code rural et de la jurisprudence en la matière, la participation financière exigée du maître de l'ouvrage est définie de façon limitative. On ne peut par exemple lui demander de prendre en charge des dépenses de construction de voies desservant des parcelles incorporées au périmètre de remembrement, mais qui n'ont pas été rendues nécessaires par la réalisation de l'ouvrage public. Il ne peut non plus avoir à supporter les soultes qui seraient dues à certains propriétaires pour compenser la non réattribution de terrains nécessaires à la réalisation d'ouvrages collectifs communaux.

Par ailleurs, une bonne articulation des études conduites par le maître d'ouvrage de l'infrastructure d'une part, le responsable des aménagements fonciers d'autre part, souhaitable pour la réalisation d'un aménagement global cohérent et harmonieux, doit aussi conduire à réduire le coût des études d'aménagement foncier.

3.5.2.4 Clarifier les responsabilités:

Le maître d'ouvrage de l'infrastructure linéaire n'a en principe pas de légitimité pour intervenir en dehors de son emprise, et c'est à tort qu'on lui imputerait les préjudices que les aménagements fonciers et les travaux connexes ont pu causer à l'environnement. Mais il ne peut non plus se désintéresser des aménagements fonciers, puisque ceux-ci ont été en quelque sorte provoqués par l'ouvrage dont il a la charge. Dès lors qu'il finance les opérations correspondantes, il est habilité à demander que soient pris en compte les enjeux environnementaux identifiés lors de l'étude de l'infrastructure. La participation plus active du maître de l'ouvrage ainsi que de l'administration chargée du contrôle de l'opération aux CCAF, telle qu'elle est proposée plus loin, devrait être de nature à renforcer la cohérence entre la réalisation de l'infrastructure et les aménagements fonciers envisagés.

Il convient aussi de clarifier les responsabilités en matière de suivi et de bilan des opérations. De telles études ex post sont prévues pour l'infrastructure d'une part (bilan LOTI, comité de suivi des engagements de l'Etat), pour les aménagements fonciers d'autre part, les maîtres d'ouvrage respectifs de ces opérations étant chacun dans leur domaine de responsabilité. Or, c'est bien une appréciation globale qu'il faudrait pouvoir porter, ne serait ce que parce que les mesures d'atténuation ou compensatrices prises dans les deux contextes sont souvent complémentaires et voient leur efficacité se conditionner mutuellement.

3.5.2.5 Atténuer les impacts de l'ouvrage sur les milieux naturels :

Au-delà des conséquences directes (destruction d'espèces traversant les voies) qui résultent des grandes infrastructures, leurs conséquences indirectes, dues à l'isolement de populations dont certaines peuvent avoir des effectifs très faibles, peuvent se révéler particulièrement importantes. Les maîtres d'ouvrage s'attachent à les minimiser.

Les impacts directs seront d'autant plus forts qu'il y aura corrélation entre l'importance du trafic et les périodes de migration des espèces concernées. L'éclairage de la voie, la pollution engendrée par la circulation peuvent dans certains cas les accentuer. Si l'on ne voit pas bien, pour ne prendre que ces exemples, comment lutter contre les dommages causés aux oiseaux par les fils caténaires, ou contre l'effet de barrière micro-climatique lié à l'irradiation nocturne des bandes de roulement chauffées pendant la journée, laquelle peut être dissuasive pour certains insectes, on s'attache de plus en plus à rétablir des éléments de la continuité perturbée.

Le savoir-faire des maîtres d'ouvrage en ce domaine s'est enrichi de l'expérience acquise dans le domaine des passages à grande faune ou à batraciens, qui a permis d'en savoir plus sur les conditions à remplir pour que ces ouvrages remplissent leur fonction. Des réflexions ont cours pour la conception de passages écologiques d'un type nouveau, adaptés à la traversée de biotopes importants et sensibles. Une meilleure connaissance des comportements des espèces protégées favorisera la bonne conception des aménagements écologiques.

3.5.3 Le Conseil Général:

La loi de décentralisation de 1983 lui a confié un rôle important dans les opérations d'aménagement foncier, moins étendu cependant qu'on ne le dit parfois. Il est maître d'ouvrage des études qu'elles requièrent, en particulier pour définir le mode d'aménagement. Mais il ne

l'est pas, même s'il les finance, des travaux connexes, rôle dévolu à l'association foncière (ou à la commune qui peut s'y substituer pour tout ou partie). Par ailleurs, les opérations qu'il conduit comme responsable de la politique d'aménagement du département restent placées sous l'autorité de l'Etat.

Bien qu'il soit de tradition particulièrement sensible aux préoccupations du monde agricole, il se montre de plus en plus soucieux de porter les enjeux plus larges liés au devenir des espaces naturels et ruraux. Les chartes élaborées sous son égide en témoignent.

Le souci du respect de l'environnement peut ainsi donner lieu à des conventions entre les collectivités concernées ayant un caractère contractuel, telle, à titre d'exemple, que celle qui a été passée entre le département de la Vendée et la commune de la Verrerie, dans la perspective de l'arrivée prochaine de l'autoroute A 87 Angers / La Roche-sur-Yon. On trouvera plus loin (à propos des prescriptions, en V.3.3.) une présentation de son contenu.

Le département pourrait être prochainement appelé à exercer la maîtrise complète des opérations situées en amont du choix du mode d'aménagement foncier, en décidant notamment des dispositions spécifiques qui lui seront proposées par les communes concernées. Il appartiendrait alors au préfet de veiller, notamment par le contrôle de légalité, au respect des objectifs environnementaux.

3.5.4 Les communes et leurs regroupements :

L'intercommunalité constitue une opportunité pour atténuer les disparités d'échelle entre l'infrastructure et les aménagements fonciers.

3.5.5 Les commissions communales et intercommunales d'aménagement foncier :

Les CCAF jouent un rôle clé dans l'aménagement foncier consécutif à l'implantation d'un grand ouvrage linéaire. Elles sont, en raison de leur composition, très largement influencées par la défense des intérêts agricoles. Cela pouvait se comprendre quand agriculture et monde rural ne faisaient qu'un. Ce n'est plus le cas aujourd'hui, où la proportion d'agriculteurs dans le monde rural ne cesse de décliner. Les évolutions intervenues dans leur composition tendent précisément à mieux refléter la diversité des enjeux relatifs aux milieux naturels et ruraux.

Il apparaîtra souvent souhaitable, pour réduire l'écart entre l'échelle géographique du grand ouvrage et celle de l'aménagement foncier, d'envisager ce dernier à un niveau intercommunal. Un problème récurrent vient en second lieu de ce que, trop souvent, les études conduites en amont de l'intervention de la CCAF sont perdues de vue. Enfin, il faut rappeler que c'est bien le préfet qui fixe par arrêté les prescriptions à respecter et entérine les "décisions" des CCAF, dont la "souveraineté" trouve ici ses limites. Notamment, et particulièrement pour les zones écologiquement sensibles, il sera loisible aux services préfectoraux de saisir la MISE du programme des travaux connexes. On soulignera donc:

- L'intérêt qu'il peut y avoir à promouvoir les aménagements fonciers envisagés à une échelle supra-communale,
- La nécessaire référence à l'étude d'impact relative à l'infrastructure d'une part, à l'étude d'aménagement foncier préalable d'autre part,
- L'opportunité, notamment pour les zones écologiquement sensibles, de soumettre à la MISE le projet d'aménagement foncier et le programme des travaux connexes.

Proposition 7 : Assurer une meilleure représentation des acteurs ruraux non agricoles au sein des CCAAF et CIAF. Prévoir la participation de représentants du maître d'ouvrage de l'infrastructure, ainsi que des EPCI lorsqu'ils existent.

3.5.6 La profession agricole :

En dépit de situations locales diverses, on peut relever certaines attentes communément partagées, et aussi quelques évolutions récentes:

- Un "appétit" de remembrement en sensible diminution par rapport à ce qu'il fut,
- Une sensibilisation accrue à la préservation de l'environnement et des espaces naturels, et une volonté forte de participer aux projets pouvant l'affecter,
- Une prédisposition à participer, au-delà des seuls intérêts agricoles, à l'aménagement des espaces naturels et ruraux, et à développer leur multifonctionnalité,
- Une représentation dans les commissions communales d'aménagement foncier, qui demeure cependant nettement plus forte que son poids réel dans le monde rural,
- Un souhait légitime de réduire l'incertitude sur le devenir des terres après aménagement, et son rejet des procédures trop longues,
- Un souci tout aussi naturel de bénéficier de compensations équitables.

Il ne sera traité que de deux de ces points.

3.5.6.1 La contribution de l'aménagement foncier à la multifonctionnalité:

La loi d'orientation agricole de juillet 1999 a mis l'accent sur la multifonctionnalité des espaces agricoles et ruraux, que l'étude d'aménagement instaurée par la loi sur le paysage de 1993 permet de prendre en compte.

Cette étude précise dans son volet "environnement" les principaux enjeux de cet ordre et, dans son volet "aménagement du territoire", les projets locaux (autres que ceux liés à l'implantation de l'ouvrage) éventuellement concernés, les besoins en voirie, les enjeux économiques, notamment touristiques. Elle permet de se prononcer sur l'opportunité de procéder à un aménagement foncier et ses modalités seront alors examinées au regard de ses contributions possibles aux différents types de services offerts par les espaces concernés: services liés à l'agriculture, aux ressources naturelles, à la biodiversité, aux paysages, à la prévention des risques naturels. Dans certains cas, on pourra être conduit à renoncer à l'aménagement ou à reconfigurer son périmètre.

Il est essentiel que le deuxième volet (analyse des effets) de l'étude d'impact de l'aménagement foncier soit entrepris assez tôt pour que l'avant-projet puisse le cas échéant être rectifié, notamment s'il apparaissait qu'il ne respectait pas les objectifs de multi-fonctionnalité.

Le projet d'aménagement et de travaux connexes ayant été adopté après enquête, un certain nombre de dispositions complémentaires pourront être prises pour assurer de manière durable, le plus souvent de manière contractuelle :

- la protection de la ressource en eau (partenariat avec les syndicats de rivières);
- le maintien des formations arborées (application de la loi du 8 janvier 1993 sur le paysage);
- la prévention des risques d'érosion ou d'inondation (prescriptions loi sur l'eau);
- la préservation des zones humides et des paysages.

3.5.6.2 La compensation équitable des dommages causés aux exploitations :

Le Code Rural oblige le maître de l'ouvrage à remédier aux dommages qu'il pourrait causer en participant à l'exécution d'opérations d'aménagement foncier et de travaux connexes. Cette obligation doit être distinguée du droit des propriétaires à recevoir une compensation pour dommage "direct, matériel et certain" de travaux publics. Nombreuses sont les sources d'indemnisation et de réparation des dommages causés, et variées les clauses des conventions pouvant être passées entre le maître de l'ouvrage, les propriétaires et les exploitants. On les recensera rapidement:

- Indemnité spéciale aux propriétaires en cas de non recours à la procédure d'expropriation,
- Indemnité spéciale aux exploitants couvrant le préjudice causé (x mois de marge brute),
- Indemnités complémentaires pour sous-utilisation d'installations ou perte d'agrément,
- Prise en charge par le maître d'ouvrage des aménagements fonciers et travaux connexes, des rétablissements d'accès,
- Indemnité de privation de jouissance (en cas de prise de possession anticipée),
- Prise en charge par le maître d'ouvrage des travaux hydrauliques nécessaires au maintien de la surface irriguée, ainsi, le cas échéant, que des travaux de réparation des réseaux de drainage et d'assainissement, ou nécessaires pour éviter tout risque d'assèchement ou d'hydromorphie,
- Compensation de dommages de travaux publics: perturbations climatiques dues à la disparition de haies brise-vent; assèchement ou hydromorphie consécutifs aux travaux; préjudices auxquels il n'a pu être remédié lors de l'aménagement foncier,
- Couverture des dommages instantanés (poussières, assèchements, inondations) liés à la réalisation des travaux,
- Contribution à la mise en valeur des délaissés ou des parcelles non exploitables.

Les pratiques de compensation paraissent différer assez sensiblement d'un maître d'ouvrage à l'autre. Peut-être ne serait-il pas inutile qu'ils puissent échanger à ce sujet, sans pour autant s'obliger à converger nécessairement sur tous les points.

Proposition 8 : Inviter, sous l'égide de la DR et de la DTT, les grands maîtres d'ouvrage à échanger sur les principes et les pratiques qu'ils mettent en œuvre pour le financement des aménagements fonciers, l'indemnisation et la réparation des dommages de travaux publics.

3.5.7 Les associations pour la protection de la nature, la pêche et la chasse :

Différentes lois sont intervenues pour leur permettre d'être informées et de s'exprimer, de celle de 1983 renforçant la concertation en permettant la notification des remarques ou critiques du public lors de l'enquête publique, à celles de 1995 et 2002 instituant le débat public et le plaçant sous une autorité indépendante. Outre l'intérêt de ces dispositions pour mieux connaître et si possible prendre en compte les aspirations des différents groupes concernés, on peut en attendre une moindre tentation de leur part de recourir au contentieux.

L'intérêt porté par les associations à la protection des milieux naturels est parfois ambivalent, et peut masquer la volonté de défendre par tous moyens des intérêts particuliers ou catégoriels. Mais elles ont souvent une connaissance de ces milieux et des conditions permettant de les maintenir dans un état favorable dont il serait regrettable de se priver. Il y a là un gisement de bonnes volontés et de compétences à ne pas ignorer.

La loi sur les paysages de 1993 a prévu la présence dans les CCAF de trois PQPN (deux sur avis de la DIREN, une sur avis de la Chambre d'Agriculture). Ces personnalités émanant généralement d'associations de protection de la nature ou de chasse ou encore de pêche, celles-ci ont ainsi la possibilité de se faire entendre.

On rappellera la proposition faite plus haut d'élargir la composition de la CCAF en direction de divers acteurs ruraux, ainsi le cas échéant que vers les structures intercommunales compétentes en matière d'aménagement du territoire.

3.5.8 Les techniciens de l'aménagement foncier, chargés d'études d'impact et géomètres-experts:

Ils interviennent d'une part tout au long du cheminement du projet d'infrastructure, d'autre part dans les aménagements fonciers. Leur bonne coopération est indispensable pour la définition d'un projet d'aménagement cohérent et harmonieux et éviter toute dérive au stade de sa concrétisation.

C'est d'abord entre le chargé de l'étude d'impact de l'infrastructure et le responsable de l'étude d'impact de l'aménagement foncier que cette coopération est nécessaire. La richesse de la première ne doit pas subir de déperdition au fil des années, mais au contraire servir de socle pour le volet environnement de l'étude d'aménagement foncier préalable ainsi que pour l'étude d'impact.

Au stade de l'aménagement foncier, c'est entre le chargé du volet "eau – paysage - environnement" de l'étude d'aménagement foncier préalable et de l'étude d'impact (quand il s'agit du même prestataire, pratique de plus en plus répandue mais non généralisée) et le géomètre expert que doit s'instaurer la plus étroite collaboration. Ce dernier établit d'abord les plans du périmètre et des biens fonciers concernés, sur la base desquels le chargé de l'étude d'aménagement préalable pourra présenter une analyse de l'état initial, comportant notamment une évaluation de la sensibilité des différents milieux naturels aux interventions projetées. C'est sur les bases de cette étude préalable qu'il sera décidé par la CCAF de l'opportunité ou non de remembrer, et dans l'affirmative des modalités de l'aménagement foncier. Le géomètre expert élaborera ensuite le projet d'aménagement foncier respectant les directives de la CCAF, ainsi que le projet de programme des travaux connexes, objet de l'étude d'impact prévue par la procédure.

La longueur des procédures, la nécessité d'éviter tout risque de dérive, rendent éminemment souhaitable que les missions confiées au chargé d'étude et au géomètre soient pérennes et se prolongent après l'aboutissement de la procédure d'aménagement foncier. La mission a même eu à connaître d'un cas (autoroute A84 en Ille et Vilaine), exemplaire à cet égard, où l'on avait eu recours au même paysagiste pour l'infrastructure et pour l'aménagement foncier.

Dans certains cas, et notamment si une zone "Natura 2000" risque d'être affectée, le recours à des expertises externes pourra s'avérer nécessaire. Encore faut-il que le géomètre et le chargé d'étude aient conscience des limites de leurs compétences, et sachent où les rechercher. D'où la nécessité d'actions de sensibilisation. Savoir que l'on ne sait pas est déjà un progrès; avoir accès aux "sachants" en est un autre.

Proposition 9 : tendant à améliorer la qualité et la continuité des prestations d'études relatives à l'aménagement foncier.

- 1°. Faciliter, par une formulation adéquate de la commande ou en favorisant une organisation appropriée de la profession dans ce but, le recours au même prestataire pour l'étude d'aménagement préalable et pour l'étude d'impact de l'aménagement foncier.
- 2°. Permettre à celui-ci de participer aux réunions d'information, aux travaux de la CCAF, aux procédures d'enquête publique.
- 3°. Développer les actions de sensibilisation et de formation des chargés d'étude et des géomètres à la connaissance et à la préservation des milieux naturels, et d'information sur les ressources d'expertise pouvant être mobilisées.

3.6 Vers un aménagement cohérent et harmonieux : principaux freins, et voies d'améliorations :

L'implantation de l'infrastructure et l'aménagement foncier relèvent de deux procédures conduites en s'ignorant mutuellement dans une large mesure. La réalisation d'un aménagement globalement cohérent et harmonieux suppose que l'on sache surmonter certains freins ou obstacles dont les principaux (en dehors de ceux qui sont évoqués dans d'autres parties du rapport) sont :

- Une connaissance insuffisante des milieux naturels et de l'incidence sur eux de l'implantation d'une grande infrastructure linéaire;
- Une information lacunaire du maître de l'ouvrage sur les contraintes s'imposant à son projet et les prescriptions à respecter;
- Une formulation trop vague et peu opératoire de ces prescriptions;
- Un processus de concertation inter-services insuffisamment cadré et parfois redondant;
- L'enfermement du maître d'ouvrage de l'infrastructure à l'intérieur de son emprise; le manque de clarté sur ce qu'il peut, ou doit, financer en études et travaux;
- Une articulation trop lâche des études d'impact, des recouvrements dans les analyses;
- Un engagement trop tardif de l'étude d'aménagement foncier préalable;
- Un périmètre d'étude de l'aménagement foncier insuffisamment réfléchi;
- Le recours obligé à un mode d'aménagement foncier contraignant;
- Des risques de dérapage lors de la réalisation des travaux; un contrôle parfois laxiste des opérations;
- Des négligences dans le suivi des impacts environnementaux; des risques de détournement des fonctionnalités des aménagements écologiques.

Ces différents points seront successivement passés en revue, et donneront lieu à des propositions ou recommandations.

3.6.1 Une connaissance insuffisante des milieux naturels et de l'incidence sur eux de l'implantation d'une grande infrastructure linéaire :

La pratique des études d'impact a permis d'accroître chez les grands maîtres d'ouvrage les capacités d'analyse de l'état initial et d'interprétation des caractéristiques de celui-ci pouvant influencer sur la conception des aménagements. Cependant, en zone écologiquement sensible, tout un nouveau champ s'ouvre pour une meilleure mise en pratique du souci de préservation des milieux naturels.

Avec la publication des cahiers d'habitats Natura 2000, relatifs à la connaissance et la gestion des habitats et des espèces d'intérêt communautaire, on dispose désormais de documents

synthétiques pour l'identification des habitats, l'analyse dynamique de leur état de conservation et la définition d'un cadre de gestion propre à chaque site, ce qui est la vocation première de ces cahiers.

Les auteurs de ces cahiers sont cependant conscients de ce que la caractérisation de l'état de conservation des habitats, ainsi que la compréhension de leur résilience, et donc les préconisations de gestion sont encore à approfondir, et à étayer sur des expérimentations et cas concrets venant du terrain, dans un échange avec les gestionnaires. Notamment, la disponibilité de documents d'objectifs pour la gestion des habitats menacés et la sauvegarde des espèces protégées est absolument nécessaire tant au maître d'ouvrage de l'infrastructure qu'au chargé de l'étude d'aménagement foncier.

On soulignera également l'intérêt de la démarche engagée sous l'égide de l'IFEN, et sous la direction du président de son conseil scientifique, Jean-Claude Lefeuvre, afin d'améliorer les perspectives de l'information et des données sur la nature.

Les maîtres d'ouvrage (infrastructure et foncier) n'ont pas nécessairement en interne toutes les compétences requises, et doivent recourir à des experts qu'il est, en l'état actuel des choses parfois difficile de trouver, d'où la proposition suivante.

Nonobstant le recours à des expertises externes, il sera nécessaire que les concepteurs aient une bonne culture générale dans les domaines qui touchent à la nature, et maîtrisent les techniques qui ressortissent au "génie environnemental".

Proposition 10 tendant à développer le vivier des experts de terrain et les compétences "nature" des aménageurs:

1°. Développer, dans l'enseignement supérieur, les formations de naturaliste de terrain; renforcer les filières de formation dans le domaine de la systématique et valoriser la place de la biologie animale et végétale dans la carrière des chercheurs.

