



Autorité environnementale

RAPPORT ANNUEL 2010



SOMMAIRE



Ce document contient des flashcodes symbolisés par le pictogramme ci-dessus, permettant aux utilisateurs de smartphones de visualiser des vidéos ou d'accéder directement à des pages Internet.

Comment lire un flashcode ?

1. Téléchargez gratuitement l'application Mobiletag sur les App Store pour iPhone ou BlackBerry App World, ou allez sur <http://m.mobiletag.com> pour tout autre téléphone.
2. Lancez l'application.
3. Photographiez le flashcode.
4. Accédez aux contenus.

02

ÉDITO &
INTRODUCTION

04

LE
FONCTIONNEMENT
DE L'Ae

06

PRÉSENTATION
DES MEMBRES
DE L'Ae

09

LES
ENSEIGNEMENTS
2010

25

LES 48 AVIS
RENDUS EN 2010

33

ANNEXE –
TABLEAU DES
SIGLES ET
ACRONYMES

Nathalie
KOSCIUSKO-MORIZET
Ministre de l'Écologie, du Développement
durable, des Transports et du Logement



Michel BADRÉ
Président de l'Autorité environnementale
du conseil général de l'Environnement
et du Développement durable



ÉDITO

Il y a quelque paradoxe à faire présenter par la ministre chargée de l'environnement le rapport annuel d'activité de l'Autorité environnementale¹ : celle-ci a en effet été créée et dotée d'un fonctionnement autonome pour préserver le ministère de situations où il serait juge et partie, dans les avis portés sur des opérations dont il a la responsabilité. C'est pourtant ce que prévoit la réglementation actuelle. Soucieuse de respecter le droit, sans compromettre en rien l'indépendance de jugement de l'Autorité environnementale, je me garderai donc de formuler ici le moindre compliment ou la moindre réserve sur les avis que l'Autorité a rendus en 2010 : le public en sera juge.

Au-delà de ces avis rendus, ce sont d'ailleurs les réflexions sur la doctrine que se constitue peu à peu l'Autorité qui me semblent mériter attention.

Les questions évoquées sur les liaisons entre projets, sur les impacts induits ou cumulés d'opérations complexes, sur les mécanismes de compensation, montrent qu'après plus de trente ans d'études, beaucoup reste à faire.

Je souhaite que ces éléments soient analysés par les services du ministère, les maîtres d'ouvrage, les bureaux d'étude spécialisés, les associations, les commissaires enquêteurs, et plus généralement le public. Parce que nous devons faire de l'évaluation environnementale un véritable outil d'intégration des enjeux environnementaux, dans tous les projets, plans et programmes que conduit la puissance publique.

Les membres de l'Ae soulignent eux-mêmes ici la nécessité d'une meilleure appropriation de cette démarche par le public : de la Charte constitutionnelle de l'environnement en 2005, jusqu'au Grenelle de l'environnement dont nous vivons la mise en œuvre en 2011, la participation du public à l'élaboration des décisions est à mes yeux une ligne de force essentielle des politiques que nous menons.

Je souhaite donc que les avis rendus, qu'ils plaisent ou non, éclairent chacun sur la nature et les enjeux des projets élaborés pour notre avenir à tous. Nous avons tous à y gagner.

INTRODUCTION

Le premier rapport d'activité de l'Autorité environnementale, établi l'an dernier, faisait surtout état de questions de méthode : l'Ae, mise en place à la mi-2009, avait en effet à trouver ses marques, dans un cadre juridique et méthodologique nouveau.

Après 60 avis rendus à la fin de 2010, allant de projets routiers de portée locale au réseau de transport du Grand Paris en passant par les schémas d'aménagement régionaux des départements d'outre-mer ou le contournement ferroviaire de Lyon, elle peut maintenant tirer quelques enseignements de principe des dossiers très variés qu'elle a examinés.

Ce rapport d'activité de l'Ae pour 2010 a été établi, comme tous ses avis, par la confrontation et le rapprochement de points de vue divers que permet la collégialité. Il vise ainsi à faire progresser la réflexion sur l'évaluation environnementale, outil original d'intégration des enjeux environnementaux dans tous les grands projets, plans et programmes.

Seront ainsi évoqués les éléments de doctrine que l'Ae s'est peu à peu construits, au fil des avis rendus, pour préciser quelques points sensibles :

- *le champ de l'évaluation*, c'est-à-dire la délimitation du « projet » évalué, l'opération nouvelle étant presque toujours intégrée dans un ensemble plus vaste d'opérations appartenant à un même « programme » ;
- *la date retenue*, dans la vie d'un projet, pour réaliser son évaluation environnementale, à un stade où les options possibles sont clarifiées, sans être encore arrêtées ;
- *la portée de l'opération* au-delà du projet lui-même, par ses effets induits et ses effets cumulés à ceux d'autres projets ;
- *les mesures de maîtrise des impacts négatifs du projet*, pour les éviter, les atténuer ou les compenser : l'Ae a noté sur cette question le caractère encore très sommaire des raisonnements développés par les maîtres d'ouvrage sur la compensation ;
- *la mise en cohérence de réglementations multiples* applicables aux mêmes projets ou à des projets connexes, pour des finalités voisines ;
- *enfin, la place de l'évaluation environnementale dans une réflexion plus globale sur le développement durable*.