2°. Accroître les compétences du réseau technique de l'Etat, des autres maîtres d'ouvrage de niveau national (RFF, SNCF, sociétés concessionnaires d'autoroutes) ainsi que des services techniques des collectivités locales, en "génie environnemental" (ou écologique).

L'information la plus pointue sur les milieux naturels et leurs conditions d'évolution serait cependant vaine si elle ne pouvait être convenablement prise en compte là où sont prises les décisions. La moindre des choses serait de disposer de fonds de plans à jour et bien renseignés, ce qui est loin d'être le cas général. La légende doit en être lisible et sans ambiguïté (on a rencontré un cas où la couleur choisie pour désigner les haies devant impérativement être conservées était pratiquement la même que celle retenue pour les haies à supprimer). La légende doit également être telle qu'elle permette d'identifier les habitats considérés comme favorables aux espèces protégées. Enfin, dans ce domaine encore balbutiant, le besoin de guides techniques se fait sentir. D'où la proposition suivante :

Proposition 11: tendant à améliorer la qualité de la documentation support de la concertation.

1°. Veiller à la qualité et à la lisibilité des documents et plans relatifs à l'état initial, et aux travaux projetés; en particulier, adopter une légende permettant le repérage sans ambiguïté des habitats favorables à telle ou telle espèce.

2°. Commanditer aux services techniques compétents de l'Agriculture, de l'Équipement et de l'Environnement, un guide technique sur les documents supports de l'étude d'aménagement et de la concertation locale (plans, légende et commentaires) ainsi que sur les meilleures pratiques.

3.6.2 Une information lacunaire du maître de l'ouvrage sur les contraintes s'imposant à son projet et les prescriptions à respecter:

Il convient d'abord d'enrichir, autant que faire se peut, l'étude d'impact du grand ouvrage public par la prise en compte des préoccupations liées à l'environnement dans lequel il doit s'inscrire. Cela passe par :

- la fourniture par les services qui en ont la charge (au premier rang desquels la DIREN) de toutes informations utiles sur la faune, la flore, les habitats. Doivent être particulièrement signalées les zones Natura 2000 déjà proposées ou en projet, ainsi que toutes formes de protections réglementaires,
- le renforcement des activités d'inventaire,
- l'identification et la hiérarchisation des principaux enjeux environnementaux, pour lesquels la DIREN a aussi un rôle majeur à jouer,
- la tenue de réunions de concertation qui serviront de base à l'établissement des prescriptions que le projet devra observer.

Le maître de l'ouvrage doit également, dès le stade des études préliminaires s'y rapportant, l'inscrire dans le projet d'aménagement d'ensemble du territoire concerné en prenant en considération les chartes d'aménagement, conventions, projets territoriaux (dont ceux qui intéressent les pays, les regroupements communaux, etc.) en vigueur. le recensement des protections réglementaires, dont les zones Natura 2000.

Proposition 12 : Afin d'améliorer la prise en compte de l'environnement dans la conception des projets et de favoriser la synergie entre services constructeurs d'une part, services en charge de l'environnement d'autre part, inviter les DIREN à :

- 1°. développer les activités d'inventaires des milieux naturels et les SIG (par l'utilisation du Référentiel à Grande Echelle notamment),
- 2°. transmettre au maître d'ouvrage de l'infrastructure toutes données en leur possession relatives aux habitats rencontrés, et aux contraintes qui en résultent,
- 3°. désigner à son attention, les sources d'information (MNHN, ONCFS, CSP, CEMAGREF, INRA, IFEN, Parcs Nationaux, CELRL, ATEN, Conservatoires botaniques nationaux, cette liste n'étant pas exhaustive) les plus pertinentes sur le cas considéré,
- 4°. s'impliquer fortement dans l'identification et la hiérarchisation des enjeux environnementaux.

3.6.3 Une formulation trop vague et peu opératoire de ces prescriptions :

Deux difficultés sont à surmonter: Il est souhaitable qu'elles soient formulées très en amont, mais la tâche est ardue quand le projet est encore dans les limbes. Tout aussi ardue d'autre part est la conciliation des attentes ou exigences d'une multitude d'acteurs, telles qu'elles sont exprimées dans les nombreux lieux où une concertation est conduite.

3.6.3.1 A quel stade d'avancement du projet ?

Exprimées très en amont, alors que les projets tant d'infrastructure que d'aménagement foncier sont encore dans les limbes, les "prescriptions" auront nécessairement un caractère très général les privant de beaucoup de leur portée réelle: On ne peut pas, sur une bande de 3 km, tout examiner dans le détail. Les prescriptions pourront gagner en précision quand le projet d'infrastructure se précisera lui-même, mais alors qu'il sera de plus en plus difficile de le modifier, sauf de façon très marginale. Cette observation vaut naturellement aussi pour les procédures d'aménagement foncier.

C'est dans le dossier de l'enquête préalable à la DUP que les prescriptions environnementales prennent véritablement corps et valeur d'engagement. Comme, à ce stade, la définition du projet d'infrastructure reste sommaire (parfois de la volonté même de l'administration souhaitant, en cas de délégation de maîtrise d'ouvrage, laisser une certaine marge de manœuvre au concessionnaire), il apparaît souhaitable de laisser subsister une certaine souplesse au corps des prescriptions (le cas des zones "Natura 2000" étant traité plus loin). Que faire en effet s'il apparaît ultérieurement que les prescriptions ne peuvent pas être respectées par le projet tel qu'il a été soumis à l'enquête? Ou encore que le projet pourrait être optimisé, mais au prix d'une dérogation par rapport à certaines dispositions du dossier d'enquête? Il serait regrettable de se priver d'améliorations possibles, pour des raisons de pure forme et parce que l'on se serait laissé "ficeler" trop étroitement.

On ne sortira du dilemme [dossier de DUP précis, mais fermé et contraignant] / [dossier de DUP souple, mais aux impacts mal définis] qu'en corrigeant les défauts inhérents à chacun de ses termes. Si le choix s'est porté sur la première solution, il faut prévoir des clauses dérogatoires bien délimitées. Si au contraire on a opté pour la deuxième solution, il faut renforcer le dispositif d'encadrement environnemental par un corps de prescriptions très complètes et des clauses de rendez-vous avec les autorités et services en charge de l'environnement, jusqu'à ce que le projet ait été suffisamment affiné pour que ses incidences puissent être convenablement appréciées.

Les prescriptions environnementales sont appelées à être parties intégrantes du cahier des charges de l'infrastructure et, le cas échéant des annexes techniques des conventions de concession ou équivalents. Elles ne permettent cependant pas l'élaboration, dès la DUP, du cahier des charges de l'aménagement foncier et des travaux connexes voire, pour les éventuelles zones Natura 2000 concernées, de l'étude appropriée des incidences du projet, voulue par l'article 6 de la directive communautaire "Habitats". Cela, en raison d'une part du degré de précision insuffisant du projet, d'autre part et surtout de ce que l'on ne saurait anticiper sur l'étude d'aménagement préalable prévue par le Code rural, ni sur les décisions ultérieures relatives à l'opportunité ou non de remembrer et au mode d'aménagement retenu.

Les prescriptions de caractère environnemental contenues dans le dossier de DUP ne peuvent donc être que de nature assez générale en ce qui concerne l'aménagement foncier. Mais cela ne leur interdit pas, au contraire, d'être aussi précises que possible en ce qui concerne la connaissance des milieux traversés, les règles à observer pour leur préservation, les études complémentaires à conduire avant que le projet ne soit figé de manière définitive.

3.6.3.2 A qui appartient-il de fixer les préconisations et prescriptions environnementales ?

C'est normalement dans le dossier de l'enquête préalable à la DUP que les prescriptions prennent racine. Elles cristallisent ainsi la concertation qui a pu s'établir dès l'étude préliminaire de

l'infrastructure entre les autorités responsables de l'Équipement et de l'Environnement, et ultérieurement lors de la conférence inter-services.

Elles pourront ultérieurement être affinées à mesure que le projet d'infrastructure se précisera et que progressera l'étude d'aménagement préalable à l'aménagement foncier éventuel. Les CCAF auront ensuite une large latitude d'action – excessive diront certains – pour fixer leurs directives au chargé d'étude du projet d'aménagement et au chargé d'étude d'impact. A ce stade, il est essentiel que les prescriptions formulées en amont ne soient pas perdues de vue.

C'est pourquoi il est si nécessaire que s'organise un véritable échange à deux niveaux: d'abord entre les chargés d'étude d'impact responsables respectivement du projet d'infrastructure et de l'aménagement foncier; ensuite entre les prescripteurs "environnement" et les projeteurs. Une telle "bonne pratique" a bien eu lieu pour certains projets. Elle est cependant loin d'être généralisée.

Une importance particulière est à donner au processus d'itération entre prescripteurs et aménageurs. La démarche conduisant de la connaissance de l'état initial, de ses contraintes et des prescriptions relatives à l'environnement, à la conception et la réalisation du projet ne peut en effet être linéaire. Les responsables du premier "volet" n'en ont pas terminé lorsqu'ils ont défini les prescriptions, pas plus que ceux qui sont en charge de la réalisation du projet ne peuvent se satisfaire de les respecter à la lettre. Leurs rapports ne doivent pas être de censeur à élève, mais permettre un dialogue pour une meilleure insertion du projet dans son environnement. Cela, parce que les prescriptions ne peuvent être affinées qu'à mesure que le projet l'est également, que le maître de l'ouvrage public peut concevoir des mesures d'atténuation lui permettant d'assouplir certaines contraintes; et surtout que l'étude d'impact et de l'aménagement foncier comme celle du projet d'aménagement peuvent tirer le plus grand bénéfice des études d'environnement conduites pour le projet d'infrastructure.

Mais dialogue ne doit pas signifier remise en cause permanente. Le dessein ne peut donc être de remonter la barre à mesure que le projet se précise, mais de rendre effectives et opérationnelles des dispositions qui ne l'étaient pas nécessairement auparavant parce que le projet n'avait pas encore atteint le stade d'une définition suffisamment précise.

3.6.3.3 Quel contenu pour les préconisations et prescriptions?

Un corps de prescriptions n'a de sens que s'appuyant sur un projet de territoire ou sur une charte d'aménagement. Il n'a de portée opérationnelle que suffisamment précis. Or dans certains cas ces documents font défaut, dans d'autres ils sont redondants ou peu opérationnels.

Le vocabulaire devrait d'ailleurs être précisé. On parle tantôt de recommandations, tantôt de préconisations, tantôt de prescriptions. Elles peuvent aller de simples engagements assez généraux (ce qui ne signifie pas dépourvus de toute portée) à des prescriptions extrêmement précises. Leurs sources sont très diverses: chartes d'aménagement, contrats et conventions de toutes sortes, liant des collectivités entre elles ou à l'Etat. Les engagements ainsi pris peuvent être de portée régionale, nationale (CPER notamment), voire européenne à travers les DOCUP. Enfin, la sanction du respect de ces engagements et leur opposabilité aux aménageurs est rendue problématique par leur caractère souvent très général. De nombreux progrès n'en ont pas moins été accomplis, marquant une sensibilisation croissante des acteurs.

Dans le cas de l'autoroute A 87 Angers / La Roche-sur-Yon, a été conclue entre le département et certaines communes une convention tout à fait détaillée et stricte: aucun drainage des zones humides et classement en zone ND, maintien du parcellaire des prairies naturelles et des haies

les limitant, conditions très strictes pour le traitement des fossés et ruisseaux, trame bocagère conservant les haies existantes en bordure des routes et des chemins, des ruisseaux et des fossés, en cas d'élargissement d'un chemin rural, maintien de l'un des deux côtés, maintien des bosquets participant au paysage, mesures compensatoires et d'amélioration de l'environnement par des plantations nouvelles réalisées par les propriétaires, la commune ou le département.

Pour cette même autoroute A 87, le cahier des charges des études d'impact de l'aménagement foncier a prévu une obligation de *coopération des différents acteurs*, et tout particulièrement du chargé de l'étude d'impact et du géomètre. Le premier, s'appuyant sur l'analyse de l'état initial et sur le schéma directeur des haies et de l'hydraulique, définit d'abord les principes de préservation de l'environnement que devra respecter le géomètre. Avant lancement de l'étude d'avant-projet, géomètre et chargé d'étude se concertent sur le schéma de voirie, l'hydraulique et une première approche des grandes masses de l'aménagement foncier. Le géomètre-expert soumet son avant-projet à l'examen du chargé d'étude, lequel assiste à sa présentation devant la sous-commission compétente ainsi que pour l'examen des réclamations après enquête. Le chargé d'étude valide l'avant-projet, formalise ses observations sur le projet de travaux connexes et établit le document d'étude d'impact soumis à l'enquête. Il est également prévu qu'il participe à la CCAF et à la CDAF.

Les *arrêtés préfectoraux ordonnant les remembrements* sont l'occasion de donner aux recommandations et prescriptions un caractère nettement plus précis. Celles-ci, empruntées à des dispositions concernant les départements du Maine et Loire, de la Vendée, des Deux-Sèvres, de l'Ariège, portent généralement sur :

- Des interdictions de modifier l'état des lieux à l'intérieur du périmètre, et notamment d'arracher ou de couper des arbres ou des haies, avec amende en cas d'infraction,
- L'impératif de conservation maximale des éléments jouant un rôle dans la régulation des eaux et la préservation de leur qualité: talus et fossés, haies, prairies, boisements, zones humides; limitation des recalibrages de cours d'eau; prise en compte des caractéristiques naturelles du site (haies et boisements, topographie) dans la conception des aménagements hydrauliques; non développement des surfaces irriguées sur le périmètre.

S'agissant des haies, on s'est longtemps satisfait d'exiger qu'après remembrement et travaux connexes, leur linéaire soit au moins égal à ce qu'il était auparavant. Mais il y a haies et haies. Leur contribution au paysage et à la biodiversité dépend de leur nature et de leur emplacement. C'est pourquoi certains arrêtés précisent désormais qu'elles ne peuvent être supprimées que si le réaménagement parcellaire l'impose absolument, que s'il y a compensation "de même consistance" et dans le même secteur, seulement si cette mesure compensatoire présente un intérêt équivalent.

Pour limiter les risques d'érosion des sols, l'arrêté peut également disposer que le nouveau lotissement devra prévoir des parcelles dont la plus grande dimension est voisine des courbes de niveau; ou encore que la profondeur des fossés d'écoulement des eaux superficielles sera limitée au strict minimum de façon à ne pas favoriser le débouché d'exutoires de réseaux enterrés de drainage, si ceux-ci ne sont pas prévus par les travaux connexes.

Dans le cas de l'autoroute A28 et du Pique-Prune, on a été amené à classer les situations rencontrées en 4 catégories :

- **destructions de haies dans un espace au maillage bocager déstructuré depuis longtemps: conséquences négligeables;**
- **abattage d'une proportion modérée (de l'ordre de 10%) d'arbres favorables dans une zone à habitat peu dense (10 à 30 arbres favorables au km²): risque de rupture de continuité des habitats et de fragilisation des populations;**
- **abattage d'une proportion modérée (de l'ordre de 10%) d'arbres favorables dans une zone d'habitats très favorables (30 à 50 au km² voire plus): conséquences supportables;**
- **abattage d'une proportion importante (30 à 50%) d'arbres favorables dans un habitat favorable ou très favorable: conséquences graves, à éviter absolument.**

Le cas échéant, des dispositions sont également prévues en ce qui concerne les cours d'eau: interdiction du recalibrage du lit et de la suppression des méandres, nettoyage des abords des berges obstruant le lit, curage "vieux fonds – vieux bords", restauration de végétation.

On le voit, le souci de la protection et de la mise en valeur de l'environnement lors des opérations d'aménagement foncier a d'ores et déjà trouvé des expressions très fortes dans les chartes, conventions entre collectivités, arrêtés préfectoraux, cahiers de charges des études d'impact. Mais il subsiste inévitablement une certaine marge pour l'interprétation et surtout le savoir faire, et c'est en définitive le chargé de l'étude d'impact qui arrêtera de manière précise les prescriptions à respecter, en liaison avec le géomètre. Faut-il alors que celles-ci, dans les zones les plus sensibles, "remontent" pour être validées? La question se pose avec acuité dans les zones de conservation spéciale appelées à être "Natura 2000", dont il sera spécifiquement question plus loin.

3.6.3.4 Quel processus de validation?

Lorsque préalablement au projet d'infrastructure existe une charte d'aménagement, ou d'environnement et d'hydraulique, ou tout autre document de cette nature, la tâche du chargé d'étude et celle du géomètre sont bien cadrées. Il importe seulement de veiller à ce que l'arrêté préfectoral prescrivant le remembrement reprennent bien les prescriptions en résultant, et que le cahier des charges de l'étude d'aménagement et des travaux connexes laisse subsister le moins d'ambiguïtés possibles.

La question est plus délicate pour les zones spéciales de conservation, puisqu'il s'agit de s'assurer que l'infrastructure, l'aménagement foncier et les travaux connexes corrélatifs, ne porteront pas une atteinte significative à l'intégrité de ces sites. Elle sera abordée au chapitre 7 traitant spécifiquement des zones "Natura 2000".

Une fois stabilisées, les prescriptions, après recours éventuel à l'avis d'experts, seront reprises dans les arrêtés préfectoraux, et devront être respectées par les concepteurs des projets d'aménagement foncier et les responsables de l'élaboration des programmes de travaux.

Proposition 13 relative à l'élaboration, la traduction opérationnelle et l'édiction des prescriptions:

1°. Le maître d'ouvrage devra prendre en compte les recommandations, préconisations et prescriptions existant dans les documents tels que les chartes régionales et départementales, les projets de territoires, les chartes de pays, les conventions liant les collectivités entre elles ou avec l'Etat.

2°. Pour la traduction opérationnelle des prescriptions, sera encouragée une démarche itérative entre prescripteurs et aménageurs, et adopté un mode de présentation systématique (conditions s'imposant aux haies, aux talus et fossés, aux prairies, aux boisements, aux zones humides, aux habitats écologiquement sensibles, au curage et au recalibrage des cours d'eau, à leurs rives, aux aménagements hydrauliques, etc.).

3°. Les prescriptions ont vocation à être intégrées dans le dossier de l'enquête préalable à la DUP d'une part, dans les arrêtés préfectoraux ordonnant les aménagements fonciers d'autre part.

4°. L'administration préfectorale verra son attention appelée sur l'importance de son rôle dans l'approbation du programme des travaux connexes, et dans le contrôle du respect des prescriptions qui auront été édictées. La MISE pourra en être saisie pour avis.

Enfin, l'autorité préfectorale, agissant dans le cadre du contrôle de légalité, devrait veiller bien plus que ce n'est fait aujourd'hui, à la qualité de l'étude d'aménagement préalable, et au bien fondé des prescriptions qu'elle contient. Les arrêtés préfectoraux autorisant l'aménagement foncier, délimitant le périmètre, approuvant le programme des travaux connexes, devraient systématiquement s'assurer de leur bonne prise en compte.

3.6.4 Un processus de concertation inter-services insuffisamment cadré et parfois redondant:

Concertation et dialogue ne doivent pas signifier remise en cause permanente. Le propos ne peut donc être de remonter la barre à mesure que le projet se précise, mais de rendre effectives et opérationnelles des dispositions qui ne l'étaient pas nécessairement auparavant parce que le projet n'avait pas encore atteint le stade d'une définition suffisamment précise.

Le périmètre ayant été défini, et la connaissance de l'état existant acquise de manière suffisamment précise, un *cahier des charges* doit être établi, fixant les contraintes que devront respecter les opérations d'aménagement foncier et leurs travaux connexes. Cette étape est évidemment décisive, mais d'une complexité qui ne doit pas être sous-estimée. Il s'agit en effet de définir avec précision la limite des inévitables atteintes aux milieux en deçà desquelles on pourra considérer qu'il n'y a pas d'impact significatif sur la pérennité des habitats. Or une telle démarche est nécessairement itérative: selon les types de situations évoqués plus haut, le projet d'aménagement pourra rester sensiblement en-dessous du seuil fixé ici, et un peu au-dessus là. Si les prescriptions doivent être validées ex ante après la plus large concertation, on n'échappe pas à ce que le projet lui-même fasse l'objet d'un examen de conformité avec ces prescriptions avant sa mise en œuvre.

Dans les cas les plus sensibles, la validation au plus haut niveau des options prises doit intervenir à deux stades. D'abord pour valider le corps de prescriptions et le cahier des charges. Ensuite pour s'assurer de la conformité du projet d'aménagement avec ces documents.

Cependant, les choix opérés par les concepteurs ne prennent tout leur sens qu'au regard de *principes de gestion* garantissant la fonctionnalité et le renouvellement à long terme des habitats favorables. Ce sont eux qui guideront l'organisation des réseaux de haies et la gestion des peuplements ligneux nécessaires à cette fin. Or, faute de gestionnaire clairement identifié, le document d'objectifs risque fort de s'en tenir au niveau du souhaitable, sans engager d'actions concrètes et durables. S'il en est ainsi c'est fondamentalement parce que, la gestion de ces espaces naturels ayant souvent perdu toute base économique (voir le cas des châtaigneraies), il n'est possible que de s'en remettre à des associations désintéressées, à des collectivités publiques ayant elles-mêmes d'autres contraintes, ou de consentir des compensations financières forcément coûteuses. L'évaluation de la rentabilité économique et sociale de la protection des habitats sensibles reste à asseoir sur des bases plus solides qu'elle ne l'est aujourd'hui.

Proposition 14 : tendant à affermir et à améliorer le processus de concertation entre les services administratifs concernés :

1°. Veiller à la bonne application de la circulaire DNP et DR du 14-9-99 organisant, en amont de l'instruction mixte, la concertation entre les DIREN et les services déconcentrés de l'Équipement pour l'élaboration et l'instruction des projets routiers, conformément au protocole d'accord signé entre les deux directions; formaliser les résultats de la concertation ainsi organisée, afin d'en assurer une bonne prise en compte ultérieure au stade de la conférence entre services,

2°. Étendre aux liaisons ferroviaires ce protocole d'accord afin que s'organise également très en amont la concertation,

3°. Mettre à profit les dispositions du décret du 19-2-2002 modifiant la procédure applicable aux travaux mixtes (introduction de la possibilité d'ouverture d'une conférence complémentaire à l'issue de l'enquête publique en cas de modification du projet), pour "purger" les éventuels différends entre services de l'État relatifs à la prise en compte de l'environnement,

4°. Veiller à ce que la déconcentration au niveau local, pour certains ouvrages, de la concertation inter-services, loin d'affaiblir le souci de la préservation des espaces naturels, contribue au contraire à le renforcer; à cette fin, s'assurer qu'est mise en place une organisation efficace des échanges d'informations (verticalement et horizontalement).

3.6.5 Un maître d'ouvrage de l'infrastructure trop confiné à l'intérieur de son emprise; un manque de clarté sur ce qu'il peut, ou doit, financer en études et travaux :

L'enfermement du maître du grand ouvrage linéaire à l'intérieur de son emprise constitue le principal point faible de ce diagnostic. Il est d'ailleurs arrivé que l'administration de contrôle lui fasse reproche d'intervenir en dehors, pour des acquisitions de terrains non strictement nécessaires à l'ouvrage, ou pour des actions de préservation ou d'amélioration de l'environnement. De telles interventions doivent en effet être sécurisées et bien encadrées, en les prévoyant explicitement dès le dossier de DUP.

Il peut aussi arriver que, postérieurement à la DUP, il apparaisse nécessaire, au vu des études plus fines conduites depuis lors ou en raison de la découverte d'espèces protégées, de renforcer des prescriptions fixées précédemment ou d'en prévoir de nouvelles. Les dispositions correspondantes sont alors fixées lors d'une conférence inter-services. Le maître de l'ouvrage doit, dans les mêmes conditions être autorisé à (ou obligé de) participer au financement des

études et travaux correspondants. Cela n'a au demeurant rien de nouveau. C'est bien ce que fait le maître d'ouvrage délégué de l'autoroute A 28 pour prendre en compte, au-delà des obligations strictes de son cahier des charges, la présence du pique-prune.

Proposition 15

1°. Autoriser et, si nécessaire, faire obligation au maître de l'ouvrage de participer au financement des études et travaux nécessaires au respect des prescriptions environnementales incluses dans la DUP, qu'elles proviennent de ses propres propositions ou des administrations de contrôle.

2°. Le cas échéant, appliquer les mêmes dispositions pour l'application des dispositions susceptibles d'être arrêtées en conférence inter-services, pour prendre en compte des éléments non connus au moment où la DUP a été prise.

3.6.6 Une articulation trop lâche des études d'impact, des recouvrements dans les analyses :

L'exposé des motifs résultant de ce qui a été écrit plus haut, on se bornera à formuler ici la proposition correspondante.

Proposition 16 tendant à une meilleure articulation des études d'impact relatives respectivement à l'infrastructure et à l'aménagement foncier:

1°. Organiser une meilleure articulation des études d'impact relatives d'une part à l'infrastructure, d'autre part à l'aménagement foncier; cette dernière doit reprendre en compte les éléments pertinents de l'étude d'impact de l'ouvrage.

2°. En tout état de cause, assurer une bonne transmission des dossiers et des informations entre le chargé d'étude d'impact de l'infrastructure et les chargés d'études d'aménagement et d'impact des l'aménagement foncier.

3°. Inciter les maîtres d'ouvrage des études d'aménagement et d'impact à s'entourer de toutes les expertises nécessaires.

3.6.7 Un engagement trop tardif de l'étude d'aménagement foncier préalable :

La loi du 8 janvier 1993 dispose que, préalablement aux aménagements fonciers, le département doit faire procéder à une *étude d'aménagement* comportant une analyse de l'état initial du site concerné et de son environnement, notamment paysager, ainsi que toutes recommandations utiles.

La circulaire Agriculture du 3 décembre 1996 précise les objectifs et les modalités de cette étude. Il s'agit de faire en sorte que le projet satisfasse tant le respect des paysages que le souci de maintenir une gestion équilibrée de l'eau et de protéger la nature. L'étude est mise à la disposition de la CCAF dès que celle-ci envisage de choisir un mode d'aménagement, et doit permettre au préfet de prendre des arrêtés intégrant les préoccupations liées à l'environnement, notamment à la gestion de l'eau. Elle a un statut juridique clair puisqu'elle doit figurer, accompagnée de l'avis de la CCAF qu'elle a suscité, dans le dossier d'enquête relative au

périmètre. Elle constitue la première partie de l'étude d'impact de l'aménagement foncier prévue par la loi du 10 juillet 1976, laquelle figure dans le dossier du projet d'aménagement foncier soumis à l'enquête publique. Elle permet également au préfet, le cas échéant, d'établir la liste des communes où l'opération paraît de nature à faire sentir ses effets de façon notable sur la vie aquatique, notamment des espèces migratrices, ou sur la qualité, le régime, le niveau ou le mode d'écoulement des eaux.

C'est à l'issue de l'enquête relative au projet d'aménagement, après avoir recueilli tous les avis, que le préfet arrête le mode d'aménagement retenu assorti, le cas échéant des prescriptions à observer en application de l'article 10 de la loi sur l'eau pour la réalisation des travaux prévus.

Le préfet est donc juridiquement parfaitement armé pour prendre, dans l'arrêté prescrivant l'aménagement toutes prescriptions s'imposant à l'association foncière de remembrement ou à la commune relatives à l'emplacement, la consistance et l'objet des ouvrages; leurs conditions de fonctionnement et l'efficacité attendue; leur entretien; la surveillance et le contrôle, opérés par le service chargé de la police des eaux. Si bien que son arrêté vaut autorisation au titre de la police des eaux.

La circulaire précitée est extrêmement détaillée en ce qui concerne le contenu de l'étude d'aménagement. Son volet paysager, en référence à la circulaire environnement du 21 novembre 1994, doit mettre l'accent sur le maintien de la cohérence des structures paysagères, le respect des talus, murets de pierres sèches, chemins creux ainsi qu'aux éléments végétaux caractérisant le paysage, en justifiant les solutions retenues, et en présentant le cas échéant les compensations envisagées. Dans son volet hydraulique, elle doit conduire à identifier les éléments (talus, haies, fossés) jouant un rôle dans la maîtrise de l'écoulement des eaux superficielles, à en compenser l'éventuelle disparition ou réduction. L'étude d'aménagement doit également procéder à l'inventaire des biotopes floristiques spécifiques relativement rares, au recensement des espèces faunistiques sauvages, de leur habitat, de leurs lieux de reproduction et de leurs espaces et couloirs de circulation, et à l'examen des conditions de leur pérennité lors de l'aménagement foncier.

C'est la CCAF (ou la CIAF) qui déclenche le processus, par demande adressée au préfet. Il faut donc que cette instance ait déjà été mise en place, ce qui peut intervenir avant la clôture de l'enquête préalable à la DUP (dont le dossier doit prévoir explicitement la possibilité d'engager, si les CCAF le décident, une procédure de remembrement pour remédier aux dommages créés par la réalisation des travaux en cause) mais après avis du conseil général et de la CDAF.

Cette étape de la procédure peut être conduite avec diligence lorsque les départements disposent de chartes d'aménagement comportant un volet environnemental bien étudié, et que le maître d'ouvrage de l'infrastructure a suscité la mise en place très en amont d'associations représentatives des intérêts agricoles, pouvant se mettre au travail avant même l'enquête de DUP.

Proposition 17 de faire démarrer le plus tôt possible (avant la DUP) l'étude d'aménagement préalable aux opérations foncières :

1°. Inviter le maître d'ouvrage de l'infrastructure à susciter la mise en place d'associations représentatives des intérêts agricoles, forestiers, environnementaux et ruraux; et la désignation de lieux de dialogue en accord avec les conseils municipaux.

2°. Le décret du 9 juillet 2001 prévoyant la fourniture de l'étude d'aménagement foncier préalable dans les deux mois qui suivent la DUP, anticiper, quand c'est possible, sur la clôture de l'enquête d'utilité publique pour débiter cette étude.

Il faut noter que cette dernière disposition, sans doute réaliste pour les infrastructures routières, et correspondant d'ailleurs à ce qui se pratique généralement aujourd'hui, sera sans doute d'application plus difficile pour les infrastructures ferroviaires, pour lesquelles, au stade de la DUP, la bande ne fait pas moins de 500m.

3.6.8 Un périmètre d'étude de l'aménagement foncier insuffisamment réfléchi :

Si l'infrastructure peut avoir une incidence significative sur les milieux, ce sont souvent les aménagements fonciers et les travaux connexes qui accompagnent sa réalisation, qui peuvent l'accentuer, par l'étendue géographique des perturbations qui en résultent.

Des aménagements fonciers mal conçus, entraînant par exemple une réduction du maillage bocager et une baisse importante de la densité des arbres favorables de part et d'autre de l'infrastructure ne peuvent que conduire à une perte d'habitat et à une amplification de l'effet de coupure préjudiciables à la préservation des espèces protégées.

Il est donc nécessaire de porter la plus grande attention au choix du *périmètre d'aménagement foncier*. S'il est vrai que les travaux connexes à ceux-ci peuvent être plus ou moins respectueux de l'objectif de préservation des habitats favorables, la sagesse voudrait qu'en zone écologiquement sensible, le périmètre d'aménagement soit défini de manière assez restrictive, car on ne maîtrisera jamais parfaitement les interventions qui auront lieu à l'intérieur. Cela n'interdit bien sûr pas que les études puissent porter sur un périmètre plus étendu.

Se pose également la question de la "*perméabilité*" que l'on peut estimer souhaitable d'établir entre le périmètre perturbé (article 10) d'une part et le périmètre complémentaire d'autre part., permettant notamment des échanges de parcelles entre des propriétaires relevant de l'un ou de l'autre.

Il est envisagé de donner la possibilité d'étendre le périmètre d'aménagement foncier au-delà du périmètre perturbé, conduisant à une mutualisation plus large du prélèvement de l'emprise. Une telle disposition ne fera que rendre légales des pratiques qui ont déjà cours. Elle ne doit cependant pas conduire à traiter de la même manière des exploitants qui subissent de manière importante les conséquences de l'implantation de l'ouvrage, et ceux pour qui elle n'a pas d'incidence significative. Par ailleurs, dès lors que le montant du prix des terrains cédés au maître de l'ouvrage est réparti entre les propriétaires proportionnellement à leurs apports, on pourrait craindre que les propriétaires localisés principalement dans le périmètre complémentaire ne soient favorisés de manière inéquitable.

Proposition 18 : Distinguer le périmètre de l'étude préalable de celui de l'aménagement foncier opérationnel, le premier pouvant être plus étendu pour intégrer tous les éléments du "projet de territoire".

3.6.9 Le recours obligé à un mode d'aménagement foncier contraignant :

La recherche d'un mode d'aménagement foncier adapté se heurte aux obstacles suivants :

- **Recours obligé à la procédure lourde du remembrement alors que bien souvent un mode d'aménagement plus léger serait suffisant pour compenser les perturbations occasionnées aux exploitations;**

- **Prise en compte insuffisante de la diversité des situations: zones remembrées récemment; zones plus ou moins sensibles écologiquement; sites "Natura 2000";**
- **Processus décisionnel peu satisfaisant pour statuer sur l'opportunité, l'ampleur et le mode d'aménagement foncier retenu;**
- **Incertitude, dans le cas où l'on renonce pour des raisons d'environnement à remembrer, sur ce qui doit être mis à la charge de l'aménageur. Or, l'implantation de l'ouvrage ne s'en traduit pas moins par une gêne durable pour certaines exploitations, que la prise en compte d'un "dommage matériel et certain" de travaux publics ne suffit peut-être pas à compenser;**
- **Extension parfois démesurée de l'aménagement foncier. Il arrive que l'on saisisse l'opportunité du passage de l'infrastructure pour remembrer bien au-delà du nécessaire, avec tous les risques qui s'en suivent;**
- **Difficulté pour les services préfectoraux d'intervenir dans un processus où les collectivités locales et les intérêts privés pèsent de tout leur poids;**
- **Complexité de la procédure régissant le choix du mode d'aménagement foncier, la décision d'inclure ou non l'emprise de l'ouvrage, le cahier des charges de l'aménagement, le programme des travaux connexes;**
- **Multiplicité des acteurs intervenant dans le processus (propriétaires fonciers, exploitants et leurs syndicats, collectivités locales, DDAF, chambre d'agriculture, services du Conseil Général, associations, géomètres, bureaux d'études, experts en milieux naturels), porteurs de préoccupations et d'intérêts parfois antagonistes.**

La nécessité d'ouvrir à d'autres modes d'aménagement foncier que le remembrement l'aménagement compensatoire de l'article 10 de la loi de 1962 a été évoquée plus haut (proposition 7).

3.6.10 Des risques de dérapage lors de la réalisation des travaux; un contrôle parfois laxiste des opérations:

Il peut s'écouler de nombreuses années entre les études préliminaires de l'infrastructure et le moment où l'étude d'aménagement foncier préalable aux opérations foncières est, conformément aux dispositions du décret de 1997, lancée. Et de nombreuses années encore entre la remise de cette étude et la fin des travaux connexes à l'aménagement foncier. Et tout ne sera pas terminé pour autant, les propriétaires et les exploitants pouvant ultérieurement prendre des initiatives plus ou moins heureuses.

Un contrôle rigoureux de la conformité au projet d'aménagement de la réalisation des travaux sur le terrain est absolument nécessaire, ne serait ce qu'en raison du caractère exemplaire de ce qui est fait sous conduite d'opération publique. Une collectivité ne saurait demander à des particuliers d'être plus respectueux des engagements qu'elle ne l'est elle-même.

Une première voie, d'ores et déjà prévue et parfois même entrée en application, consiste à prolonger le mandat du chargé d'étude d'impact. Les problèmes administratifs qu'elle soulève ne devraient pas être insurmontables.

Le dispositif peut également être renforcé par l'institution d'un comité de suivi des opérations, pouvant d'ailleurs avoir la même composition que le comité de suivi des études d'aménagement et du projet de programme de travaux.

Avec les mesures de décentralisation envisagées en ce domaine, le Conseil Général sera amené à jouer un rôle plus important encore qu'il ne l'est aujourd'hui pour veiller au bon déroulement des opérations. Cependant, rien n'interdira au préfet d'inclure dans son arrêté autorisant les travaux

toutes dispositions utiles pour que s'exerce un contrôle efficace, notamment par recours si besoin était à des organismes spécialisés de contrôle. Il lui sera également loisible, par le biais du contrôle de légalité, de s'assurer de la bonne application de ses prescriptions, sachant que le concours technique de la DDAF pourra toujours être proposé au département.

La mission a estimé qu'il n'était pas possible d'exiger de manière générale du maître d'ouvrage de l'infrastructure qu'il intervienne directement dans les opérations de contrôle, sauf dans les cas extrêmes d'aménagements très intégrés portant simultanément sur l'infrastructure et l'aménagement foncier, où il pourrait être financièrement mis à contribution pour que soit assuré un contrôle renforcé des opérations. Toutefois, ce maître d'ouvrage devrait être autorisé à conclure, s'il l'estime souhaitable, des conventions avec les responsables de l'aménagement foncier mettant à sa charge tout ou partie du financement des opérations de contrôle, lorsque celles-ci sont confiées à des organismes spécialisés externes.

3.6.11 Des négligences dans le suivi des impacts environnementaux, des risques de détournement des fonctionnalités des aménagements écologiques :

L'expérience montre que, passé le traumatisme initial causé par l'implantation du grand ouvrage, la "cicatrisation" se fait plus ou moins bien. Les grands maîtres d'ouvrage ont su s'entourer des compétences nécessaires pour la favoriser: recours, pour les plantations des dépendances des ouvrages et les délaissés, à des espèces locales; pratiques d'entretien tenant compte de la biodiversité; marquages de surface non polluants, entre autres. Il est plus difficile de maîtriser ce qui se passera aux abords de l'ouvrage: implantation d'entrepôts, de décharges plus ou moins bien contrôlées, de publicité sauvage, de zones d'activités se faisant concurrence.

Le suivi ex post ne doit pas se limiter à une approche visuelle des effets induits par l'aménagement. Il est de pratique de plus en plus courante que la réalisation de grandes infrastructures s'accompagne de la mise en place d'observatoires économiques et environnementaux, financés pour l'essentiel par les grands maîtres d'ouvrage, souvent de leur propre initiative. C'est dans ce cadre que doivent s'inscrire les travaux d'évaluation des conséquences de l'ouvrage sur l'état des milieux naturels et le maintien de leur biodiversité.

S'agissant de la préservation des finalités des aménagements écologiques, elle peut requérir des opérations de contrôle sur le terrain, dont la capitalisation aurait sans doute un grand intérêt, d'une part pour savoir s'ils ont bien rendu les services qu'on attendait d'eux (d'être effectivement utilisés), d'autre part pour mesurer les risques de leur détournement à d'autres fins. Sur ce point, comme sur le précédent, la mission estime qu'il est suffisant d'autoriser les maîtres d'ouvrage à participer financièrement aux dépenses correspondantes. La proposition suivante veut répondre aux deux points évoqués ci-dessus.

Proposition 19 : visant à assurer un meilleur contrôle des opérations sur le terrain.

1°. Pour l'infrastructure :

Faire en sorte que le contrôle de l'IGR soit renforcé et effectivement réalisé sur ces aspects.

Veiller, en cas de concession ou de maîtrise d'ouvrage déléguée, à ce que le cahier des charges et les annexes techniques soient très clairs et rigoureux sur ces points.

Eventuellement, voir s'il y a lieu d'avoir recours à un contrôle externe.

Confirmer et au besoin renforcer le contrôle externe assuré par le service de contrôle des autoroutes concédées:

2°. Pour les aménagements fonciers :

Prévoir que la mission du chargé d'étude d'impact se prolonge jusqu'à la fin des travaux connexes par deux bilans, l'un à la fin de l'opération et l'autre 3 à 5 ans après; prévoir l'intervention d'organismes de contrôle externes, financés par le maître d'ouvrage du foncier, avec le concours éventuel du maître d'ouvrage de l'infrastructure.

3°. Concernant les propriétaires fonciers et les exploitants :

Mettre en valeur les meilleures pratiques des Conseils Généraux afin d'inciter propriétaires et exploitants au respect des milieux naturels (bourses aux arbres, primes au maintien et à l'entretien des arbres et des haies, acquisitions foncières, etc...).

4°. Concernant le maître d'ouvrage de l'infrastructure: l'autoriser à conclure avec les maîtres d'ouvrages de l'aménagement foncier et des travaux connexes (département, communes, associations foncières, EPCI) des conventions mettant à sa charge le financement de tout ou partie des interventions d'organismes spécialisés chargés de contrôler la conformité des travaux aux prévisions.

5°. L'autoriser également à contribuer au financement des activités de contrôle, d'évaluation et de recherche relatives d'une part au suivi des impacts environnementaux de l'aménagement global (incluant l'aménagement foncier), d'autre part au maintien des fonctionnalités des aménagements écologiques.

3.7 Le cas des sites Natura 2000 :

La présence, dans la bande d'étude de l'infrastructure ou à sa proximité immédiate, de zones "Natura 2000" désignées ou en cours de désignation, justifie l'ouverture, dès le stade des études préliminaires de l'ouvrage, d'un dossier d'évaluation des incidences. Ce dossier, complété ultérieurement par les dispositions prises pour l'aménagement foncier, donnera naissance au *dossier de synthèse d'évaluation des incidences (DSEI)*, principale proposition de ce rapport. Dans le cas très général où les études et les concertations ont été bien conduites, le DSEI permettra de conclure à l'inexistence d'atteinte à l'intégrité des sites concernés. Dans les autres cas (DUP ancienne, bande d'étude trop large, concertation insuffisante) les résultats du DSEI appelleront des mesures spécifiques pouvant aller de contraintes fortes imposées à l'aménagement foncier (jusqu'à y renoncer complètement) à la nécessité (dans des cas très exceptionnels) de reconsidérer l'infrastructure elle-même. Les pages qui suivent développent les différents aspects de la question.