L'Ae s'est aussi interrogée sur les suites données à ses avis. Il est encore trop tôt pour en avoir une vision complète. Elle a pu cependant constater en 2010 que quelques projets lui ont été soumis une deuxième fois, après des modifications significatives faisant suite à un premier avis, et que certains maîtres d'ouvrage avaient engagé des contacts réguliers avec l'Ae sur le suivi de ses avis.

L'appropriation par le public de l'ensemble de la démarche d'évaluation environnementale devra se développer : c'est l'un des objectifs du dispositif mis en place, et l'Ae s'emploiera en 2011 à en améliorer l'efficacité.

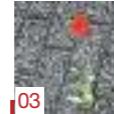
¹ L'Autorité environnementale, formation spécialisée instaurée au sein du CGEDD pour exercer collégialement la fonction spécialisée d'Autorité environnementale définie par les directives communautaires « projets » et « plans-programmes », est désignée dans le texte qui suit par Ae.



01



02



03

04



05



06



LE FONCTIONNEMENT DE L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE

L'Ae a compétence pour donner un avis sur les évaluations environnementales des projets, plans ou programmes soumis à une telle évaluation, dans les deux cas suivants :

- lorsque le ministre chargé de l'environnement (actuellement, ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement : MEDDTL) est l'Autorité chargée, au titre de l'une de ses compétences ministérielles, de prendre la décision ou de la proposer au gouvernement ;
- lorsque le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire du projet, du plan ou du programme est l'État représenté par un service dépendant de ce ministre, ou un établissement public placé sous sa tutelle.

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

Ces avis d'une « Autorité compétente en matière d'environnement » sont établis en application de deux directives communautaires³ transposées en droit français. Ils visent à améliorer la qualité des évaluations environnementales fournies par les pétitionnaires, et la prise en compte de l'environnement dans les opérations qui leur sont soumises. Leur caractère public, à un stade suffisamment précoce du processus de décision, vise à faciliter la compréhension des enjeux par le public et sa participation à l'élaboration des décisions correspondantes.

Il s'agit donc d'une *fonction de garant*, axée sur la bonne prise en compte des enjeux environnementaux par les maîtres d'ouvrage et les autorités décisionnelles. Sa crédibilité nécessite l'absence de liens avec eux. C'est ce qui a conduit à instaurer une structure spéciale, dotée de règles de fonctionnement spécifiques préservant son autonomie de jugement et d'expression, pour les cas où la décision à prendre relève de l'une des attributions ministérielles du ministre chargé de l'environnement, ainsi que lorsque le projet est élaboré par des services de l'Etat dans les domaines relevant de ses attributions, ou sous la maîtrise d'ouvrage d'établissements publics placés sous sa tutelle.

Composée de membres permanents du CGEDD, actuellement au nombre de 12, et dans la limite du tiers de ses effectifs⁴ de personnalités qualifiées externes, actuellement au nombre de 5, l'Ae émet tous ses avis par délibération collégiale dans le délai de trois mois après saisine, à partir de projets d'avis préparés par ses membres, parfois assistés par des rapporteurs extérieurs à l'Ae. Les rapporteurs mènent leurs investigations librement, au vu des dossiers fournis par les pétitionnaires, en organisant les visites sur place et les entretiens qui leur paraissent utiles. Les avis sont rendus publics dès la fin du délibéré.

L'Ae porte une attention particulière à écarter toute suspicion de partialité, voire d'instrumentalisation de ses avis. La collégialité des délibérations, et le caractère public des avis dès leur émission, constituent sans doute les meilleures garanties en la matière, par la critique publique à laquelle ils sont exposés.

L'Ae a par ailleurs mis en œuvre les dispositions prévues par son règlement intérieur : déclarations individuelles d'intérêt produites par tous les membres, publication des noms des membres délibérants sur chaque avis, et non-participation des membres susceptibles d'être soupçonnés de conflits d'intérêt sur certaines délibérations particulières : cette disposition a été appliquée trois fois en 2010.

Le règlement intérieur de l'Ae, les textes applicables, la liste des membres de l'Ae, et la totalité des avis rendus sont consultables sur le site internet du CGEDD, dans la rubrique « Autorité environnementale⁵ ».