3.7.1 L'évaluation appropriée des incidences: quelle portée des directives européennes?

"Notre maison brûle, et nous regardons ailleurs" (discours du Président Jacques Chirac à Johannesburg)

Il serait réducteur de ne retenir, dans les directives européennes et tout particulièrement la directive "Habitats", qu'une exigence nouvelle dans les procédures régissant la réalisation des

grandes infrastructures linéaires et les aménagements fonciers qui leur sont associés. L'esprit de la directive est de promouvoir une démarche intégrée intéressante, dans une perspective de développement durable, la définition et, la conception même du projet, avant que ne soient envisagées d'éventuelles mesures correctrices ou d'atténuation. Il n'est pas de compliquer encore les procédures.

Il s'agit d'insuffler un nouvel état d'esprit, de rechercher un équilibre entre les divers ordres de préoccupations rentrant en ligne de compte, plus favorable qu'il n'a pu l'être dans le passé à la conservation des habitats et espèces protégés.

Faisant suite à la Directive 79/409 dite "Oiseaux" du 2 avril 1979 instituant des zones de protection spéciale (ZPS), la Directive 92/43 "Habitats" du 21 mai 1992 a défini des zones spéciales de conservation (ZSC) qui, conjointement avec les précédentes, sont destinées à constituer le réseau "Natura 2000". Ce réseau a vocation à former un ensemble cohérent d'espaces aptes à assurer des conditions favorables de conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sur le territoire européen, et de contribuer ainsi au maintien de la diversité biologique. On notera au passage que ce réseau ne tend pas plus à l'exhaustivité qu'il ne constitue le seul moyen de maintenir la diversité biologique.

C'est dans un souci d'efficacité que le législateur européen a dû délimiter ces zones spéciales de conservation, dans lesquelles les autorisations données par un Etat membre sont soumises à de strictes conditions. Mais la distinction ainsi opérée entre celles-ci et la nature "ordinaire" n'a rien de figé. Dans la perspective de constitution de corridors écologiques maillés, c'est bien une dynamique qui s'instaure. Il en résulte, et c'est regrettable, une relative insécurité juridique de l'aménageur. Mais cela lui crée aussi l'obligation de prêter, au-delà des zonages, la plus grande attention à la préservation des milieux naturels.

La Directive "Habitats" dispose dans son article 6§3, désormais transposé en droit français par l'ordonnance du 11 avril 2001 (art. L 414-4 du Code de l'Environnement), que "tout plan ou projet susceptible d'affecter de manière significative un site d'importance communautaire (SIC) doit faire l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site au regard des objectifs de protection du site". Il en résulte que tout grand projet d'infrastructure linéaire risquant de porter atteinte à l'intégrité d'un ou plusieurs sites est justiciable de cette approche, et doit donc faire l'objet d'une évaluation appropriée avant que les autorités nationales ne puissent l'autoriser.

Si l'esprit et la lettre des articles 6§3 et 6§4 de la directive "Habitats" sont clairs, son application soulève des problèmes délicats qui tiennent essentiellement à deux choses.

Tout d'abord, du côté de l'infrastructure comme pour ce qui concerne l'aménagement foncier, il n'y a pas une autorisation (ou approbation) unique donnée une fois pour toutes sur la base d'un seul dossier, mais une cascade de décisions plus ou moins bien emboîtées, chaque étape risquant, dans les cas limites, de remettre en cause les précédentes.

Si l'on considère, à titre d'exemple, la cascade des autorisations et approbations (pour s'en tenir aux principales) auxquelles est soumis le processus de réalisation d'une autoroute concédée :

- **décision ministérielle approuvant l'étude préliminaire,**
- **décision ministérielle approuvant l'APS,**
- **décret de DUP,**
- **approbation de l'APA et de l'APOA par le président de la société,**
- **arrêtés préfectoraux relatifs à l'aménagement foncier,**
- **arrêtés (déclaration ou autorisation) au titre de la loi sur l'eau,**

- **décisions relatives aux zones d'extraction, à l'archéologie, aux défrichements, aux nuisances sonores,**

on voit bien qu'il ne serait pas raisonnable qu'il y ait autant d'évaluations des incidences.

En second lieu, l'esprit de la directive européenne est d'évaluer les incidences du programme considéré dans son ensemble, avec les difficultés déjà signalées de décalage dans le temps et dans les échelles géographiques. C'est pour en faciliter l'application que l'on propose d'officialiser le "dossier de synthèse d'évaluation des incidences (DSEI)", évaluation consolidée (ouvrage principal et ses annexes) des incidences de l'opération projetée considérée dans sa globalité. On examinera successivement dans la suite de ce rapport :

- les conditions d'application de l'art.6 §3 et 4,
- l'articulation de l'évaluation des incidences avec les études d'impact relatives à l'infrastructure d'une part, au réaménagement foncier d'autre part,
- la consolidation des approches sectorielles, en vue d'une évaluation globale,
- le stade de la procédure auquel l'évaluation doit être produite,
- la responsabilité de la conduite de l'évaluation des incidences,
- la sanction des résultats de cette évaluation.

3.7.2 L'applicabilité des articles. 6§3 et 6§4 :

"Dans le doute, ne t'abstiens pas" (version moderne d'un vieux dicton)

3.7.2.1 Une question débattue :

Les obligations du maître d'ouvrage résultent d'abord du droit communautaire, avec l'institution d'un régime d'évaluation des incidences de l'article 6 § 3 et 4, de la directive "Habitats" s'appliquant aux sites "Natura 2000", lesquels sont désignés selon deux modes. Pour les Zones de Protection Spéciale (ZPS) de la directive 79/409/CEE "Oiseaux", les Etats membres en décident souverainement sans coordination par la Commission. Il en résulte que l'article 6 § 3 et 4, s'applique directement aux 117 ZPS notifiées par la France. Pour les Zones Spéciales de Conservation (ZSC) de la directive 92/43 "Habitats", le mode de désignation est en revanche plus complexe. La Commission souhaite en effet coordonner la constitution d'un réseau d'espaces, les sites d'importance communautaire (SIC), à partir des propositions (pSIC) des Etats membres. A ce jour, la liste des SIC n'est toujours pas établie et, par voie de conséquence, une lecture stricte de l'article 6 § 3 et 4 amènerait à conclure qu'il n'est pas applicable en l'état actuel.

Se pose aussi la question des Zones Importantes pour la Conservation des Oiseaux (ZICO), "qui auraient dû être désignées" comme ZPS. La Cour de Justice des Communautés européennes (arrêt CJCE du 7 décembre 2000 "Basses Corbières") a établi que, nonobstant la non applicabilité formelle de la Directive "Habitats", toutes mesures devaient être prises pour éviter, dans ces zones, la pollution et la détérioration des habitats ainsi que les perturbations touchant les oiseaux, pour autant qu'elles aient un effet significatif, et qu'elles relevaient bien du régime de l'article 4 de la directive "Oiseaux" au demeurant plus contraignant que celui de l'article 6 de la directive "Habitats" puisqu'il ne prévoit pas de possibilités de dérogations.

Les Etats membres doivent donc s'efforcer, en l'absence du régime d'évaluation des incidences de l'article 6 de la directive "Habitats", de ne pas détériorer les sites présentant un intérêt écologique de niveau communautaire, avant leur désignation. Les mêmes précautions doivent

être prises s'agissant des sites où des habitats ou des espèces d'intérêt communautaire, autres que les oiseaux, ont été identifiés.

En droit français, le régime d'évaluation est mis en place par l'ordonnance du 11 avril 2001 et le décret du 20 décembre 2001. Il n'est applicable qu'aux sites "Natura 2000" (ZPS ou ZSC) lesquels n'existent qu'à partir du moment où la liste en est arrêtée par le ministre de l'écologie et du développement durable, d'où un risque de décalage entre le droit communautaire et le droit national dans les deux sens; que la France ait anticipé sur les instances communautaires ou l'inverse.

Bien que les dispositions législatives et réglementaires relatives à la désignation et la gestion des sites soient désormais en vigueur, la constitution du réseau "Natura 2000" est en cours et très peu d'arrêtés ont été pris à ce jour pour désigner ces sites, qui n'existent donc pas encore officiellement en droit français.

3.7.2.2 La même question désormais tranchée :

Certes, l'art. 6§3 et 4 s'applique dès lors qu'existe un SIC, ce qui suppose que la Commission européenne l'ait désigné comme tel sur proposition de l'Etat membre (sans attendre toutefois que ce dernier l'ait désigné comme zone spéciale de conservation). Mais, outre que ce point est contesté par certains juristes (en raison du caractère prioritaire de ce qu'on cherche à protéger), d'autres dispositions de droit communautaire interviennent pour amener les Etats membres à avoir une interprétation large de cette condition d'application. Ne serait-ce que l'article 10 du traité instituant la Communauté Européenne qui demande aux Etats membres de "s'abstenir de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des buts du traité". Au demeurant, la France s'est engagée à travers les Documents Uniques de Programmation (DOCUP) vis-à-vis de la Commission Européenne à ce que tous les programmes et projets concernés par les DOCUP soient compatibles avec les enjeux liés aux directives "Oiseaux" et "Habitats".

L'absence de désignation d'un site en droit français ne signifie pas inexistence d'obligations pour le gouvernement français ou pour les pétitionnaires qui ne peuvent s'abstenir de prendre en compte les habitats naturels et les espèces d'intérêt communautaire dans les documents d'évaluation, qu'il s'agisse des études et notices d'impact ou des documents d'évaluation des incidences prévus par la loi sur l'eau. C'est un principe de précaution juridique qui a fait que, dans le cas du Pique Prune trouvé dans la bande d'étude de l'autoroute A 28 par exemple, les autorités françaises ont estimé opportun de se soumettre à cet article alors même que les zones concernées n'avaient pas encore le statut de SIC.

3.7.2.3 Pour une meilleure sécurité juridique du maître d'ouvrage :

Le maître d'ouvrage de l'infrastructure veut légitimement bénéficier de sécurité juridique. Or d'une part le réseau "Natura 2000" n'est pas encore stabilisé (la Commission ne devrait faire connaître la liste des SIC qu'à la fin du premier semestre 2003 pour la zone biogéographique alpine, et début 2004 pour les trois autres), d'autre part les contraintes qui en résultent pour l'aménageur ne sont pas toujours définies nettement.

Sur le premier point, on ne peut préjuger des réactions de la Commission aux propositions nationales, de sorte que des propositions complémentaires peuvent toujours surgir. De plus, c'est très vraisemblablement un processus dynamique qui s'engage, et il est douteux qu'il soit un jour figé, ne serait-ce que parce que, dans certains cas, on considérera que le cumul des propositions nationales ne suffit pas à réaliser l'objectif de réaliser un véritable maillage au niveau européen.

Il pourra aussi arriver qu'une simple étude aboutissant à une présomption de présence d'une espèce ou d'un habitat protégé suffise à engager la responsabilité de l'Etat membre et à imposer que l'on conduise une "évaluation appropriée" des incidences du projet.

La même incertitude règne en ce qui concerne la définition des contraintes qui résultent pour l'aménageur de l'existence d'un habitat ou d'une espèce protégés. Il existe des espèces, tels les chiroptères, qui ont de multiples "habitats", pour leur reproduction, leur alimentation ou leurs migrations. Comment dans ces conditions délimiter des zones particulièrement sensibles? La Directive précise en outre que l'évaluation des incidences doit être conduite au regard des objectifs de protection du site. Or, si quelque 1200 propositions de sites (1172 exactement) ont été transmises à Bruxelles, auxquelles doivent s'ajouter environ 200 propositions complémentaires, de l'ordre de 600, moins de la moitié, font l'objet d'études des DOCOB correspondants, dont 170 seulement peuvent être considérés comme achevés. Il en résulte que l'aménageur le mieux intentionné ne sait pas toujours comment intégrer concrètement dans son projet les préoccupations de maintenir ou améliorer des conditions favorables à la préservation des habitats ou des espèces concernés.

Il est donc important que très en amont du projet d'infrastructure, les autorités et services compétents mettent à disposition du maître de l'ouvrage tous éléments à leur connaissance portant sur les habitats et sites protégés ainsi que les propositions transmises à la Commission ou sur le point de l'être. Cette information devra être accompagnée d'un descriptif des contraintes qui en découlent. Dans toute la mesure du possible, la DIREN fera connaître à l'aménageur les contraintes et prescriptions résultant de la présence d'une zone "Natura 2000", ainsi que les projets de DOCOB, ainsi que toutes propositions utiles de mesures d'atténuation.

3.7.2.4 L'interprétation de l'article 12 :

Un précédent rapport d'inspection (relatif à A 28 et à *Osmoderma eremita*) avait déjà souligné la difficulté d'articuler sur un plan logique les dispositions de l'article 6 et celles de l'article 12 de la directive "Habitats", ces dernières, nonobstant l'art. 16, paraissant instituer sur l'ensemble du territoire national, un régime de protection beaucoup plus draconien que celles qui prévaudraient dans les sites "Natura 2000", ce qui serait pour le moins paradoxal. Un groupe de travail ayant été institué à Bruxelles sur ce thème, nous n'en dirons pas plus, si ce n'est pour faire ressortir le caractère "positif" que certains attribuent à l'article 6, estimant qu'il permet de traiter de manière attentive et raisonnée les conflits difficilement évitables entre de grands ouvrages et les milieux naturels.

3.7.3 L'articulation de l'évaluation des incidences avec l'étude d'impact.

"Eviter les évaluations faisant double emploi..."(extrait de la directive plans et programmes)

3.7.3.1 Un dossier identifié, non pas un dossier de plus:

L'étude d'impact ou la notice d'impact, ainsi que le document d'incidences (loi sur l'eau) sont à la base même de l'évaluation appropriée des incidences voulue par l'art.6§3 et 4. Il ne saurait donc en aucun cas s'agir de tout reprendre à zéro. L'art. R214-37 du code rural précise même que ces documents *tiennent lieu du dossier d'évaluation* s'ils satisfont aux prescriptions de sa sous-section 5 "dispositions relatives à l'évaluation des incidences des programmes et projets soumis

à autorisation ou approbation". Cette dernière précision vise particulièrement le contenu du dossier d'évaluation.

Qu'ils en tiennent lieu ne signifie pas qu'on puisse se dispenser de tout travail complémentaire. Tout d'abord, la partie du dossier traitant de l'évaluation des incidences doit être identifiable comme telle dans le dossier d'étude d'impact (ou le dossier d'incidences loi sur l'eau). En second lieu, lorsque l'aire d'étude est en totalité incluse dans une zone Natura 2000, des analyses complémentaires peuvent se révéler nécessaires; ou, si ce n'est le cas qu'en partie, des approfondissements dans les secteurs concernés.

Mais, à notre sens, il n'y a matière à de tels compléments ou approfondissements que dans la mesure où le programme ou projet est susceptible d'affecter de façon notable un ou plusieurs sites "Natura 2000". Cette appréciation ne paraît pouvoir être portée que par la DIREN, agissant pour le compte du ministre en charge de l'environnement. La réalisation d'un dossier de présentation de l'évaluation des incidences n'a donc aucun caractère systématique. De plus, même lorsqu'il est requis, il ne se substitue pas à l'étude d'impact dont l'objet est beaucoup plus large, quoi que moins approfondi sur certains points.

3.7.3.2 Le contenu du document de présentation de l'évaluation des incidences:

Si un risque d'atteinte significative à un ou plusieurs sites Natura 200 est avéré, un document spécifique de présentation de l'évaluation des incidences devra être établi, comportant:

- la description du programme ou du projet, à une échelle permettant de localiser les ouvrages ainsi que les habitats ayant justifié la désignation du site,
- les effets significatifs, temporaires ou permanents, sur les habitats naturels et les espèces protégés,
- le cas échéant, les mesures d'atténuation proposées,
- dans le cas où s'applique l'art.6 §4, la preuve d'inexistence de solution alternative préférable, les raisons impératives d'intérêt public qui justifient le maintien du projet, les mesures compensatoires prévues pour maintenir la cohérence globale du réseau "Natura 2000",
- les prescriptions (formulées à ce stade de manière assez générale) s'imposant à l'aménagement foncier.

Le champ de l'évaluation appropriée est plus restreint que celui de l'étude d'impact, puisqu'elle se limite à l'analyse des incidences du projet sur la conservation des sites protégés et la protection des espèces. Mais, sur ces points particuliers, l'analyse doit être conduite de manière beaucoup plus approfondie qu'elle ne le serait dans une étude d'impact "ordinaire".

On peut au passage exprimer le regret que l'article 6§3de la directive "Habitats" s'inscrive dans une logique unidimensionnelle, puisque seuls sont pris en compte les aspects habitats et espèces. Dans la réalité, les choix résultent toujours de compromis quelle que soit la pondération donnée à tel ou tel critère. Tout en répondant à ce que demande la directive, il faudra donc que l'étude d'évaluation appropriée reprenne les éléments pertinents de l'étude d'impact dont elle est partie intégrante. Le caractère significatif ou non d'une atteinte aux sites protégés ne saurait en effet être apprécié dans l'absolu. Doivent être notamment évoquées les raisons qui ont conduit au choix de la bande dans laquelle devra se situer le tracé de l'infrastructure.

Pour les projets d'infrastructures n'ayant pas encore fait l'objet d'une DUP, l'application des préconisations de ce chapitre doit donc assurer le respect des exigences posées par les directives européennes.

Pour les autres, qui ont déjà fait l'objet d'une DUP, ils ont normalement donné lieu à une étude d'impact figurant au dossier d'enquête d'utilité publique, et dans la grande majorité des cas, les dispositions à caractère environnemental (eau, paysages, milieux naturels) étaient, même dans le cas de DUP assez anciennes, déjà connues et applicables lors des études d'infrastructure. S'il n'en est pas ainsi, ou si, depuis la DUP, une meilleure connaissance des milieux traversés a fait apparaître des risques de perturbation d'habitats ou d'espèces protégés, il y aura lieu de procéder à des actions de rattrapage partant de l'actualisation de l'étude d'impact à la mise en œuvre de la procédure prévue à l'article 6 de la directive "habitats".

3.7.4 La consolidation des approches sectorielles : Sur quoi l'évaluation appropriée des incidences doit-elle porter ?

"Rien c'est rien, mais trois fois rien, c'est déjà quelque chose" (Raymond Devos)

L'article 6 vise les plans ou projets susceptibles d'affecter un site de manière significative, sans évoquer explicitement les programmes. Il est clair cependant qu'ils sont bien dans son champ d'application. Ce même article parle d'une évaluation appropriée. Quid dans le cas d'une infrastructure s'accompagnant d'un réaménagement foncier et de travaux connexes? Doit-on considérer qu'il peut y avoir deux évaluations appropriées, puisqu'il y a deux maîtres d'ouvrages distincts, ou bien, le projet formant un tout, faut-il considérer qu'il ne saurait y avoir qu'une seule évaluation portant sur le projet considéré globalement ?

3.7.4.1 Les arguments en faveur d'évaluations distinctes des incidences :

Bien des arguments militent pour le premier terme de l'alternative: l'existence de deux maîtres d'ouvrage distincts; le fait que si chacune des deux études séparées conclut à l'absence d'une atteinte significative au site, ou pourra considérer qu'il en va de même du projet considéré globalement; une simple exigence de réalisme, car les deux processus diffèrent trop dans leur échelle géographique et dans leur déroulement temporel pour qu'on puisse les considérer comme formant un tout.

A cela s'ajoute un argument formel. Dès lors qu'il est admis que, dans certains cas, les études d'impact relatives à l'infrastructure d'une part, aux aménagements fonciers d'autre part, puissent tenir lieu d'évaluations des incidences, et que ces études d'impact sont elles-mêmes distinctes, les études d'incidences ne peuvent que l'être également.

Pèsent enfin de tout leur poids les arguments juridiques et d'opportunité. Une évaluation intégrant l'infrastructure, parfois plusieurs années après que la DUP aura été prise, pourrait avoir pour conséquence la remise en cause de cette dernière, avec toutes les conséquences qui s'y attachent.

Pour les tenants de la séparation des approches, la question se trouve résolue par des prescriptions, éventuellement draconiennes, s'imposant aux aménagements fonciers et aux travaux connexes: "Si le cahier des charges du réaménagement foncier est conçu de telle sorte qu'il n'y ait pas d'atteinte significative aux sites, il n'y en aura pas". L'ennui est que cela n'est pas toujours de nature à convaincre tant les milieux associatifs que les autorités de Bruxelles. De plus, il est des cas où les perturbations apportées aux exploitations agricoles rendent inévitables des aménagements fonciers, fût-ce dimensionnés au plus juste. Il faut donc explorer également la deuxième voie, celle d'un dossier de synthèse global.

3.7.4.2 Les arguments en faveur d'une évaluation globale des incidences:

La réalisation d'une infrastructure linéaire est un projet. Avec ses annexes, dont les aménagements fonciers, elle constitue un programme. Du côté de l'infrastructure comme en ce qui concerne les aménagements fonciers, la poursuite du processus allant des études préliminaires à la réalisation est subordonnée à de nombreuses autorisations et approbations qui ne doivent pas compromettre une évaluation globale des incidences.

En considérant le projet dans sa globalité, et non comme scindé en deux, on respecte beaucoup mieux l'esprit de la directive communautaire. A l'appui de cette thèse le fait que le remembrement est directement lié au projet d'infrastructure; l'idée aussi que l'on puisse contester que le cumul de deux effets non significatifs soit nécessairement non significatif; la synergie possible des mesures d'atténuation relatives à l'infrastructure d'une part, à l'aménagement foncier d'autre part, qui n'ont souvent leur réelle efficacité que si elles se complètent; le caractère beaucoup plus probant, en cas de désaccord avec la Commission européenne ou si la Cour de justice de la Communauté devait être saisie pour une raison ou pour une autre, d'un dossier justificatif de synthèse unique, permettant d'éviter la critique du "saucissonnage".