01 Port sur le canal de la vieille Autise de Saint-Sigismond en Vendée.

02 Logements en accession et locatif social éco-quartier de la ZAC de Bonne (Grenoble).

03 Coquelicot en gare de Lyon Part-Dieu sur le quai K.

04 Forêt de Fontainebleau, vue aérienne : une route 2x2 voies traversant la forêt.

05 Cyclistes sur pistes cyclables à Lyon.

06 Cheminement en bois à Saint-Laurent d'Aigouze.



² cf. article R.122-1-1 du code de l'environnement, et article R.121-15 du code de l'urbanisme. ³ Directive 85/337/CEE dite « projets », et directive 2001/42/CE dite « plans et programmes ».

⁴ En application de l'article 6 du décret n° 2008-679 relatif au CGEDD, modifié par le décret n° 2009-519 du 7 mai 2009. ⁵ Lien internet : http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=145



PRÉSENTATION DES MEMBRES DE L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE

De 15 membres au 31 décembre 2009, l'Ae est passée à 17 un an plus tard.

Parmi les membres permanents du CGEDD, Denis Laurens puis Catherine Bersani ont quitté l'Ae à la fin de 2010 à la suite de leur départ en retraite, et trois nouveaux membres ont été nommés : Jean-Jacques Lafitte par arrêté du 1^{er} septembre 2010, Denis Clément et Christian Barthod par arrêté du 24 novembre 2010.

Parmi les personnalités qualifiées extérieures au CGEDD, Maximilien Rouer a donné sa démission en raison de ses charges professionnelles, et Sylvie Rauzy et Hélène Vestur ont été nommées membres de l'Ae par arrêtés du 26 février 2010 et du 1^{er} septembre 2010.

Les 12 membres permanents du CGEDD



Michel
BADRÉ



Christian
BARTHOD



Marc
CAFFET



Denis
CLÉMENT



Bertrand
CREUCHET



Annick GUERBER
LE GALL



Marie-Odile
GUTH



Jean-Jacques
LAFITTE



Philippe
LAGAUTERIE



Dominique
LEBRUN



Guy
MERRHEIM



Gilles
ROUQUÈS



Les 5 membres désignés en tant que personnes qualifiées



Marie-Christine
JAILLET

Directrice de recherche et professeur à l'université de Toulouse Le Mirail, spécialiste en géographie urbaine, responsable du DESS « Habitat et politique d'aménagement », membre du CESR Midi-Pyrénées et du conseil d'administration de l'école d'architecture de Toulouse.



François
LETOURNEUX

Président du comité français de l'union internationale pour la Conservation de la Nature (IUCN), ancien directeur du conservatoire de l'Espace littoral et des Rivages lacustres, ancien directeur de la Nature et des Paysages au ministère chargé de l'Environnement.



Sylvie
RAUZY

Docteur en Hydrologie, responsable qualité de l'office national de l'Eau et des Milieux aquatiques (ONEMA), directeur de laboratoire de la Ville de Paris, présidente de la commission générale « analyse des eaux » de l'association française de Normalisation (AFNOR).



Jacques
VERNIER

Maire de Douai, président du conseil supérieur de la Prévention des Risques technologiques, ancien président de l'Institut national de l'Environnement industriel et des Risques (INERIS), ancien président de l'agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME), ancien directeur de l'agence de l'Eau Artois-Picardie.



Hélène
VESTUR

Conseiller d'Etat, rapporteur à la section des travaux publics du Conseil d'Etat, présidente de section à la Cour nationale du droit d'asile, administratrice de l'Ecole Nationale de la Magistrature.



LES ENSEIGNEMENTS DE L'ANNÉE 2010



LES ENSEIGNEMENTS 2010

1 / L'ACTIVITÉ DE L'Ae EN 2010

Après la période de mise en route du dispositif au 2^e semestre 2009, où 12 avis avaient été rendus, 2010 est la première année pleine de l'Ae. Les 48 avis rendus cette année couvrent des domaines variés. Ils ont permis de préciser la méthode de travail, d'ébaucher un dispositif de suivi des avis, et d'avancer la réflexion sur quelques questions de principe, en matière d'évaluation environnementale.