Mais cette approche globale de l'évaluation des incidences ne doit pas conduire (sauf cas très exceptionnels) à la remise en cause de la DUP, dès lors que les études d'APS ont été conduites avec assez de rigueur et de précision. C'est pourquoi le volet infrastructure du dossier d'évaluation des incidences doit figurer dans le dossier de l'enquête préalable à la DUP, en tant qu'élément de l'étude d'impact, et comporter les prescriptions de portée générale s'imposant aux aménagements fonciers ultérieurs.

Procéder à une évaluation unique des incidences, pour des aménagements fractionnés dans l'espace et dans le temps et faisant l'objet de procédures d'autorisation distinctes en dépit du lien fonctionnel qui les unit, n'est pas chose simple. On y parviendra par une articulation rigoureuse des procédures et des pratiques relatives à l'infrastructure d'une part, à l'aménagement foncier d'autre part. La continuité de la démarche, illustrée par la tenue, dès les études préliminaires, d'un dossier de synthèse d'évaluation des incidences (DSEI) s'enrichissant à mesure que le projet se précise dans toutes ses dimensions, ne pourra que la faciliter.

3.7.5 A quel stade d'élaboration du projet d'infrastructure l'évaluation doit-elle être conduite ?

"L'avenir appartient à ceux qui se lèvent tôt" (la sagesse populaire...ou Napoléon?)

La nécessité d'un dossier de synthèse est ressortie comme l'une des conclusions du rapport de l'IGE sur l'A 28. Il s'agit d'apporter une réponse globale à l'évaluation de l'incidence du projet et de ses annexes (dont les aménagements fonciers) sur les milieux traversés. Son contenu doit permettre de le considérer comme le rapport d'évaluation voulu par les directives Européennes. Mais on ne doit pas oublier non plus qu'il doit servir aux actions d'information et de concertation voulues tant par la loi nationale que par les mêmes directives.

Les conclusions de l'évaluation appropriée conditionnant l'accord que donne l'autorité nationale, la logique veut que cette étude soit produite avant un tel accord, c'est à dire avant la DUP. Bien qu'il n'y ait pas un acte unique bien identifié qui puisse être considéré comme constituant un "accord" sur un projet, c'est à ce stade qu'en est déclarée l'utilité et qu'en sont fixées les caractéristiques principales. L'inscription à un schéma directeur, ou à un schéma de service, n'est

pas sans effets, mais ne constitue pas un accord sur un projet, pas plus que les conclusions d'un débat public ou celles d'une conférence inter-services ou d'une réunion contradictoire avec la DIREN. Il n'y a pas "d'autorité environnementale" en droit ni en mesure de délivrer un "accord" au sens de la directive communautaire.

L'évaluation appropriée doit en conséquence faire partie du dossier de l'enquête préalable à la DUP . Puisqu'elle est appelée à porter simultanément sur l'infrastructure et les aménagements fonciers associés, doivent figurer dans le dossier correspondant les prescriptions aussi fines et détaillées que possible concernant les aménagements fonciers. Le dossier de synthèse global, produit ultérieurement permettra d'orienter de manière adéquate les conséquences à en tirer pour ce qui concerne les aménagements fonciers et le programme des travaux connexes.

3.7.6 Responsabilité de la conduite de l'évaluation appropriée des incidences :

Le législateur a voulu que la charge de la conduite de l'étude d'impact incombe au maître d'ouvrage lui-même, et l'on ne remettra pas ici ce principe en cause: sa vertu de responsabilisation du maître de l'ouvrage peut en effet compenser et au-delà le risque d'apparaître comme juge et partie. A un autre endroit de ce rapport, on a d'ailleurs indiqué que ce dernier défaut pourrait dans une large mesure être corrigé par le rôle plus éminent donné au volet infrastructure de l'étude préliminaire de l'infrastructure.

Partie intégrante de l'étude d'impact, le DSEI, pour son volet infrastructure, ne peut qu'être de la responsabilité du maître de l'ouvrage. Dans le cas évoqué ici de la présence d'une ou plusieurs zones "Natura 2000", le DSEI devra intégrer les préconisations et prescriptions résultant de la consultation amont entre les services dépendant des ministères en charge de l'Equipeement et de l'environnement, ainsi que de la conférence inter-services. Elles pourront conduire à réduire la largeur de la bande d'étude ou à l'édiction de règles très strictes s'imposant à l'aménagement foncier ultérieur.

La question de la responsabilité du DSEI global (y compris l'aménagement foncier et les travaux connexes) se pose sous deux aspects: qui l'exerce, dès lors qu'il y a au moins deux maîtres d'ouvrage, l'un pour l'infrastructure, l'autre pour l'aménagement foncier? Quelle place donner aux experts dans les conclusions à retirer de ce dossier?

Sur le premier point, il semble clair que ce ne peut être que le préfet ou, dans les cas exceptionnels où le dossier aurait été évoqué, que l'échelon central, et coordonné, des ministères concernés. Pour faciliter la mise en œuvre de cette mesure, nous reformulons (sans lui donner le caractère d'une proposition générale, car c'est affaire de cas par cas) la proposition faite dans le rapport concernant A 28, que soit mis un place au niveau local un groupe de pilotage placé sous la responsabilité d'un fonctionnaire unique désigné par le préfet (DDE, DDAF, ou toute autre personne susceptible de remplir ce rôle) chargé de préparer, en s'entourant de tous les avis nécessaires (dont celui de la CSRP), la décision préfectorale.

Sur le deuxième point, il convient d'être clair, et de ne pas demander aux experts, quelles que soient leurs qualités, plus qu'ils ne peuvent donner. Ce n'est pas à eux, sauf à les mettre dans une position impossible et à ouvrir le flanc à toutes les suspicions de manquement à l'objectivité, de dire si, oui ou non, il y a "atteinte significative" à l'intégrité des sites concernés. Ils doivent fournir tous les éléments permettant d'en décider. Mais l'appréciation définitive appartient au préfet (le cas échéant aux ministres) sur proposition des maîtres de l'ouvrage principal et de l'aménagement foncier. En cas d'avis motivé ou de mise en demeure de la Commission, et

éventuellement de recours devant la Cour de Justice des Communautés, c'est bien l'Etat qui devra répondre. Il sera à cet égard d'autant mieux armé que le DSEI aura été tenu avec rigueur.

3.7.7 La sanction de l'évaluation des incidences.

"Quand il n'est pas nécessaire de changer, il est nécessaire de ne pas changer" (Thomas More)

La DUP est un acte fort, par lequel le projet commence réellement à exister pour tous les acteurs, riverains, agriculteurs, forestiers, associations, qu'il concerne. Elle sert de base à de multiples concertations pour affiner le projet. Même si ce dernier fait l'objet de diverses contestations, elle constitue un élément de stabilité du "paysage" dans lequel le projet va progressivement être affiné. Toute remise en cause inconsidérée (on ne peut tout à fait exclure que l'on soit dans certains cas conduit à cette extrémité), loin de ne constituer qu'une forte contrariété pour le maître d'ouvrage, provoquerait inévitablement des effets très déstabilisants.

Toute l'économie de ce chapitre consacré aux zones "Natura 2000" est d'éviter la remise en cause à tout propos d'une DUP, dès lors que les études et la concertation ont été bien conduites, tout en sachant que, sauf à vider de tout sens l'étude d'évaluation des incidences, il y aura des cas (DUP très ancienne, concertation insuffisante, bande d'étude trop large dans une zone écologiquement sensible) dans lesquelles elle pourra être reconsidérée.

Pour traiter ces derniers cas, la mission avait un temps imaginé la voie d'une DUP "conditionnelle" assortissant le décret correspondant de la réserve que soit apportée par le maître d'ouvrage la preuve que son projet, ainsi que les aménagements fonciers qui lui sont liés, ne contreviennent pas à la directive "Habitats". Ce n'est que lorsque que l'évaluation appropriée aurait pu ultérieurement être conduite, que pourraient être autorisés tant les opérations de construction de l'infrastructure que les aménagements fonciers et tous travaux qui leur sont connexes. Il y a été renoncé pour ne pas fragiliser les DUP.

La deuxième voie consiste à hausser le niveau des exigences de préservation de l'environnement dès lors que l'infrastructure traverse ou côtoie des sites "Natura 2000", soit par un corps de prescriptions extrêmement rigoureuses, soit en définissant le projet avec une grande précision dans les zones écologiquement les plus sensibles (réduction en largeur du fuseau d'étude). Si les données sont suffisantes pour permettre cette dernière pratique, elle offre évidemment le maximum de garanties. Les décisions de l'autorité administrative de contrôle prendraient la forme d'un avenant au cahier des charges de l'opération, le cas des ouvrages concédés devant être traité de manière spécifique.

Pour parvenir à la définition de ces prescriptions complémentaires, il convient de favoriser la synergie entre prescripteurs et concepteurs des projets, en articulant au mieux leurs démarches, en évitant le piège d'une complexité excessive, et sans oublier non plus les intérêts économiques (dont ceux des agriculteurs) qui auraient à pâtir de trop d'atermoiements. Il est clair que le fait de conditionner tout commencement de travaux à la production du dossier de synthèse pourrait, si l'on n'y prend garde, constituer une lourdeur et une cause d'allongement des délais supplémentaires, dont les membres du groupe sont pleinement conscients. La proposition faite in fine s'est attachée dans toute la mesure du possible à éviter ces pièges.

3.7.8 Proposition de démarche adaptée aux projets d'infrastructures linéaires susceptibles de porter une atteinte significative à un ou plusieurs sites "Natura 2000" :

Dès lors qu'il apparaît, aux dires des autorités compétentes en matière d'environnement et tout particulièrement de la DIREN, qu'un projet d'infrastructure linéaire risque de porter une atteinte significative à un ou plusieurs sites "Natura 2000" :

- Les services concernés, et particulièrement la DIREN, mettront à disposition du maître de l'ouvrage tous éléments à leur connaissance sur les habitats et sites protégés ainsi, le cas échéant, que les projets de DOCOB. Cette information sera accompagnée d'un descriptif des contraintes qui en découlent ainsi que de toutes propositions utiles de mesures d'atténuation,
- Le maître de l'ouvrage identifiera, dans le volet "environnement" de l'étude préliminaire de l'infrastructure, un sous-dossier "évaluation des incidences", phase I du dossier de synthèse d'évaluation des incidences (DSEI) qui sera produit ultérieurement; ce sous dossier, comportant les éléments pertinents de l'étude d'impact, devra permettre une analyse multicritères des incidences du projet,

Ce sous-dossier sera transmis pour avis à la DIREN, laquelle :

- s'assurera que l'on a bien pris en compte l'ensemble des sites "Natura 2000" concernés directement ou indirectement;
- s'efforcera de hiérarchiser les enjeux du point de vue de la protection des habitats et des espèces à l'origine de la désignation de ces sites;
- indiquera au maître d'ouvrage les organismes et experts dont il aurait intérêt à s'entourer des conseils;
- fera connaître de manière plus détaillée les prescriptions applicables tant au projet d'infrastructure qu'aux aménagements fonciers, devant figurer dans le dossier d'enquête préalable à la DUP;
- Le DSEI (phase I) éventuellement mis à jour après cette concertation sera l'une des pièces du dossier nécessaire à la concertation inter-services préalable à la constitution du dossier de l'enquête publique;
- Si, à la suite d'une modification par le maître d'ouvrage de son projet (dans les conditions prévues par le décret de 2002), une nouvelle concertation inter-services est organisée dans le délai d'un mois, le DSEI (phase I) sera actualisé.
- Les résultats de cette concertation, préalable au lancement de l'enquête d'utilité publique, pourront être :
 - soit l'acceptation du dossier en l'état, s'il apparaît qu'il n'y a pas de risque d'atteinte significative à l'intégrité des zones spéciales de conservation;
 - soit, si le maître d'ouvrage de l'infrastructure l'estime possible (et si les informations sur l'état actuel sont suffisantes à ce stade), la définition d'une bande de passage offrant toutes garanties du point de vue de la préservation des habitats "Natura 2000", auquel cas l'ensemble du problème est traité en amont, et l'évaluation des incidences peut être considérée comme ayant été faite, au moins pour la partie "infrastructure" (cette évaluation restant à produire pour la seule partie relative aux aménagements fonciers);

- soit, s'il n'en est pas ainsi, la production du cahier des charges d'une étude complémentaire d'évaluation des incidences (DSEI) devant approfondir les points de blocage;
 - les résultats de cette étude complémentaire pourront conduire à imposer des conditions plus strictes au projet d'infrastructure et au projet foncier (modes "doux" d'aménagement foncier tels qu'échanges de parcelles, réorganisation foncière, voire pas de remembrement du tout); ils pourront aussi conclure à la nécessité d'engager le processus prévu à l'art. 6§3 de la directive (démonstration d'absence de variante moins dommageable, démonstration de l'existence de raisons impératives d'intérêt public, dispositions compensatoires pour préserver le réseau "Natura 2000"),
- Le DSEI (phase I) ainsi parachevé est transmis au préfet qui le met à jour pour sa partie "infrastructure" en fonction de l'affinement du projet, et surtout le complète pour son volet "aménagement foncier" (phase II),
 - L'arrêté préfectoral ordonnant l'aménagement foncier est subordonné aux résultats du DSEI (phases I et II). L'avis du CRPN peut être sollicité. Dans les cas les plus délicats, le préfet peut demander que les arbitrages soient rendus au niveau central,
 - En l'absence d'un DSEI (phases I et II) considéré comme valable, le préfet ne peut ni prendre l'arrêté de clôture de l'aménagement foncier ni, de fait, approuver le projet de travaux connexes.

Cette démarche se résume dans la proposition suivante:

Proposition 20 En cas de risque d'atteinte à l'intégrité des sites (et en intégrant les deux propositions précédentes):

- 1°. identification, dans le volet "environnement" de l'étude préliminaire de l'infrastructure, d'un dossier "évaluation des incidences", amorce du dossier de synthèse d'évaluation des incidences (DSEI) à produire ultérieurement.
- 2°. transmission de ce dossier à la DIREN: vérification, hiérarchisation des enjeux, avis éventuels d'experts; prescriptions à respecter.
- 3°. transmission à la DIREN du volet "évaluation des incidences" de l'étude d'impact de l'APS.
- 4°. définition éventuelle d'un couloir de passage restreint / production du cahier des charges de l'aménagement foncier.
- 5°. après étude de l'aménagement foncier et du projet de programme de travaux, production du DSEI global, concluant dans le cas général à l'inexistence d'atteinte significative aux sites.
- 6°. Dans le cas inverse, conséquences graduées: prescriptions plus strictes / engagement de la procédure de l'article 6§3 / engagement d'une nouvelle procédure de DUP.

4 REPONSES AUX QUESTIONS POSEES

4.1 Comment assurer la cohérence de l'élaboration des études ?

Le mot "études", très général, ne renvoie pas nécessairement à l'idée d'antériorité dans le processus qui va du début du projet à sa réalisation. C'est tout au long de la concrétisation du projet d'infrastructure et des aménagements qui lui seront liés, que devra être injectée de la matière grise. Celui-ci achevé, des études et recherches se poursuivront dans le cadre des évaluations ultérieures et des observatoires environnementaux mis en place ou de programmes universitaires, afin notamment de mieux connaître les interactions avec les milieux traversés, dans une perspective dynamique.

Selon l'objectif poursuivi, les études peuvent se distinguer en trois types.

- Les *études destinées à éclairer le choix d'un parti d'aménagement* pour le volet infrastructure comme pour le volet foncier. Elles visent une meilleure connaissance de l'existant, le repérage des contraintes, l'identification et à la hiérarchisation des enjeux notamment (mais pas seulement) environnementaux. Ces études doivent intégrer les connaissances déjà acquises, l'état de l'art voire, lorsque de tels documents existent, les prescriptions générales, orientations ou engagements fixés dans les chartes d'aménagement ou tous autres textes de même nature. Sans rentrer dans les détails des projets eux-mêmes, qu'ils touchent à l'infrastructure ou à l'aménagement foncier (bien que nombre d'enjeux environnementaux soient dans les "détails"), ce travail préalable débouche sur un corps de prescriptions qui seront ultérieurement rendues plus précises.
- Les *études de conception* et de définition du projet, lesquelles connaissent elles-mêmes plusieurs niveaux à mesure qu'elles s'affinent. Elles doivent prendre en compte les préconisations résultant de l'étape précédente, qu'elles contribuent d'ailleurs à préciser, jusqu'à les inscrire dans des cahiers des charges s'imposant à l'infrastructure d'une part, à l'aménagement foncier d'autre part. Cette étape, particulièrement importante et complexe, devrait voir s'ouvrir un dialogue constructif entre concepteurs et prescripteurs, permettant d'utiles itérations afin d'améliorer progressivement l'aménagement dans une perspective globale.
- Les études conduites afin *d'explicitier et justifier les choix* qui ont été opérés, d'identifier les incidences du projet en particulier sur l'environnement, et dont la production est requise dans le cadre des procédures en vigueur: études d'impact, étude "appropriée" des incidences voulue par la directive communautaire "habitats", bilans et autres études de suivi.

On évoquera successivement :

- la nécessité d'une meilleure connaissance des milieux naturels,
- ce qui se rapporte au projet d'infrastructure en tant que tel,
- ce qui concerne le foncier rural dans lequel l'ouvrage est appelée à s'inscrire,
- la cohérence qui peut être recherchée entre ces deux approches.

4.1.1 La nécessité d'une meilleure connaissance des milieux naturels :

On a souligné dans le corps du rapport le progrès qu'a constitué la publication des cahiers d'habitats Natura 2000, relatifs à la connaissance et la gestion des habitats et des espèces d'intérêt communautaire. Pour les seuls habitats humides, 27 habitats génériques ont ainsi pu être recensés, se présentant comme autant de déclinaisons des 7 grands types d'habitats humides que sont les eaux stagnantes, les milieux temporaires (mares temporaires et rivières intermittentes rencontrées surtout en Méditerranée), les sources, les rivières et leurs corridors, les mégaphorbiaies (formations à hautes herbes situées en bordure de cours d'eau ou de forêts, ou encore en montagne), les landes humides atlantiques, les tourbières.

Mais il ne suffit pas de disposer de ces éléments descriptifs. Ce qui importe, c'est d'être au clair sur les objectifs de protection des sites et les moyens de l'assurer. Il faut progresser sur la caractérisation de l'état de conservation des habitats, la compréhension de leur résilience, les préconisations de gestion qui en découlent, et qui devront être reprises dans les documents d'objectifs pour la gestion des habitats menacés et la sauvegarde des espèces protégées.

S'agissant de la biologie et du comportement des espèces protégées, les connaissances sont très inégales. Il conviendrait d'abord de savoir, *aux trois échelles* où la question doit être abordée (celle de la zone géographique étendue, celle du milieu, de moins d'un hectare à quelques dizaines d'hectares, celle de la niche écologique la plus localisée), *les conditions qui sont favorables à la reproduction et au développement de l'espèce*: terrains ou cavités favorables, présence ou travail préalable d'autres espèces, caractéristiques géomorphologiques et hydrauliques du milieu, etc. La deuxième information importante concerne la connaissance de la *distance de dispersion* des adultes, c'est à dire leur rayon d'action. A cet égard, les données recueillies dans un pays donné ne sont pas nécessairement transposables dans un autre, notamment pour des raisons climatiques (cas de l'*Osmoderma eremita* dont la plus longue distance de déplacement observée en Suède a été de 190m, alors qu'on a des raisons de penser qu'elle peut dépasser 500m en France). Et il faudrait encore savoir si le comportement de l'espèce est isotrope ou non, si celle-ci sait ou non, dans ses pérégrinations, utiliser des relais, selon quels processus s'effectue l'abandon d'habitats antérieurs ou la colonisation de nouvelles niches.

De l'échelle des *noyaux de population*, zones d'habitats continus à l'intérieur desquelles les individus d'une population sont susceptibles de se déplacer, il est possible de passer, en raison d'un principe de continuité, à *l'aire potentielle de dispersion* des individus dans un réseau d'habitats abritant une population donnée, qu'il faut s'efforcer de ne pas altérer pour assurer le maintien durable des espèces protégées. Les théories développées en *génétique des populations* admettent généralement qu'une population durablement viable doit produire chaque année un certain nombre, de l'ordre de 500, d'individus nouveaux, faute de quoi elle est condamnée à terme. C'est à partir de là, et compte tenu du taux d'habitation effectif des habitats apparemment favorables, et du taux de reproduction des espèces que l'on peut apprécier si un noyau de population est effectivement viable. On en tirera pour conséquence soit qu'il ne l'est pas, soit qu'il y a lieu de rétablir les continuités nécessaires pour que la zone de dispersion ait un effectif suffisant.

Ces considérations ont inspiré les **propositions n° 10** (développement des formations) et **n°12** (activités d'inventaires) formulées dans le rapport.

4.1.2 Pour une prise en compte par le maître d'ouvrage de l'infrastructure, très en amont, des préoccupations d'environnement :

A quel stade de l'étude du projet d'infrastructure peut-on légitimement demander que soient prises en compte les "préoccupations" d'environnement, et lesquelles?

La référence la plus complète et la plus récente en la matière est le décret du 25/02/93 modifiant celui du 12/10/77, la circulaire Environnement du 27/09/93 ainsi que celle de la DR du 11/03/96 qui s'appuient toutes deux sur ce décret.

La première rappelle d'abord les principes qui ont guidé le décret modificatif: extension du champ d'application de l'étude d'impact, transparence (par l'institution d'un résumé non technique de cette étude), globalité de l'approche (en cas de fractionnement du programme), possibilité de saisine par le ministère de l'environnement, transposition de certaines dispositions de la directive communautaire du 25/02/93. Elle précise que, loin d'être une justification a posteriori du projet, l'étude d'impact doit démarrer dès le début de son élaboration et contribuer à en améliorer la qualité au regard de l'environnement. La circulaire s'étend également sur la portée des différents volets de l'étude d'impact: analyse de l'état initial, analyse des effets sur l'environnement (effets directs et indirects, temporaires et permanents), raisons du choix du parti retenu, mesures compensatoires.

Il y est exposé que, s'il ne s'agit pas à ce stade de détailler les impacts du remembrement avec le même degré de précision que dans la procédure de remembrement proprement dite, il convient d'indiquer, en fonction de l'ampleur des travaux prévisibles et de la sensibilité des milieux concernés, les enjeux écologiques et les risques potentiels liés à un remembrement et à ses travaux connexes dans les territoires concernés.

On ne peut cependant demander à la même étude d'un côté d'identifier les risques d'atteinte grave à l'environnement, de définir les contraintes, enjeux et principes d'intégration des ouvrages dans l'environnement, de proposer des prescriptions, et de l'autre de présenter, en les justifiant, les choix qui ont été faits, ainsi que les mesures d'atténuation prévues. Présentée par le maître de l'ouvrage, l'étude d'impact se situe nécessairement en aval du processus d'étude, et ses conclusions ne peuvent être que positives, ce qui affecte sa crédibilité.

D'où la proposition faite dans le rapport (**proposition n° 2**) de la faire précéder, pour les secteurs les plus sensibles d'une étude préliminaire, support d'un véritable débat, cette étude préliminaire n'étant autre que le volet "environnement" de l'étude préliminaire de l'infrastructure.

La circulaire DR du 11 mars 1996 se situe dans la même perspective que la circulaire précitée. Elle préconise une approche systémique prenant en compte la nécessaire intégration des études routières dans des études d'aménagement plus globales. Le cahier des charges doit refléter cette préoccupation, et l'équipe de conception être largement pluridisciplinaire. Les enjeux et impacts doivent être hiérarchisés, en identifiant les impacts critiques. Le souci d'une bonne concertation comme celui de la transparence des choix doivent prévaloir. Les engagements de l'Etat doivent être clairement exprimés, les effets après mise en service évalués tant pour apprécier les pratiques des concepteurs et réalisateurs que pour améliorer les connaissances scientifiques. Une instruction technique précise tous ces points.

On constate ainsi une bonne convergence des approches, dont le préalable est toujours la nécessité, pour le maître d'ouvrage de l'infrastructure, de disposer d'une bonne connaissance de

l'existant notamment en matière de faune, de flore et de milieux naturels, et des espaces faisant l'objet d'une protection spéciale.

4.1.3 L'étude d'aménagement préalable aux opérations foncières.

4.1.3.1 Pour un lancement anticipé de l'étude d'aménagement foncier préalable.

La loi du 8 janvier 1993 dispose que, préalablement aux aménagements fonciers, le département doit faire procéder à une *étude d'aménagement* comportant une analyse de l'état initial du site concerné et de son environnement, notamment paysager, ainsi que toutes recommandations utiles.

Dans le corps du rapport sont exposées les raisons qui conduisent à la **proposition n° 17** de lancement le plus tôt possible de cette étude.

4.1.3.2 Pour un élargissement du champ géographique de l'étude d'aménagement :

La circulaire agriculture du 3 décembre 1996 précise les objectifs et les modalités de l'étude d'aménagement. Il s'agit de faire en sorte que le projet satisfasse tant le respect des paysages que le souci de maintenir une gestion équilibrée de l'eau et de protéger la nature. L'étude est mise à la disposition de la CCAF dès que celle-ci envisage de choisir un mode d'aménagement, et doit permettre au préfet de prendre des arrêtés intégrant les préoccupations liées à l'environnement, notamment à la gestion de l'eau. Elle a un statut juridique clair puisqu'elle doit figurer, accompagnée de l'avis de la CCAF qu'elle a suscité, dans le dossier d'enquête relative au périmètre.

L'étude d'aménagement doit, dans son volet paysager et conformément à la circulaire environnement du 21 novembre 1994, mettre l'accent sur le maintien de la cohérence des structures paysagères, le respect des talus, murets de pierres sèches, chemins creux ainsi qu'aux éléments végétaux caractérisant le paysage, en justifiant les solutions retenues, et en présentant le cas échéant les compensations envisagées. Dans son volet hydraulique, elle doit conduire à identifier les éléments (talus, haies, fossés) jouant un rôle dans la maîtrise de l'écoulement des eaux superficielles, à en compenser l'éventuelle disparition ou réduction. Elle doit procéder à l'inventaire des biotopes floristiques spécifiques relativement rares, au recensement des espèces faunistiques sauvages, de leur habitat, de leurs lieux de reproduction et de leurs espaces et couloirs de circulation, et à l'examen des conditions de leur pérennité lors de l'aménagement foncier. Le cas échéant, elle permettra au préfet d'établir la liste des communes où l'opération paraît de nature à faire sentir ses effets de façon notable sur la vie aquatique, notamment des espèces migratrices, ou sur la qualité, le régime, le niveau ou le mode d'écoulement des eaux.

L'étude d'aménagement constitue la première partie de l'étude d'impact prévue par la loi du 10 juillet 1976. qui figure dans le dossier du projet d'aménagement foncier soumis à l'enquête publique. Elle permettra au préfet d'arrêter le mode d'aménagement retenu assorti, le cas échéant des prescriptions s'imposant à l'association foncière de remembrement ou à la commune relatives à l'emplacement, la consistance et l'objet des ouvrages, au regard notamment des dispositions de l'article 10 de la loi sur l'eau.

Ces décisions seront d'autant mieux éclairées que l'étude d'aménagement préalable aura porté sur un périmètre élargi et cohérent, pouvant excéder notablement le périmètre destiné à être opérationnel. C'est l'objet de la **proposition n° 18** du rapport.

4.1.4 La cohérence des études "infrastructure" et "aménagement foncier".

La réalisation d'un projet cohérent et harmonieux passe d'abord par une bonne connaissance de l'existant: habitats sensibles et espèces protégées notamment. Or, de nombreuses années, parfois une dizaine, peuvent s'écouler entre le moment où est prise la DUP, et celui où s'achèvent les opérations de remembrement et leurs travaux connexes.

Le décalage n'est pas seulement temporel, mais il est aussi dans les différences d'échelle géographique. L'optimisation d'un tracé, et des mesures d'atténuation sur plusieurs dizaines de kilomètres, et sur quelques centaines de mètres, ne conduisent pas nécessairement aux mêmes résultats. Les difficultés tenant à la disparité des maîtres d'ouvrage de l'infrastructure d'une part, des opérations d'aménagement foncier d'autre part, ainsi qu'à l'impossibilité de préjuger de l'attitude des propriétaires fonciers et des commissions communales, ont déjà été soulignées.

Enfin, ces études préalables doivent bien reposer sur certaines prescriptions établies à titre d'hypothèses de départ (et susceptibles d'être affinées au cours du processus itératif entre prescripteurs et maîtres d'ouvrage, qu'il faut considérer comme souhaitable, conformément aux conclusions du rapport sur l'A 28). Cela devrait conduire à l'adoption d'un cahier des charges sommaire, engageant tant le maître d'ouvrage de l'infrastructure, que le chargé des études préalables d'aménagement foncier.

Il convient d'abord d'enrichir, autant que faire se peut, l'étude d'impact du grand ouvrage public par la prise en compte des préoccupations liées à l'environnement dans lequel il doit s'inscrire. Comme indiqué dans la **proposition n° 12**, cela passe par :

- la fourniture par les services qui en ont la charge (au premier rang desquels la DIREN) de toutes informations utiles sur la faune, la flore, les habitats. Doivent être particulièrement signalées les zones Natura 2000 déjà proposées ou en projet;
- l'identification et la hiérarchisation des principaux enjeux environnementaux, pour lesquels la DIREN a aussi un rôle majeur à jouer;
- la tenue de réunions de concertation qui serviront de base à l'établissement des prescriptions que le projet devra observer.

Une prise en compte plus fine des contraintes imposées par la prise en compte de l'environnement peut intervenir en aval de l'étude d'impact du grand ouvrage, en concertation avec les principaux acteurs, riverains, exploitants ou scientifiques et sur la base d'un document intermédiaire entre l'APS et l'avant-projet proprement dit. C'est la **proposition n° 4**.

Il serait par ailleurs opportun d'ouvrir, dès le stade des études préliminaires se rapportant au grand ouvrage, et ainsi que le rapport le préconise pour les sites Natura 2000, un dossier d'évaluation des incidences de l'aménagement comportant notamment:

- la mention des chartes d'aménagement, conventions, projets territoriaux (dont ceux qui intéressent les pays, les regroupements communaux, etc.) en vigueur sur les territoires concernés ?
- le recensement des protections réglementaires, dont les zones Natura 2000 ?
- une première esquisse des préconisations s'appliquant tant à l'infrastructure qu'aux aménagements fonciers ?

- pour les zones Natura 2000, le cahier des charges des études de détail qui devront être conduites ultérieurement, et la méthodologie de l'étude "appropriée" des incidences du projet global, en cas d'application de l'article 6-3 de la directive Habitats.

4.2 Faut-il envisager une modification des procédures foncières ?

4.2.1 Des modalités d'aménagement foncier (réorganisation foncière ou échange de parcelles par exemple) moins contraignantes en termes d'impacts et de procédures.

L'article 10 de la loi du 8 août 1962 fait obligation au maître d'ouvrage, lorsque les expropriations conduites pour permettre la réalisation des grands ouvrages publics sont susceptibles de compromettre la structure des exploitations dans une zone déterminée de remédier aux dommages causés en participant financièrement à l'exécution d'opérations d'aménagement foncier et de travaux connexes.

On incrimine souvent la procédure d'aménagement foncier requise pour l'application de l'article 10 de la loi de 1962, à la fois en raison de sa lourdeur, et des impacts environnementaux dont elle serait virtuellement porteuse. Il est vrai qu'elle peut traîner en longueur, mais cela ne reflète-t-il pas souvent les réticences de certains à faire avancer le projet? L'existence de cas contraires, dans lesquels moins de trois ans se sont écoulés entre la DUP et l'adoption du programme des travaux connexes, démontrent que l'on peut s'accommoder de cette procédure. Quant aux impacts négatifs, on a vu dans le rapport que l'on pouvait dans ce même cadre les limiter voire les éviter tout à fait.

Bien conduite, la procédure actuelle permet autant la sauvegarde des intérêts légitimes de la propriété privée que celle, pour autant que les acteurs concernés le veuillent vraiment, de l'environnement. Vouloir systématiquement l'alléger serait prendre le risque d'affaiblir les moyens de telles protection. Il n'en reste pas moins que l'on ne voit pas pour quelles raisons serait aussi restreint qu'il l'est aujourd'hui le choix des modes d'aménagement possibles. D'où la **proposition n° 6** du rapport.

L'aménagement foncier avec inclusion de l'emprise implique qu'il y ait prélèvement sur les parcelles, et interdit donc toute autre modalité que le remembrement (encore ce point serait-il à vérifier car, notamment par le biais de l'intervention des SAFER, il peut n'y avoir pas de prélèvement sur les propriétés concernées). Les autres modes d'aménagement, a priori plus légers, excluent en effet tout prélèvement sur les terres concernées. Ce n'est donc que dans le cas où il y a exclusion que l'on peut envisager d'y avoir recours.

Ces "autres" modes d'aménagement foncier, d'ores et déjà prévus par le code rural, mais exclus pour les aménagements de l'article 10 sont :

- les échanges et cessions d'immeubles ruraux (ou forestiers) dans le cadre d'une démarche collective à l'intérieur d'un périmètre donné, par voie d'échanges amiables et de cessions volontaires;
- la réorganisation foncière, procédant d'une démarche collective s'imposant à l'ensemble des propriétaires, mais subordonnée à la réunion d'une majorité qualifiée.

Il ne semble pas qu'il faille systématiquement privilégier l'aménagement foncier avec exclusion d'emprise. Ce serait marquer un retour en arrière par rapport à des pratiques qui, en dépit de certains aspects négatifs, ont permis à des solidarités de s'exprimer et à l'aménagement d'être

conçu sur une échelle dépassant chaque exploitation particulière. Ce n'est pas tant le remembrement avec inclusion qu'il faut incriminer, que les travaux connexes dont il peut s'accompagner, si les études préalables et les travaux n'ont pas été conduits avec un soin suffisant. Il suffit que la loi élargisse l'éventail des modes d'aménagement auxquels il est légalement possible de recourir.

4.2.2 La détermination du mode d'aménagement foncier

Elle ne peut intervenir que postérieurement à la décision de réaliser le grand ouvrage linéaire, et après qu'auront été clairement définis les objectifs de l'aménagement, dans la perspective de développer la multifonctionnalité des espaces concernés.

La réalisation d'une grande infrastructure linéaire n'est pas une fin en soi. La circulaire Bianco, l'institution du débat public, l'approche par les schémas de services collectifs, la concertation instituée avec les collectivités territoriales pour les grands projets nationaux, sont autant d'illustrations de la nécessité de l'intégrer dans une perspective plus globale. Un grand ouvrage linéaire de transport répond le plus souvent en priorité à des finalités de niveau national: raccourcissement des distances temps des grandes agglomérations, désenclavement de zones tenues à l'écart du développement et solidarité, maillage d'un réseau. Mais il a aussi une fonction plus locale d'irrigation des territoires traversés, de soulagement de voies urbaines d'une part du transit, d'amélioration de l'accessibilité d'espaces à vocation culturelle, de tourisme ou de loisirs. Le parti d'aménagement doit naturellement tenir compte de tout cela.

Pour autant, il ne serait pas réaliste de laisser croire que les considérations liées aux remembrements et aux travaux connexes qui sont susceptibles d'accompagner le projet d'infrastructure peuvent intervenir à ce niveau autrement que pour en fixer le cadre encore très général. Elles ne pourront pas davantage influencer la décision de réaliser ou non le projet. Le choix du mode d'aménagement foncier intervient tardivement dans le processus de réalisation du projet global, et il ne peut qu'en être ainsi, la question spécifique posée par la présence éventuelle de zones spéciales de conservation étant traitée par ailleurs.

4.2.3 Découpler la participation financière du maître de l'ouvrage principal et le choix du mode d'aménagement foncier.

Le contexte a beaucoup évolué depuis l'époque où l'on considérait le remembrement, et les travaux connexes qui l'accompagnent comme a priori bénéfiques, et constituant l'un des éléments de la compensation des perturbations occasionnées pour les exploitations agricoles. Le monde agricole est moins demandeur, surtout si un remembrement a déjà eu lieu à une époque récente. Mais si l'on considère, en particulier pour des raisons de préservation des milieux naturels, que l'on doit, dans certains cas y renoncer, on ne voit pas pourquoi cela exonérerait le maître de l'ouvrage principal de toute contribution autre que la compensation des dommages de travaux publics.

Afin cependant d'éviter que le remembrement ne soit préféré dans une perspective exclusivement financière, il serait souhaitable de découpler le droit à compensation financière et celui de procéder à un remembrement et aux travaux connexes qui l'accompagnent. Pour favoriser un aménagement foncier moins lourd en termes de procédures et d'impacts, il conviendrait donc d'autoriser le maître d'ouvrage, lorsqu'il n'y a pas de remembrement, à compenser financièrement les atteintes aux exploitations, au-delà même des compensations pour dommages de travaux publics.

L'idée est donc de découpler cette contribution et le mode d'aménagement foncier retenu, afin d'éviter d'éventuels effets pervers, le passage de l'infrastructure poussant à la réalisation de travaux sans véritable utilité, quand ils ne sont pas franchement néfastes. Une telle orientation a d'ailleurs déjà été prévue (sinon mise en pratique), par exemple dans le protocole d'accord conclu entre la SNCF et le monde agricole, pour le TGV Méditerranée.

4.3 Modalités d'élaboration, de traduction opérationnelle et d'édition des prescriptions :

4.3.1 Deux corps de prescriptions à bien articuler :

Les prescriptions interviennent à deux stades: celui de l'élaboration du projet d'infrastructure, et lors de l'étude d'aménagement foncier et de l'établissement du programme des travaux connexes.

Concernant l'ouvrage, c'est l'étude d'impact jointe au dossier de l'enquête publique qui les recense. Elles devront être respectées par le concepteur du projet routier, autoroutier ou de liaison ferroviaire. A ce stade doivent également être énoncées les orientations que devra suivre l'aménagement foncier. En cas de présence dans la bande d'étude d'un ou plusieurs sites Natura 2000, la largeur de celle-ci pourra être réduite, et des prescriptions beaucoup plus fines adoptées (voir fiche sur l'évaluation des incidences).

S'agissant des prescriptions relatives à l'aménagement foncier, elles ont pour base d'une part celles qui figurent dans le dossier de DUP de l'ouvrage, d'autre part celles qui résultent de l'étude d'aménagement. Elles sont prises en compte dans le dossier établi pour l'enquête relative au périmètre. Il ne s'agit cependant encore que de propositions de prescriptions. Elles pourront évoluer en fonction des observations du commissaire enquêteur, et surtout de l'avis quasiment décisif de la CCAF.

Afin que la CCAF puisse prendre ses décisions en toute connaissance de cause, il est donc souhaitable (**proposition n° 17**) de faire démarrer le plus tôt possible (avant la DUP) l'étude d'aménagement préalable aux opérations foncières, c'est à dire avant la clôture de l'enquête d'utilité publique (cette disposition, sans doute réaliste pour les infrastructures routières, et correspondant d'ailleurs à ce qui se pratique généralement aujourd'hui, sera sans doute d'application plus difficile pour les infrastructures ferroviaires, pour lesquelles, au stade de la DUP, la bande ne fait pas moins de 500m).

4.3.2 Quel mode d'élaboration des prescriptions ?

Exprimées très en amont, alors que les projets tant d'infrastructure que d'aménagement foncier sont encore dans les limbes, les "prescriptions" sont nécessairement d'un caractère très général les privant de beaucoup de leur portée réelle: On ne peut pas, sur une bande de 3 km, tout examiner dans le détail. Elles ne gagneront en précision que quand le projet d'infrastructure se précisera lui-même, mais alors qu'il sera de plus en plus difficile de le modifier, sauf de façon très marginale. Cette observation vaut naturellement aussi pour les procédures d'aménagement foncier.

C'est pourquoi il est nécessaire que s'instaure un processus itératif entre prescripteurs et concepteurs des projets. La démarche conduisant de la connaissance de l'état initial, de ses contraintes et des prescriptions relatives à l'environnement, à la conception et la réalisation du

projet ne peut en effet être linéaire. La logique devant inspirer ce processus itératif est exposée dans le corps du rapport, et est reprise dans la **proposition n° 13** rappelée à la fin de ce chapitre.

Il peut arriver, particulièrement dans le cas des DUP anciennes, que le corps des prescriptions ait en quelque sorte "vieilli". C'est pourquoi a été formulée la **proposition n° 3** tendant à ouvrir la possibilité de soumettre à conférence inter-services leur prolongation (sachant que, dans de nombreux cas, la prolongation des DUP a des causes purement administratives, l'ouvrage principal pouvant même être achevé).

4.3.3 Contenu et processus de validation des préconisations et prescriptions ?

Il convient de distinguer les orientations générales d'aménagement et de protection de l'environnement, et les prescriptions de portée directement opérationnelle pour les aménageurs.

Multiples sont les lieux où les recommandations, préconisations et autres "prescriptions" générales prennent naissance et les institutions ou organismes qui s'en considèrent comme porteurs: schémas de services collectifs, chartes d'aménagement, concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales, conférence inter-services, chargés d'études d'aménagement et d'études d'impacts, experts. Elles présentent d'ailleurs des niveaux de précision et une portée opérationnelle très variables, liées aux finalités générales assignées aux territoires concernés.

S'agissant de l'ouvrage linéaire, les prescriptions de caractère environnemental contenues dans le dossier de DUP ne peuvent être que de nature assez générale en ce qui concerne l'aménagement foncier. Mais cela ne leur interdit pas, au contraire, d'être aussi précises que possible en ce qui concerne la connaissance des milieux traversés, les règles à observer pour leur préservation, les études complémentaires à conduire avant que le projet ne soit figé de manière définitive. Elles doivent être reprises dans les cahiers des charges (et leurs annexes techniques) opposables aux aménageurs

Pour ce qui concerne l'aménagement foncier, les prescriptions portent principalement sur:

- les haies, boisements linéaires, talus et fossés qui doivent impérativement être maintenus, compte tenu de leur rôle dans une gestion équilibrée,
- les haies, boisements linéaires, talus et fossés dont le maintien est simplement souhaitable,
- l'aménagement d'ouvrages nouveaux de compensation, notamment à des fins hydrauliques.