1.1 / Les avis rendus et les dossiers en cours

Le détail des 48 avis rendus est donné page 26, complété par une présentation de quelques avis particuliers. Les opérations examinées se répartissent selon les catégories suivantes :

- **4 plans et programmes** : le schéma de transport du Grand Paris, le schéma national des infrastructures de transport (SNIT), la directive territoriale d'aménagement (DTA) des Alpes du Nord, le schéma d'aménagement régional (SAR) de Guadeloupe ;
- **14 projets ferroviaires**, le plus important d'entre eux étant le contournement ferroviaire de Lyon, partie nord ;
- **11 autres projets d'infrastructures de transport** : 4 projets routiers, 2 projets portant sur des voies navigables (dont un cadrage préalable), 5 projets de travaux portuaires ;
- **11 créations ou programmes de réalisation de ZAC**, celles-ci étant soumises à avis de l'Ae du CGEDD lorsque le pétitionnaire est un établissement public de l'Etat sous tutelle du MEDDTL ;
- **3 projets d'infrastructures de transport d'énergie**, dont la ligne électrique à très haute tension (THT) France-Espagne ;
- **5 aménagements divers** : 2 installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), une installation nucléaire de base (INB) (démantèlement d'une installation expérimentale du CEA), 1 aménagement foncier, le renouvellement d'autorisation du laboratoire de l'agence nationale de Gestion des Déchets radioactifs (ANDRA) à Bure.

Les dossiers traités sont d'une très grande diversité : certains, tels le SNIT, le Grand Paris, le contournement ferroviaire de Lyon ou la ligne THT France-Espagne, représentent des enjeux socio-économiques considérables, d'autres sont de portée purement locale.

Tous les avis de l'Ae ont été rendus dans le délai réglementaire de trois mois : aucun avis n'a donc été considéré comme rendu tacitement sans observation, par dépassement de ce délai.

L'Ae a constaté, comme en 2009, une grande difficulté pour les services instructeurs à fournir des prévisions de saisine fiables : elle a donc dû s'adapter à une faible visibilité et une assez forte irrégularité de son programme de travail à court terme, celui-ci étant entièrement déterminé par le calendrier de saisine choisi par les maîtres d'ouvrage, projet par projet.

1.2 / La méthode de travail de l'Ae

Les projets d'avis ont été préparés dans la majorité des cas (40 sur 48) par deux rapporteurs, dans 7 cas par un seul et dans un cas (le SNIT) par 3 rapporteurs. Dans 5 cas, en période d'afflux de dossiers, l'Ae a été amenée conformément à une possibilité offerte par son règlement intérieur à faire appel à des co-rapporteurs non-membres de l'Ae : membres permanents du CGEDD, ou chargés de mission du commissariat général au Développement durable.

Diffusés à tous les membres une semaine avant les réunions plénières, bimensuelles, de l'Ae, les projets d'avis préparés par les rapporteurs font l'objet de la part des membres de remarques écrites avant la séance, puis d'un examen en séance portant sur toutes les questions de fond soulevées lors de cet examen préalable. La rédaction définitive est ainsi arrêtée en séance.

L'apport de la discussion collégiale apparaît déterminant, tant pour la mise au point de certains avis particuliers que pour l'établissement progressif d'éléments de réponse stabilisés aux questions de principe évoquées plus loin.

Dans deux cas, le Grand Paris et le SNIT, sur proposition des rapporteurs, des séances de travail spécifiques ont été organisées avec les pétitionnaires et les membres de l'Ae avant élaboration de l'avis.

Les avis ont toujours été mis sur le site internet de l'Ae et diffusés au pétitionnaire et à l'autorité chargée d'instruire les dossiers au plus tard le lendemain de la séance d'élaboration de l'avis.

On signalera enfin que l'Ae, délibérément, ne conclut jamais ses avis par la mention synthétique d'une qualification « favorable » ou « défavorable » donnée à l'avis. Elle estime en effet qu'une telle mention, qui ne manquerait pas d'être interprétée comme un avis d'opportunité sur le projet, ne serait pas conforme à sa mission.

01 Forêt de Fontainebleau, vue aérienne : une route 2x2 voies traversant la forêt.

02 Vanne de régulation sur un chenal.

03 ZAC de Bonne en construction (Grenoble).

04 La route des Tamarins sur l'île de La Réunion.



01



02



03



04



2 / QUELQUES QUESTIONS DE PRINCIPE

2.1 / Qu'est ce qu'un projet, un programme de projets fonctionnellement liés, un plan ou programme ? A quelle échelle s'évalue un projet ?

Rappelons quelques définitions, issues des directives communautaires sur l'évaluation environnementale et de leur transposition en droit français :

- on entend par « **projet⁶** » :
 - la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages,
 - d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol ;
- on entend par « **plans et programmes⁷** » soumis à évaluation : les plans et programmes qui « fixent le cadre de décisions ultérieures d'autorisation de projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE, [et qui sont] élaborés en vue de leur adoption par le Parlement ou par le Gouvernement, par le biais d'une procédure législative, et exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives ».

Mais le code de l'environnement⁸ introduit une autre notion de « programme », plus restreinte, correspondant à un ensemble de projets fonctionnellement liés, en indiquant que « lorsque la totalité des travaux prévus au programme est réalisée de manière simultanée, l'étude d'impact doit porter sur l'ensemble du programme. Lorsque la réalisation est échelonnée dans le temps, l'étude d'impact de chacune des phases de l'opération doit comporter une appréciation des impacts de l'ensemble du programme. ».