Des précisions sur la nature des prescriptions s'y rapportant sont données dans le corps du rapport. On y met également l'accent sur la nécessité de disposer d'une documentation lisible, à jour et bien renseignée, fondement de la **proposition n° 11**.

La prise en compte de la nécessaire préservation de l'environnement peut résulter d'une démarche purement volontaire de l'aménageur, ou être contractuelle, ou encore prendre une dimension réglementaire.

Exemple de la première, la *charte pour la protection et la mise en valeur des structures et paysages agricoles*, signée en 1994 entre le Président de la société d'autoroutes ASF et le Président de la FNSEA, afin d'assurer un déroulement harmonieux et concerté des réaménagements fonciers rendus nécessaires par la construction des autoroutes.

Le souci du respect de l'environnement peut également donner lieu à des *conventions entre les collectivités* concernées ayant un caractère contractuel, telle, à titre d'exemple, que celle qui a

été passée entre le département de la Vendée et la commune de la Verrerie, dans la perspective de l'arrivée prochaine de l'autoroute A 87 Angers / La Roche-sur-Yon.

Mais c'est au préfet qu'il revient dans son arrêté, de fixer les prescriptions s'imposant à l'aménagement foncier et au programme des travaux connexes. Et il paraît souhaitable que cette disposition demeure, même dans l'hypothèse d'une décentralisation de la procédure. Il semblerait plus efficace de le prévoir explicitement dans le code rural plutôt que de rechercher le même objectif à travers le contrôle de légalité.

Le souci de la protection et de la mise en valeur de l'environnement lors des opérations d'aménagement foncier a d'ores et déjà trouvé des expressions très fortes dans les chartes, conventions entre collectivités, cahiers de charges des études d'impact. Mais il subsiste inévitablement une certaine marge pour l'interprétation et surtout le savoir faire, et c'est en définitive le chargé de l'étude d'impact qui arrêtera, en liaison avec le géomètre, les propositions de prescriptions à respecter après que la CCAF les aura entérinées.

Le rôle clé attribué dans les faits aux techniciens: responsable de l'étude d'aménagement, géomètre-expert et responsable de l'étude d'impact, donne toute son importance à la proposition n° 10 relative à leur sensibilisation et à leur formation.

Dans les cas les plus sensibles, les services instruisant le dossier pourront consulter des experts, saisir pour avis le CRPN ou la MISE. Mais toute confusion devra être évitée: les experts, aussi savants soient-ils ne peuvent être eux-mêmes les prescripteurs.

L'ensemble de cette démarche se traduit dans la proposition n° 13 du rapport :

- Chaque maître d'ouvrage, pour ce qui le concerne, fera référence aux (et prendra en compte les) recommandations, préconisations et prescriptions existant dans les documents tels que les chartes régionales et départementales, les projets de territoires, les chartes de pays, les conventions liant les collectivités entre elles ou avec l'Etat.
- Au cas par cas, et s'il y a présomption de présence d'habitats ou d'espèces protégés, il s'entourera de toutes les compétences et expertises utiles.
- Les prescriptions de portée générale seront intégrées dans le dossier de l'enquête préalable à la DUP.
- Pour la traduction opérationnelle des prescriptions, sera encouragée une démarche itérative entre prescripteurs et aménageurs, et adoptée une présentation systématique des prescriptions, (conditions s'imposant aux haies, aux talus et fossés, aux prairies, aux boisements, aux zones humides, aux habitats écologiquement sensibles, au curage et au recalibrage des cours d'eau, à leurs rives, aux aménagements hydrauliques, etc...).
- Les prescriptions correspondantes seront intégrées dans les arrêtés préfectoraux ordonnant les aménagements fonciers.

L'administration préfectorale verra son attention appelée sur l'importance de son rôle dans l'approbation du programme des travaux connexes, et dans le contrôle du respect des prescriptions qui auront été édictées. La MISE pourra en être saisie pour avis.

4.4 Contenu et portée du "dossier de synthèse"

4.4.1 Le dossier de synthèse d'évaluation des incidences

La nécessité d'un tel dossier de synthèse constitue l'une des conclusions du rapport de l'IGE sur l'A 28. Il s'agit d'apporter une réponse globale à l'évaluation de l'incidence du projet et de ses annexes (dont les aménagements fonciers) sur les milieux traversés.

Son contenu doit permettre de le considérer comme le rapport d'évaluation voulu par les directives européennes. Il doit également servir de base aux actions d'information et de concertation voulues tant par la loi nationale que par les mêmes directives.

Un chapitre entier (le septième) du rapport principal étant consacré au cas des infrastructures traversant ou côtoyant un ou plusieurs sites Natura 2000; on se bornera ici à renvoyer à la **proposition n° 20** qui la résume, tendant principalement à ce que le maître d'ouvrage de l'infrastructure ouvre, dès le stade de l'étude préliminaire, un dossier de synthèse d'évaluation des incidences (DSEI) destiné à être ultérieurement affiné et complété (pour le volet foncier) sous la responsabilité du préfet.

4.4.2 Sanctuariser les sites Natura 2000 ?

On notera cependant que la question ne se pose que parce que l'on ne considère pas ces sites comme devant être "sanctuarisés". Outre qu'elle n'est pas dans l'esprit de la directive "Habitats", une attitude aussi radicale serait porteuse de plus d'effets pervers que d'avantages. Elle serait génératrice de timidité dans les propositions de désignation de sites; elle nourrirait l'hostilité de nombreuses parties prenantes à l'égard d'un dispositif qu'elles n'ont pas encore très bien compris ni accepté. Enfin et surtout, les périmètres concernés sont très loin d'être figés, et il ne saurait être question de multiplier les causes de blocage à des infrastructures qui ont déjà les plus grandes difficultés à s'inscrire dans le site.

L'interprétation "ouverte" ici préconisée peut être une source – il ne faut pas se le cacher – d'insécurité juridique, à l'égard de la commission européenne "gardienne du temple", mais aussi d'associations qui pourront ici ou là la contester. La moindre difficulté de celui qui porte un grand ouvrage n'est pas qu'il n'arrive jamais à "purger" tout à fait les risques de recours, quelles que soient les précautions prises pour marquer par des points d'arrêt les consensus réalisés.

Il serait à cet égard intéressant de mieux savoir comment procèdent les autres pays européens placés dans les mêmes circonstances. C'est le sens de la **proposition n° 1** du rapport, de procéder à un "benchmarking" dans ce domaine.

La prudence devra conduire le concepteur du projet à tenir le plus grand compte des zones protégées pour les éviter autant que possible, faire procéder le moment venu à des investigations complémentaires, voire étudier, avec le même degré de finesse et d'objectivité que la solution de base, des solutions alternatives. Dans certains cas, il pourra prévoir une certaine adaptation des caractéristiques géométriques de son ouvrage à la sensibilité écologique des zones rencontrées.

Les capacités d'adaptation aux contraintes du milieu ont leurs limites. Les marges de manœuvre laissées pour les caractéristiques d'une voie de TGV ou même d'une autoroute sont étroites. Le passage en souterrain coûte cher. Pour des raisons de sécurité, une infrastructure doit présenter une certaine continuité de ses caractéristiques tout au long de l'itinéraire, ce qui peut conduire à

renoncer à les réduire localement de manière significative (par exemple, réalisation d'une seule voie par sens) aussi souhaitable que cela puisse apparaître par ailleurs.

4.5 Coordination des procédures et notamment des différentes enquêtes :

La loi Démocratie de proximité a introduit de nombreuses modifications dans le cadre législatif et réglementaire dans lequel devront désormais se situer les projets, qu'il s'agisse des modalités de la concertation entre les différents services (suppression de la conférence mixte au profit de la concertation inter-services), de la déconcentration de certaines DUP ou de la nécessaire concertation avec les collectivités locales. Ce cadre n'est pas encore stabilisé. Par ailleurs, le projet de loi rurale pourrait prévoir certaines dispositions sur les quelles nous n'avons pas cru pouvoir anticiper.

Certaines propositions formulées dans le rapport vont dans le sens d'une meilleure coordination, sinon des procédures, du moins des pratiques.

Il s'agit de la **proposition n° 9** tendant à assurer la continuité des prestations d'études, et de la **proposition n° 16** relative à l'articulation des études d'impact.

On s'est interrogé, sans trancher le débat, sur la possibilité de regrouper, chaque fois que possible, l'enquête préalable à la DUP et l'enquête loi sur l'eau, afin d'éviter des remises en cause postérieures à la DUP.

De manière plus générale, un rapport précédent sur le même sujet avait mis en lumière les nombreuses sources de décalage entre les procédures liées à l'infrastructure d'une part, aux aménagements fonciers d'autre part, procédures qui sont par ailleurs conduites d'une manière largement autonome. La question y était posée de savoir s'il l'on ne pouvait pas établir certaines passerelles permettant à chacune des procédures de bénéficier de l'autre. Et aussi, si certaines procédures ne pouvaient pas être menées conjointement, dans le double souci de les simplifier, et de bénéficier au maximum d'effets de synergie.

Cela serait sûrement souhaitable, mais la mission n'a pas perçu comment anticiper sur la désignation des communes devant faire l'objet d'un aménagement foncier pour démarrer les enquêtes correspondantes en même temps que celles qui concernent la partie infrastructure.

4.6 Comment faire respecter les prescriptions environnementales ?

4.6.1 En amont de la phase travaux :

Le rapport fait état de plusieurs propositions destinées à assurer le respect des prescriptions environnementales en amont de la phase travaux, et en particulier la proposition n° 5 tendant à demander aux maîtres d'ouvrages la mise en œuvre, dans les secteurs les plus sensibles sur le plan écologique, d'une démarche qualité; la **proposition n° 8** relative au régime des compensations prévues au bénéfice des propriétaires et des exploitants dont l'activité est perturbée par le projet linéaire; et la **proposition n° 15** prévoyant, entre autres, la participation du maître de l'ouvrage principal au financement des études et travaux nécessaires pour assurer le respect des prescriptions environnementales.

4.6.2 Pendant et après les travaux connexes à l'aménagement foncier :

C'est un problème de responsabilité, de contrôle et de sanction.

Le suivi de la réalisation des travaux de l'infrastructure et des opérations connexes, approuvés par le préfet ou, au nom de l'Etat, par la société concessionnaire, devraient faire l'objet d'un suivi plus rigoureux que ce n'est le cas actuellement. Devront être explorées les pistes de l'accroissement des moyens financiers et humains mobilisés à cet effet, sans exclure le recours à des cabinets privés spécialisés.

Il a en particulier été proposé que le maître d'ouvrage de l'infrastructure puisse être habilité à conclure avec le ou les maîtres d'ouvrage des aménagements fonciers des conventions mettant à sa charge le financement de tout ou partie des interventions d'organismes spécialisés dans le contrôle de la conformité des travaux. La **proposition n° 19** incluant cette faculté a été exprimée ainsi:

1°. Pour l'infrastructure :

Faire en sorte que le contrôle de l'IGR soit renforcé et effectivement réalisé sur ces aspects.

Veiller, en cas de concession ou de maîtrise d'ouvrage déléguée, à ce que le cahier des charges et les annexes techniques soient très clairs et rigoureux sur ces points.

Éventuellement, voir s'il y a lieu d'avoir recours à un contrôle externe.

Confirmer et au besoin renforcer le contrôle externe assuré par le service de contrôle des autoroutes concédées:

2°. Pour les aménagements fonciers :

Prévoir que la mission du chargé d'étude d'impact se prolonge jusqu'à la fin des travaux connexes par deux bilans, l'un à la fin de l'opération et l'autre 3 à 5 ans après;. prévoir l'intervention d'organismes de contrôle externes, financés par le maître d'ouvrage du foncier, avec le concours éventuel du maître d'ouvrage de l'infrastructure.

3°. Concernant les propriétaires fonciers et les exploitants :

Mettre en valeur les meilleures pratiques des Conseils Généraux afin d'inciter propriétaires et exploitants au respect des milieux naturels (bourses aux arbres, primes au maintien et à l'entretien des arbres et des haies, acquisitions foncières, etc.).

4°. Concernant le maître d'ouvrage de l'infrastructure: l'autoriser à conclure avec les maîtres d'ouvrages de l'aménagement foncier et des travaux connexes (département, communes, associations foncières, EPCI) des conventions mettant à sa charge le financement de tout ou partie des interventions d'organismes spécialisés chargés de contrôler la conformité des travaux aux prévisions.

Bertrand DESBAZEILLE

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'D' followed by a horizontal line and a small flourish.

Michel TAILLER

A handwritten signature in black ink, featuring a long horizontal line with a small vertical stroke and a diagonal line crossing it.

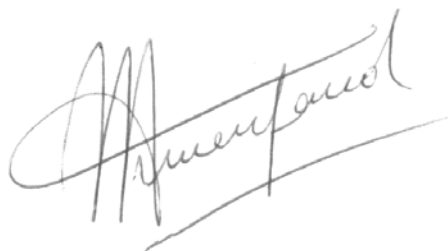
Michel BURDEAU

A handwritten signature in black ink, showing a cursive 'M' followed by a horizontal line and a vertical stroke.

Yves FOURNIER

A handwritten signature in black ink, with a cursive 'Y' followed by a horizontal line and a diagonal stroke.

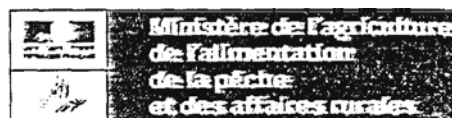
Jean ARMENGAUD

A handwritten signature in black ink, featuring a large, stylized 'A' followed by a horizontal line and a diagonal stroke.

ANNEXES



Ministère
de l'Équipement
des Transports
du Logement
du Tourisme
et de la Mer



PARIS, Le 23 juillet 2002

Le Directeur des études économiques et de
l'évaluation environnementale

Le Directeur des routes

Le Directeur des transports terrestres

Le Directeur de l'espace rural et de la forêt
A

Monsieur le Chef du service de l'inspection
générale de l'environnement

Monsieur le Vice-président du Conseil général du
génie rural et des eaux et forêts

Monsieur le Vice-président du Conseil général des
ponts et chaussées

Objet: Remembrements et infrastructures linéaires

Le rapport rendu par la Mission d'inspection générale de l'environnement sur l'impact de l'autoroute A28 et de ses opérations connexes sur les habitats et les populations d'*Osmoderma ermita*, a montré les difficultés rencontrées dans l'articulation des procédures relatives aux projets d'infrastructures linéaires et aux restructurations foncières qui y sont liées.

Il apparaît en effet que le remembrement, qui constitue une mesure compensatoire aux dommages agricoles causés par une infrastructure, peut également avoir sur l'environnement un impact significatif, voire d'importance comparable au projet d'infrastructure.

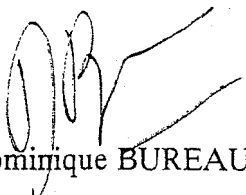
La mise en oeuvre des procédures pour l'application de la directive Natura 2000 renforce la nécessité de faire aboutir rapidement ces réflexions en vue d'obtenir une meilleure articulation et une cohérence entre les différentes procédures.

Dans cette perspective, nous vous proposons la mise en place d'une mission conjointe aux trois corps d'inspection en vous référant au cahier des charges ci-joint.

La mission pourra s'appuyer sur nos 4 directions et sur les réflexions du groupe de travail sur l'avenir de l'aménagement foncier, mis en place par la DERF.

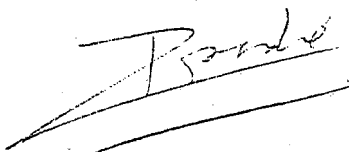
Nous souhaiterions disposer du rapport de la mission pour le 1^{er} octobre 2002. que vous voudrez bien adresser en outre à la Directrice de la nature et des paysages et au Directeur de l'eau.

Le directeur des études économiques
et de l'évaluation environnementale



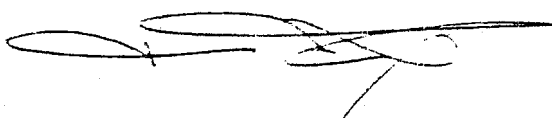
Dominique BUREAU

Le directeur des routes



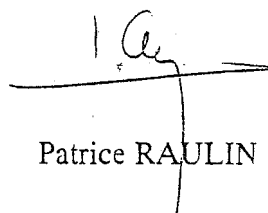
Patrick GANDIL

Le directeur de l'espace rural
et de la forêt



M. Pierre-Eric ROSENBERG

Le directeur des transports terrestres



Patrice RAULIN

Personnes rencontrées et missions effectuées:

Direction des Routes:	Patrick Gandil Philippe Chanard François Duval
Direction des Transports Terrestres	Patrice Raulin Louis Brisset, service des transports ferroviaires
Réseau Ferré de France, SNCF	Anne Guerrero Jean Grosbon Luc Bogé, responsable du pôle foncier SNCF M. Epinat, géomètre conseil de la SNCF
Direction de l'espace rural et de la forêt	Jean-Claude Vial, sous-directeur de l'aménagement et de la gestion de l'espace rural Jean-Dominique Dupont, bureau de l'aménagement de l'espace rural
Direction de la Nature et des paysages	François Bland, chargé de mission Natura 2000 Damien Goislot, bureau des espaces naturels
Sociétés d'autoroutes	Alain Robillard, DGA de ASF Jean-Pierre Roth, directeur de la maîtrise d'ouvrage Lionel Barbazange, directeur des opérations foncières
Mission à Rennes, le 18-12-02	R. Balcon DDE adjoint M. Jamet, chef du service des grands travaux J. Guilbaud, DDAF adjoint (service espace rural et forêt) R. Guillou DDAF (service aménagement foncier) X. Sbafer, Conseil Général P. Lebrun, paysagiste chargé de la coordination des approches paysagères

**Textes régissant les procédures applicables à l'étude et à la construction des
autoroutes concédées (liste non exhaustive)**

Avant la DUP

Schéma directeur des routes nationales, schémas de service

Loi LOADT du 04/02/95

Loi LOADDT du 25/06/99

Décret du 18/04/02 (approbation des schémas de service)

Débat public, bilan et cahier des charges de l'infrastructure

Circulaire Bianco du 15/12/92

Loi du 02/02/95 (renforcement de la protection de l'environnement)

Décret du 10/05/96 (application)

Circulaire Equipement du 11/03/96 (prise en compte environnement et paysages dans les projets routiers)

Directive européenne du 03/03/77 (évaluation environnementale)

Loi démocratie de proximité du 27/02/02 (débat public, expropriation)

Circulaire DR du 20/02/02

Etudes préliminaires d'APS et études d'APS

Circulaire DR du 27/10/87 (construction et aménagement des autoroutes)

Prise en considération de la mise à l'étude d'un projet, projet d'intérêt général

Code de l'urbanisme

Instruction mixte

Loi du 29/11/52 (travaux mixtes)

Décret du 04/08/55

Décret du 07/01/59

Décret du 18/10/78

Décret du 17/11/83

Décret du 19/02/02

Loi du 27/02/02 (art. 136 et 137)

Nombreuses notes et circulaires DR

DUP

Code de l'expropriation

Circulaire du 26/03/93 (composition du dossier)

Loi du 27/02/02

Etude d'impact

Loi sur la protection de la nature du 10/07/76

Décret du 12/10/77

Décret modificatif du 25/02/93

Circulaire DR du 27/09/93

Circulaire DR du 11/03/96 (prise en compte environnement et paysages)

Loi du 27/02/02 (art. 147)

Bilan et évaluation
LOTI du 30/12/82
Décret du 17/07/84
Loi LOADDT du 25/06/99 et décret du 18/04/02

Enquêtes publiques
Code de l'expropriation
Loi Bouchardeau du 12/07/83
Décret du 23/04/85
Circulaire DR du 27/09/85
Code de l'environnement (art. L 123-1 et 4)
Loi du 27/02/02 (procédure d'enquête)

Mise en compatibilité des PLU et des SCOT
Code de l'urbanisme
Loi du 27/02/02 (art. 150)

Engagements de l'Etat et comités de suivi
Circulaire Bianco du 15/12/92
Circulaire du 11/03/96

1% paysage et développement
Circulaire DR du 12/12/95

Environnement et développement durable
Circulaire DR et DNP du 14/09/99

Après intervention de la DUP

Procédures liées aux études:

Choix de la maîtrise d'œuvre:
Loi Sapin du 29/01/93
Décret du 26/03/93

Avant-projet autoroutier
Circulaire DR du 27/10/87

Avant-projet d'ouvrage d'art non courant:
Circulaire DR du 27/10/87
Circulaire DR du 23/08/90

Plan synoptique des aires
Circulaire DR du 27/10.87

Raccordement à la voirie existante
Circulaire DR du 05/05/94

Schéma directeur et projet de définition de signalisation
Circulaire DR du 23/11/77
Circulaire DR du 11/01/84
Circulaire DR du 19/10/92