Enfin, en matière d'urbanisme, et notamment dans le cas des zones d'aménagement concerté, le « programme de réalisation » correspond à la mise en œuvre des opérations prévues dans le dossier de création de ZAC (elle-même considérée comme un « projet » soumis à évaluation environnementale⁹).

Au vu des dossiers traités par l'Ae en 2010, la définition du « projet », du « plan » ou du « programme » soumis à évaluation environnementale et donc à avis de l'Ae est moins simple qu'il n'y paraît, et délimiter le champ exact de l'évaluation est donc une question de principe importante :

Dans un pays aussi équipé que la France, toutes les infrastructures nouvelles (de transport, d'énergie, de télécommunications, etc.) sont des maillons qui s'insèrent dans un réseau déjà existant, beaucoup plus important : chaque opération ponctuelle influe sur le réseau, et réciproquement. Une « opération », conçue globalement, est par ailleurs souvent réalisée en plusieurs tranches, pour des raisons techniques ou financières. Le contournement ferroviaire de Lyon (CFAL partie nord) examiné par l'Ae en 2010 en est un exemple emblématique : relié à des projets ferroviaires majeurs (Lyon-Turin, LGV Rhin-Rhône), il est un élément constitutif de l'autoroute ferroviaire Perpignan-Luxembourg, et est fonctionnellement lié, de façon assez étroite mais pas totale (l'un peut être réalisé sans l'autre) à la partie sud de ce contournement.

L'Ae a estimé dans ce cas que l'opération « CFAL nord » pouvait être considérée comme un projet autonome, n'obligant donc pas à apprécier les impacts d'un « programme » fonctionnel plus vaste, mais que cela impliquait d'évaluer les impacts induits du projet sur le réseau existant, dans l'hypothèse où les autres projets cités (y compris la partie sud du contournement) ne seraient pas réalisés.

Parfois, le programme fonctionnel d'opérations liées entre elles visé par l'article R.122-3 IV est plus facile à délimiter, mais ses différentes opérations relèvent de maîtres d'ouvrage différents : tel était le cas de l'aménagement de la gare de Bourg-en-Bresse (maîtrise d'ouvrage RFF pour les voies ferrées, communauté d'agglomération et ville pour les aménagements situés autour de la gare), de la couverture des voies de Villeneuve-Loubet (RFF et ville), ou de l'oléoduc du service national des Oléoducs interarmées (SNOI), installé dans une tranchée commune avec d'autres oléoducs relevant d'autres maîtres d'ouvrage.

L'Ae a estimé que conformément au code de l'environnement, dans de tels cas, l'évaluation environnementale devait porter sur la totalité de l'opération, fonctionnellement indissociable. Or les textes réglementaires prévoient dans de tels cas deux avis d'Autorité environnementale : Ae pour le projet RFF ou SNOI, et préfet de région pour les autres. L'Ae a donc recommandé au MEDDTL que soit envisagée une modification réglementaire visant à confier à une seule Autorité environnementale l'examen d'une telle opération relevant de plusieurs maîtres d'ouvrage.

01 Éclairage solaire éco-quartier de la ZAC de Bonne (Grenoble).

02 Logements HQE, maisons en bande, ZAC de la Solvacière à Saint-Herblain.

03 Passe à poissons, les gorges du Gardon.

04 Route départementale traversant un marais à Saint-Laurent d'Aigouze.

⁶ directive 85/337, article 1, §2, et annexes I et II. ⁷ directive 2001/42, considérant n°10 et article 2, §a. ⁸ article R.122-3 IV. ⁹ cf. article R.122-8-II.10° du code de l'environnement.



L01



L02



L03



Dans d'autres cas, la réalisation de plusieurs projets fonctionnellement indépendants mais relevant du même maître d'ouvrage et sur des sites voisins suppose simplement une information, permettant au public de comprendre l'articulation de ces opérations : l'Ae a ainsi examiné successivement en 2010 trois projets proches mais fonctionnellement indépendants émanant du grand port maritime de Marseille, dont elle a recommandé qu'une présentation d'ensemble soit fournie au public.

2.2 / Comment articuler les évaluations des « programmes » et celles des « projets » destinés à mettre en oeuvre ces programmes ?

L'Ae a été confrontée à cette question à plusieurs reprises en 2010 :

- le projet de gazoduc « Artère du Perche » présenté par GRT-Gaz en 2010, après un autre projet examiné par l'Ae en 2009, a conduit à demander au maître d'ouvrage une présentation synthétique de l'ensemble des infrastructures de transport de gaz prévues à moyen terme pour développer son réseau. Dans de tels cas, une évaluation au titre de la directive « plans et programmes », dépassant les intentions de ce seul maître d'ouvrage, apparaîtrait justifiée, pour clarifier les débats sur les objectifs et la consistance de chaque projet ;
- la requalification de certains grands aménagements linéaires routiers (**RN 61 en Moselle, ou Route Centre Europe Atlantique dite RCEA** dans le Massif Central) ou ferroviaires (**ligne de Bourg-en-Bresse à Bellegarde**), fait en général l'objet d'opérations multiples, parfois échelonnées sur plusieurs décennies. Chacune de ces opérations élémentaires est soumise à évaluation environnementale en tant que projet. Faute d'avoir soumis au départ l'ensemble de la requalification à évaluation, en tant que programme, la justification de chacun de ses tronçons au regard d'options de substitution envisageables n'a souvent plus guère de sens. Les cas de cette nature qui ont été soumis à l'Ae en 2010, cités ci-dessus, s'intégraient dans des opérations de requalification entreprises de longue date, avant la mise en place du dispositif d'évaluation des plans et programmes : ils ne pouvaient donc plus appeler de recommandations à ce titre. En revanche, des requalifications analogues qui seraient entreprises maintenant justifieraient une démarche d'évaluation initiale en tant que programme ;

– le cas des dossiers de ZAC a conduit l'Ae à s'interroger sur l'articulation entre le dossier de création de la ZAC, soumis à évaluation environnementale en tant que projet¹⁰, et les différentes opérations de réalisation de ce dossier de ZAC¹¹, dont certaines doivent elles aussi être soumises à évaluation environnementale du fait de leurs caractéristiques propres (notamment les réseaux de voirie) : **deux projets relevant de l'opération « Euroméditerranée » à Marseille** ont ainsi été soumis à l'Ae en 2010, dans des ZAC préalablement créées. Une bonne articulation entre l'évaluation environnementale du dossier de création de la ZAC, et celle des projets présentés ultérieurement pour sa mise en œuvre, apparaît d'autant plus nécessaire que le degré de précision des ouvrages prévus au moment de la création de la ZAC est souvent encore limité. L'Ae estime qu'une évaluation des dossiers de création de ZAC faite au titre de la directive « plans et programmes », donc avec un degré de précision moindre mais une plus grande attention portée aux grandes options retenues, serait plus pertinente, chaque projet de réalisation étant ensuite soumis aux règles courantes d'évaluation des projets, comme actuellement ;

– le schéma du réseau de transport du Grand Paris apparaît comme un cas d'école de l'ambiguïté entre « plan-programme » et « projet », pour certaines opérations très importantes. Il a été présenté par la loi du 3 juin 2010 sur le Grand Paris comme un programme, soumis à évaluation à ce titre, à l'amont du débat public conformément à ladite loi. Il était dit par ailleurs dans le dossier (sans que l'Ae estime avoir à se prononcer sur le bien fondé de cette affirmation) que l'ensemble du programme serait réalisé en une seule fois, sans phasage par projets. Dans le même temps, le réseau dit « Arc Express », présenté par la région Ile-de-France et susceptible de constituer une « option de substitution envisageable » au sens des directives communautaires, était présenté comme un projet, dont l'évaluation environnementale pouvait à ce titre être réalisée plus tardivement, avant enquête publique et non avant le débat public.

L'Ae, dans son avis sur le schéma de transport du Grand Paris, avait déploré cette situation, juridiquement valide mais incompréhensible pour le public, en recommandant qu'une explication pédagogique lui en soit donnée. La fusion des deux opérations en une seule, annoncée en janvier 2011, nécessitera une réflexion sur l'articulation entre l'évaluation du programme initial faite en juillet 2010 en application de la loi sur le Grand Paris, et l'évaluation future des projets résultant d'un programme substantiellement modifié.

01_ Le Vieux Port à Marseille.

02_ Logements HQE, ZAC des Vignes à Servon-sur-Vilaine.

03_ Chantier de construction d'un gazoduc à Béthune (62 Pas de Calais).

¹⁰ et non en tant que plan ou programme, en application de l'article R.122-8 II 10° du code de l'environnement. ¹¹ Malencontreusement aussi appelées souvent « programme de réalisation » de la ZAC, le mot programme ne s'entendant pas ici dans le même sens que dans la directive « plans et programmes ».



2.3 / Quelle période et quelle échelle géographique retenir pour évaluer un projet ou un programme ?

Les directives communautaires prescrivent seulement que l'évaluation environnementale soit « précoce », pour pouvoir être utilisée efficacement dans le processus de décision. Sauf disposition législative particulière (ce qui n'est actuellement le cas que dans la loi sur le Grand Paris, qui a prescrit de réaliser l'évaluation à l'amont du débat public), leur transposition en droit français ne fixe qu'une date butoir à l'évaluation lorsque le projet donne lieu à enquête publique, puisque le dossier d'enquête publique doit comporter l'évaluation environnementale et l'avis de l'Ae.