Coordonnateur sécurité, déclaration de travaux et CISSCT

Décret du 20/02/92

Loi du 31/12/93

Décret du 26/12/94

Arrêté du 07/03/95

Décret du 04/05/95

Arrêtés du 09/10/95? du 01/12/95, du 14/03/96

Circulaire du 10/04/96

Arrêté du 28/05/96

Procédures liées au lancement des travaux:

Sites classés et monuments historiques

Loi du 31/12/13 (monuments historiques)

Loi du 28/02/97 (instruction des autorisations de travaux)

Décret du 05/02/99 (commission régionale du patrimoine et des sites)

Loi démocratie de proximité du 27/02/02 (instruction des autorisations)

Loi du 02/05/30 (protection des monuments naturels et des sites)

Décret du 15/12/88 (déconcentration des autorisations loi de 1930)

Circulaire du 19/12/88 (déconcentration des autorisations loi de 1930)

Décret du 23/09/98 (missions de la commission départementale des sites)

Code de l'urbanisme: articles R 421-38-4, R 430-12-1, R 442-4-8-1

Enquêtes parcellaires et acquisitions directes

Code de l'expropriation

Loi démocratie de proximité du 27/02/02 (transfert de gestion)

Remembrement

Code rural (nombreux articles)

Loi d'orientation agricole du 30/11/67

Décret du 10/03/81

Circulaire du 20/12/84 (remembrements article 10)

Circulaire agriculture du 03/12/96 (incidence lois sur l'eau et sur les paysages)

Décret du 27/01/95 (intégration des dispositions loi sur l'eau)

Loi d'orientation agricole du 09/07/99 (article 112)

Occupation temporaire

Loi du 29/12/92 (dommages causés à la propriété privée)

Loi du 28/03/57 (travaux géodésiques et cadastraux)

Police de l'eau

Loi sur l'eau du 03/01/92

Décret du 23/04/85 (

Décret du 29/03/93 (procédures d'autorisation et de déclaration, art. 10)

Décret du 21/10/93

Décret du 23:02:01 (autorisations et nomenclature)

Décret du 12/12/01 (opérations relevant de l'art. 31 loi sur l'eau)

Décret du 13/02/02 (nomenclature des opérations)

Circulaire du 15/10/92

Nuisances sonores

Décrets du 09/01/95 (informations sur le chantier)

Arrêté du 05/05/95 (seuils de bruit)

Archéologie

Loi du 27/09/41

Loi du 17/01/01

Décrets du 16/01/02

Emprunts de matériaux

Loi du 19/07/76

Décret du 21/09/77

Loi du 04/01/93

Décrets du 09/06/94

Décrets du 11/07/94

Loi du 15/07/94

Arrêté du 22/09/94

Décret du 05/01/96

Décrets du 28/02/97

Décret du 26/10/98

Diverses circulaires

Défrichement

Code de l'urbanisme

Code forestier

Décret du 12/10/77

Décret du 17/12/97

Déviations de réseaux

Décret du 23/04/85 (enquêtes Bouchardeau)

Circulaire du 27/09/93 (extension du champ d'application)

Conventions de rétablissement des voiries et réseaux divers

Circulaire DR du 02/05/74

Instruction des dossiers de permis de construire

Code de l'urbanisme

Circulaire du 30/06/94 (volet paysager)

Procédures de marchés

Règles internes aux SCA de 03/95

Procédures pylônes radio

Code de l'urbanisme

Loi du 26/07/96

Décret du 27/12/96

Signalisation d'animation

Concertation locale

Avis de la commission nationale d'animation culturelle et touristique

Vidéosurveillance

Loi du 25/01/95 relative à la sécurité (art. 10)

Circulaire Intérieur du 22/10/96

Procédures liées à l'achèvement des travaux

Procédures de mise en service

Circulaire interministérielle du 24/02/78

Circulaire DR du 27/10/87

Récolement, bilan LOTI et suivi environnemental

LOTI du 30/12/82

Décret du 17/07/84 (application de l'art. 14 de la LOTI)

Circulaire DR du 27/10/87 (établissement et instruction des dossiers)

Circulaire Bianco du 15/12/91

Circulaire DR du 11/03/96 (prise en compte environnement et paysage)

Circulaire DR du 20/10/98 (évaluation économique des investissements)

L'aménagement foncier en France. Historique des lois et décrets

En France les premières expériences d'aménagement foncier remontent au 18^{ème} siècle et le remembrement (à la majorité qualifiée) a été créé par une loi de 1918.

loi du 9 mars 1941, avec son règlement d'administration publique du 7 janvier 1942, marque un tournant décisif dans la politique d'aménagement foncier rural. Ce remarquable outil législatif constitue toujours le "noyau dur" de la politique d'amélioration des structures foncières des exploitations agricoles françaises. Diverses adaptations lui ont été apportées en fonction de l'expérience acquise et de l'évolution de l'agriculture :

loi du 10 mars 1948 : mise en conformité de la procédure avec le livre foncier des départements d'Alsace et de Moselle,

décret du 27 septembre 1955 : ajustements de la procédure,

loi du 8 août 1960 (loi d'orientation agricole) : possibilité d'intervention en zone bâtie, assouplissement à la règle de l'équivalence,

loi du 8 août 1962 (loi complémentaire d'orientation agricole) - article 10 : introduit l'obligation de remédier aux perturbations foncières découlant de la réalisation de grands ouvrages publics,

décret du 10.4.1963

décret du 05.4.1968

ordonnance du 22 septembre 1967 : possibilité de prélever au profit d'une commune, lors d'un remembrement, l'emprise foncière destinée à un équipement d'utilité publique,

loi du 11 juillet 1975 : élargissement du remembrement à l'aménagement rural, nouvel assouplissement de la règle de l'équivalence et prise en compte de la protection de la nature,

loi du 4 juillet 1980 : création d'une commission nationale d'aménagement foncier, modification des commissions communales et départementales et institution du remembrement-aménagement,

loi du 7 janvier 1983 (loi de décentralisation) confie la maîtrise d'ouvrage de l'aménagement foncier rural au département.

loi du 31 décembre 1985 (décrets d'application du 31 décembre 1986) synthétise les dispositions de l'aménagement foncier et fixe les différents modes de sa mise en œuvre Cette loi constitue l'essentiel du cadre législatif et réglementaire actuel de l'aménagement foncier français.

loi du 3 janvier 1992 (loi sur l'eau) fixe la procédure de réalisation de travaux sur les cours d'eau ainsi que des travaux d'améliorations foncières pouvant avoir une incidence sur le régime des eaux.

loi du 8 janvier 1993 (loi sur la protection et la mise en valeur des paysages) modifie la composition des commissions d'aménagement foncier, fixe des mesures de protection des boisements et précise la maîtrise d'ouvrage des travaux d'améliorations foncières

décret du 25.2.1993

loi du 1^{er} février 1995 (loi de modernisation de l'agriculture) règle le cas particulier des zones à appellation d'origine contrôlée, complète les dispositions relatives à la gestion des parcelles en cours d'aménagement et précise les conditions d'exécution des opérations liées aux grands ouvrages.

loi du 2 février 1995 (loi sur le renforcement de la protection de l'environnement) précise la procédure de répartition des différents usages des sols et ouvre à certaines associations des voies de recours contre les éventuels dommages des aménagements fonciers sur l'environnement.

loi du 12 avril 1996 (loi portant dispositions d'ordre économique et financier) institue une procédure simplifiée d'aliénation de parcelles de petites dimensions à l'intérieur d'un périmètre d'aménagement foncier.

décret du 18.6.1996

loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt (art. 8 - Les échanges et cessions d'immeubles forestiers).

décret du 09.7.2001.

Principaux textes et documents d'application relatifs aux sites "Natura 2000"

Directives européennes et textes d'application:

Directive 79/409 /CEE du Conseil du 2 avril 1979 modifiée concernant la conservation des oiseaux sauvages

Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 modifiée concernant la conservation des habitats naturels ainsi que la faune et la flore sauvages

Règlement (CE) 1257/1999 concernant le soutien au développement rural par le FEOGA

"Gérer les sites Natura 2000". Commission européenne, avril 2000

Textes nationaux

Loi du 3 janvier 2001 portant habilitation du gouvernement à transposer, par ordonnances, es directives communautaires, et à mettre en œuvre certaines dispositions du droit communautaire.

Code de l'environnement:

article L 122-1: comme suite à la loi Démocratie de proximité du 27 février 2002, obligation faite à l'autorité compétente pour prendre la décision d'octroi ou de refus d'une autorisation d'un projet soumis à étude d'impact, de mettre à la disposition du public les informations concernant:

- la teneur de la décision et les conditions dont celle-ci est le cas échéant assortie,
- les motifs qui ont fondé la décision,
- les lieux où peuvent être consultées l'étude d'impact ainsi que, le cas échéant, les principales mesures destinées à éviter, réduire, et si possible compenser les effets négatifs importants du projet.

article L 122-3: contenu de *l'étude d'impact* et (moyennant décret en Conseil d'Etat) conditions dans lesquelles elle est rendue publique, ainsi que les mesures évoquées ci-dessus.

article L 214-4 à L 216: enquête publique "*loi sur l'eau*", et conditions d'octroi des autorisations correspondantes.

article L 332-6 et 9: concernent les réserves naturelles classées, et le régime des dérogations à l'interdiction d'en modifier l'état des lieux, en distinguant les réserves naturelles régionales et nationales.

article L 341-7 et 10: concernent les sites classés ou inscrits.

article L 414-1 à 7: fixe le *régime des sites "Natura 2000"*:

- les programmes ou projets soumis à un régime d'autorisation ou d'approbation administrative, et dont la réalisation est de nature à affecter de façon notable un site Natura 2000, font l'objet d'une évaluation de leurs incidences au regard des objectifs de conservation du site.
- l'autorité compétente ne peut autoriser ou approuver un programme ou projet s'il résulte de l'évaluation que sa réalisation porte atteinte à l'état de conservation du site.
- en l'absence d'autre solution, l'autorité compétente peut donner son accord pour des raisons impératives d'intérêt public. Des mesures compensatoires doivent être prises pour maintenir la cohérence du réseau Natura 2000, mesures à la charge du bénéficiaire. La Commission européenne en est informée.
- en cas de présence d'un type d'habitat ou d'une espèce prioritaires, l'accord ne peut être donné que pour des motifs liés à la santé ou à la sécurité publique ou tirés des avantages importants

procurés à l'environnement ou, après avis de la Commission européenne, pour d'autres raisons impératives d'intérêt public.

- le non respect de ces dispositions entraîne une mise en demeure de remettre en état et, le cas échéant, consigner la somme nécessaire, voire l'exécution d'office, aux frais de l'intéressé de la remise en état du site.

Code rural:

article L 311-3: institution du contrat territorial d'exploitation (CTE), pouvant comporter des engagements relatifs à la préservation des ressources naturelles, afin notamment de promouvoir des systèmes d'exploitation assurant un développement durable de l'agriculture.

article R 214-15 à 19 (en cours de codification dans la partie réglementaire du code de l'environnement): définit la procédure de désignation des sites Natura 2000: consultation des communes et des EPCI qui rendent un avis motivé (délai de 2 mois); transmission des propositions au ministre chargé de l'environnement; décision par ce dernier de notification à la Commission européenne; si celle-ci la retient comme site d'importance communautaire (SIC) prise de l'arrêté la désignant comme site "Natura 2000".

article R 311-1: précise le contenu du CTE, notamment engagements en vue de préserver la qualité des sols, les eaux, la nature et les paysages.

article R 313-14 et 16: missions du CNASEA.

article R 341-7 à 17: concerne les CTE.

Décret du 8 novembre 2001 relatif à la procédure de désignation des sites Natura 2000 et modifiant le code rural.

Décret du 20 décembre 2001 relatif à la gestion des sites Natura 2000 et modifiant le code rural: précise les dispositions relatives au DOCOB: comité de pilotage, contenu du document d'objectif, mise à disposition du public, évaluation, forme et durée des contrats conclus avec les titulaires de droits réels ou personnels, aides financières, modalités de contrôle, transfert des contrats.

Ce même décret conduit à inclure dans le code rural d'importantes "dispositions relatives à l'évaluation des incidences des programmes et projets soumis à autorisation ou approbation":

cas dans lesquels une évaluation des incidences au regard des objectifs de conservation des sites "Natura 2000" doit être conduite: autorisation "loi sur l'eau", autorisation "parcs nationaux, réserves naturelles ou sites classés", projets soumis à étude d'impact, projets figurant dans une liste arrêtée par le Préfet;

contenu du dossier d'évaluation des incidences;

mesures destinées à supprimer ou réduire les effets dommageables;

en cas d'impact significatif, motivation du choix opéré et mesures compensatoires envisagées.

Documentation générale

Documents émanant du MATE: l'étude d'impact sur l'environnement, 2001; l'évaluation environnementale des plans et programmes de transport, 2001; suivi et évaluation environnementale, 2001.

Les études d'environnement dans les projets routiers. CERTU, SETRA, oct 97

Infrastructures de transport et environnement. CGPC (Cl Lamure), déc 91

Rapport d'étude Acer Campestre du 12 mai 2001: "Infrastructures et remembrements compensatoires: coordination et prise en compte de l'environnement". Ce rapport comporte in fine une importante bibliographie qui témoigne de l'importance du sujet.

"Etude stratégique d'impact sur l'environnement (ESIE)": Commission Européenne (1994), BCEOM (1994).

Aménagement foncier et remembrement, article de Georges André Morin (DERF) pour les cahiers options méditerranéennes (vol 36): contient un diagramme très complet de la procédure de réorganisation foncière.

"Pour une meilleure prise en compte du milieu naturel dans les opérations d'aménagement foncier: les études d'impact de remembrement". P. Delord et J-L. Artuphel, Ministère de l'agriculture. (pm, document introuvable)

"Charte aménagement foncier de la Mayenne". Conseil Général de la Mayenne (1992) et "Charte aménagement foncier de la Vendée". Conseil Général de la Vendée (1991).

Rapport d'étude BCEOM (août 2001) sur l'application de l'article L.414-4 du code de l'environnement (relatif aux zones spéciales de conservation et aux zones de protection spéciale): guide méthodologique.

Groupe de travail sur l'évolution de l'aménagement foncier.

Etude relative aux conséquences de l'aménagement foncier sur l'exploitation et l'activité agricole. GEM, novembre 2002.

Les haies: évolution du linéaire en France depuis 40 ans, par Philippe Pointereau, Courrier de l'environnement de l'INRA, juin 2002.

Paysage et aménagement urbain. CDU, Atelier Pierre Girardin, sept 02.

Documents se rapportant à des grandes infrastructures linéaires:

Les contournements autoroutier et ferroviaire de l'agglomération lyonnaise: document réalisé pour le débat public (octobre 2001).

Extraits du dossier d'étude d'impact du projet LGV Rhin-Rhône relatif au thème agriculture-foncier-environnement.

Dossier support du débat public pour le TGV Rhin Rhône branche sud

Dossier des engagements de l'Etat pour l'insertion du projet d'autoroute A 84 Caen - Rennes

Charte conclue en 1992 entre la société ASF et la FNSEA.

Orientations du secteur autoroutier concédé en France pour un développement durable.
Document fondateur. Novembre 2002, et documents des sociétés concessionnaires d'autoroutes.

TGV Méditerranée. Protocole d'accord du 18 septembre 1995, portant sur les modalités d'indemnisation et les conditions de réparation des dommages de travaux publics.

Principales conclusions du rapport "infrastructures de transport et environnement" du groupe de travail "transport et environnement" du CGPC, décembre 1991.

Les questions abordées dans ce rapport déjà ancien, de même que les recommandations qu'il contient, restent pour l'essentiel d'actualité. Le constat principal est que les considérations de respect de l'environnement n'interviennent pour l'essentiel qu'au cours de l'étude d'avant-projet qui permet de constituer le dossier de l'enquête préalable à la DUP. Elles jouent peu de rôle en matière de choix du mode de transport, de réseau ou même de variante de grand projet.

Première proposition: prendre en compte l'impact sur l'environnement *dès le stade de la planification*, injonction que consacre désormais, au moins sur le papier, la directive européenne "plans et programmes". Le rapport CGPC soulignait cependant déjà l'absence de méthodes suffisamment définies pour ces "études environnementales".

Deuxième proposition: améliorer les *processus conjoints de décision et d'information du public*, afin de légitimer les projets à tous les niveaux. La procédure d'instruction mixte ne répond que très partiellement (et tardivement) à ce souci. La concertation administrative devrait comporter une concertation préalable sur les variantes à étudier et les études d'impact à mener, une information complète sur les résultats des études d'environnement, au delà du dossier d'étude d'impact mis à l'enquête publique, une concertation sur la synthèse (pondération des critères) conduisant au choix de la variante.

La mise en œuvre de ces recommandations devrait permettre de limiter les cas de conflits ou de malentendus ultimes, à un stade où les décisions antérieures ne peuvent plus être remises en cause sans des coûts très élevés ou des allongements de délais insupportables; elle conduirait à une meilleure utilisation des études aux différents stades de la procédure.

Le rapport CGPC propose de retenir, pour *l'évaluation stratégique de l'impact sur l'environnement (ESIE)* 12 indicateurs. Chaque stade de la procédure (ESIE I, ESIE II, APS, APD) fait intervenir un certain nombre de ces indicateurs en fonction de leur pertinence. Par exemple, la prise en compte de l'effet de serre n'intervient qu'aux deux premiers stades amont; les prélèvements de surfaces spécifiques, l'empreinte sonore, la durée du chantier, le volume des mouvements de terre qu'aux deux derniers.

Le rapport ne propose pas une modification des procédures et des dossiers de DUP, tel que, par exemple, le dédoublement de la procédure, idée pourtant séduisante à bien des égards.

Avant DUP, il est proposé que l'EIE se focalise sur *les mouvements de terre et les matériaux* (évaluation précise des déblais et remblais, parti architectural retenu, identification des zones où les dépôts sont exclus, recours plus fréquent aux ouvrages d'art, adéquation des caractéristiques des infrastructures aux sites traversés, gestion globale des matériaux); les *acquisitions de terrains* (le fait de s'en tenir aux "stricts besoins" de l'infrastructure ne contrarie-t-il pas des aménagements paysagers astucieux ou les compensations nécessaires en milieu urbain?); les *études de risques* (transport de matières dangereuses, risques naturels, respect des périmètres d'isolement autour d'usines à risques); prise en compte, au-delà des mesures palliatives actuelles, de *l'empreinte sonore*.

L'action relative à l'environnement ne peut s'arrêter à la DUP. Après l'EIE, auront une grande importance la mise au point des *projets de détail* et le *processus de contrôle* correspondant (proposition de prolongation de la concertation inter-administrative, de renforcement du dispositif de contrôle); le *récolement* en fin de travaux; la transcription dans les DCE et les cahiers des charges des marchés de travaux des *prescriptions* dont la DUP était assortie; le *suivi*, éventuellement par des observatoires, des évolutions ultérieures.

Glossaire des principaux sigles utilisés

APA	Avant-projet autoroutier
APS	Avant-projet sommaire
ATEN	Agence technique des Espaces Naturels
CCAF	Commission Communale d'Aménagement Foncier
CDAF	Commission Départementale d'Aménagement Foncier
CELRL	Conservatoire des Espaces Littoraux et des Rivages Lacustres
CEMAGREF	Centre d'étude du Génie Rural des Eaux et des Forêts
CETE	Centre d'Etude Technique de l'Equipement
CIAF	Commission Intercommunale d'Aménagement Foncier
CLE	Commission Locale de l'Eau
CNPN	Conseil National de la Protection de la Nature
CPER	Contrat de Plan Etat Région
CSP	Conseil Supérieur de la Pêche
CRPN	Conseil Régional de la Protection de la Nature
DDAF	Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
DDE	Direction Départementale de l'Equipement
DGFAR	Direction Générale de la Forêt et de l'Aménagement Rural
DIREN	Direction Régionale de l'Environnement
DOCUP	Document Unique de Programmation
D4E	Direction des Etudes et de l'Evaluation Environnementale
DR	Direction des Routes
DSEI	Dossier de Synthèse d'Evaluation des Incidences
DTT	Direction des Transports terrestres
DUP	Déclaration d'Utilité Publique
EPAPA	Etude Préliminaire d'Avant-Projet Autoroutier
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
FNSEA	Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles
IFEN	Institut Français de l'Environnement
IGR	Inspection Générale Routes
INRA	Institut National de Recherche Agricole
LOADT	Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire
MISE	Mission Inter-Services de l'Eau
MNHN	Muséum National d'Histoire Naturelle
ONCFS	Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage
PQPN	Personne Qualifiée pour la Protection de la Nature
RFF	Réseau Ferré de France
RNDN	Réseau National de Données sur la Nature
SAFER	Société d'Aménagement Foncier et Rural
SETRA	Service d'Etudes Techniques des Routes et Autoroutes
SNCF	Société Nationale des Chemins de Fer Français
SIC	Site d'Importance Communautaire
SIG	Système d'information Géographique
ZICO	Zone Importante pour la Conservation des Oiseaux
ZNIEFF	Zone Naturelle d'Intérêt Faunistique et Floristique
ZPS	Zone de Protection Spéciale
ZSC	Zone spéciale de Conservation