Toutes les évaluations de projets¹² soumises à l'Ae en 2010 portaient sur des dossiers prêts à être soumis à l'enquête publique, lorsqu'il en était prévu une. Faisaient ainsi exception les dossiers de ZAC, qui relèvent d'une procédure de consultation spécifique, et quelques dossiers ferroviaires qui ne donnaient pas lieu à enquête publique : l'étude d'impact et l'avis de l'Ae doivent cependant dans ce cas être mis à disposition du public par le maître d'ouvrage suivant des modalités qui ne puissent donner lieu à contestation.

Au vu des dossiers qu'elle a examinés en 2010, l'Ae estime que **pour les projets courants, cette date d'évaluation au stade du dossier d'enquête publique constitue un compromis acceptable**. Il s'agit en effet de concilier la précision des informations nécessaires pour que l'évaluation soit pertinente, et le maintien d'options ouvertes dans les décisions qui restent à prendre, en particulier à l'occasion de la déclaration d'utilité publique et des prescriptions particulières qui peuvent alors être fixées.

En revanche, **les très grands projets, et en particulier les grandes infrastructures linéaires, posent un problème particulier**. Elles donnent lieu en effet à un processus de décision complexe réparti sur plusieurs années, par étape, entre le débat public et l'enquête publique. Ce processus intègre l'affinement progressif des options de tracé, une concertation plus ou moins formalisée avec le public, et les discussions sur le financement du projet. Une évaluation environnementale n'intervenant que globalement au stade de l'enquête publique ne peut plus alors constituer un réel élément de prise de décision pour le maître d'ouvrage, ni de participation à l'élaboration de la décision pour le public : la plupart des options sont en effet à peu près irréversibles à ce stade.

Cette situation particulière a donné lieu en 2010 à un premier examen avec RFF pour deux projets de LGV à l'étude. Elle devrait conduire à expérimenter une procédure dans laquelle l'Ae rendrait un premier avis (sous la forme d'un cadrage préalable ou d'un avis intermédiaire de l'Ae) avant les décisions intermédiaires les plus significatives en matière de tracé, l'avis final étant fourni comme actuellement sur la base du dossier d'enquête publique.

L'examen de l'avant-projet de SNIT, soumis à l'Ae en 2010, lui a également permis d'approfondir la question des échelles de temps et d'espace les plus pertinentes pour effectuer les évaluations environnementales des projets, des plans et des programmes. L'Ae a ainsi estimé que pour les grandes infrastructures de transport, une échelle intermédiaire entre tout le territoire métropolitain et chaque projet serait de nature à mieux présenter, et mieux faire comprendre, les options alternatives envisageables.

¹²Hors la seule demande de cadrage préalable traitée par l'Ae en 2010

Une telle approche par « corridor » ou par « nœud » des réseaux de transport, dans l'esprit (et la lettre) de la directive plans et programmes, permettrait de clarifier l'analyse de chacun des projets élémentaires présentés ensuite, les grandes options étant arrêtées à l'amont. L'Ae a également noté à propos du SNIT que dans un programme portant sur des projets multiples relevant chacun d'un processus de décision très long (parfois du même ordre de grandeur que la durée du programme), l'analyse des options de substitution prescrite par les directives, et nécessaire à la compréhension des dossiers par le public, ne pouvait se résumer à quelques options globales présentées comme substituables : le calendrier du processus de décision propre à chaque projet, avec ses aléas, devrait être un élément constitutif des « options de substitution » du programme, présentées au public.

2.4 / Où s'arrêter, dans l'examen des effets induits ou des effets cumulés des projets, des plans ou des programmes ?

Plusieurs dossiers examinés par l'Ae en 2010 l'ont amenée à s'interroger sur les notions d'impacts induits, et d'impacts cumulés. Citons, parmi d'autres :

- l'avis sur le réseau de transport du Grand Paris, où l'Ae a souligné que les principaux impacts n'étaient pas ceux du réseau lui-même, mais ceux de l'urbanisation induite par l'implantation du réseau, à proximité des gares ou plus loin selon les dispositions prises en matière d'urbanisme ;
- l'avis sur les travaux de dragage de la Seine menés par le grand port maritime de Rouen : ce projet a conduit l'Ae à s'interroger, à propos de la pérennité des zones humides proches, sur l'effet cumulé des travaux d'approfondissement du lit de la Seine menés depuis quelques décennies, et des évolutions de l'agriculture et de l'urbanisation à proximité ;
- l'avis sur le contournement ferroviaire de Lyon, où la voie nouvelle s'implante dans un couloir déjà occupé par une LGV et par une autoroute, les impacts significatifs en matière de bruit ou de biodiversité étant les impacts cumulés de ces infrastructures ;
- plusieurs avis portant sur des aménagements ferroviaires induisant des augmentations de capacité, dans lesquels les mesures à prendre pour atténuer les impacts acoustiques des projets dépendent directement des prévisions d'augmentation de trafic prises en compte, en référence à l'état initial.

01 Giratoire en Gironde, vue aérienne.

02 Autoroute A4 (Plessis-Belleville dans l'Oise).

03 Logements HQE, immeuble plot et maison, ZAC des Vignes à Servon-sur-Vilaine.

04 ZAC de 300 logements en cours d'achèvement au Perreux-sur-Marne.

05 Dragage d'une rivière.



Pour les projets, le principe selon lequel l'état initial des lieux doit intégrer les impacts cumulés de toutes les opérations antérieures au projet examiné permet de limiter l'évaluation des « impacts cumulés » aux seuls projets connus en cours de réalisation ou d'étude. Elle renvoie comme dans l'exemple du bruit cité ci-dessus à la juste évaluation des impacts des projets nouveaux.

Quant aux impacts induits, seule une analyse de chaque projet envisagé semble apte à définir jusqu'où peut, et doit, être menée l'évaluation de ces impacts : l'Ae n'a pu au stade actuel déterminer de règle générale applicable en la matière.

Pour les plans et programmes, les notions d'impacts induits et d'impacts cumulés conduisent à s'interroger sur la contribution de certains programmes à des objectifs de politique environnementale nationale. L'Ae a ainsi relevé dans ses avis sur le Grand Paris et sur le SNIT, au vu des dossiers fournis par les pétitionnaires, **l'absence de cohérence visible entre les politiques relatives aux infrastructures de transport concernées par ces deux avis et la politique dite du « facteur 4¹³ » relative au climat**.

La faiblesse des réactions à ce constat, pourtant argumenté dans les avis de l'Ae et commenté en public à différentes reprises, conduit à s'interroger sur la bonne appropriation des enjeux de telles politiques de long terme par tous les acteurs appelés à participer à l'élaboration des décisions correspondantes.

Elle renouvelle donc la recommandation de mise en cohérence explicite des orientations à long terme des politiques publiques de transport et de réduction des émissions de gaz à effet de serre, déjà formulée dans les deux avis en cause.

2.5/Les mesures prises pour éviter, atténuer ou compenser les impacts négatifs

Les notions d'évitement ou d'atténuation des impacts sont généralement bien maîtrisées dans les évaluations environnementales. En revanche, l'Ae n'a pu que constater sur les dossiers examinés en 2010 le très grand décalage entre les réflexions menées au niveau national sur la compensation, et la grande faiblesse des analyses présentées sur ce point dans les études d'impact. Souvent, les mesures de compensation sont simplement omises, ou confondues soit avec des mesures de réduction ou d'atténuation des impacts, soit avec des mesures d'accompagnement (faire des inventaires, des études, etc.). Dans les autres cas, les propositions présentées se limitent en général à des propositions forfaitaires en surface de reconstitution portant sur des milieux comparables aux milieux détruits, sans aucune justification argumentée sur les ratios retenus, et sans prise en compte du temps de reconstitution des écosystèmes. On est donc bien loin d'une tentative d'appréciation du maintien des services écosystémiques, justification théorique de principe pour la compensation.

L'Ae estime nécessaire d'attirer l'attention du ministère, des maîtres d'ouvrage, et du public, sur ce décalage : au vu des dossiers qu'elle a examinés en 2010, la notion de compensation apportée aux impacts identifiés des projets semble encore être une notion balbutiante, dans son état de maîtrise actuelle par les praticiens. Elle est loin en tout cas de pouvoir être considérée comme un remède opérationnel aux impacts négatifs des projets, fondé sur des raisonnements écologiques argumentés.

¹³ Objectif de division par 4 des émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050, tous secteurs d'activité confondus, cité dans la loi d'orientation sur l'énergie de 2005 et la loi dite « Grenelle 1 »

2.6/Comment mettre en cohérence les réglementations multiples ?

Les dossiers de projets examinés par l'Ae, tous soumis par définition à évaluation environnementale, relèvent par ailleurs très souvent d'autres réglementations relevant aussi de motivations environnementales : application des lois sur l'eau, de la réglementation des espèces protégées (avec avis du Conseil national de protection de la nature : CNPN), évaluation des incidences sur le réseau Natura 2000, protection des sites classés, des monuments historiques, etc.

L'évaluation environnementale telle qu'elle est définie par la directive projets a vocation à couvrir tous les domaines concernés (y compris la protection du patrimoine culturel et archéologique, explicitement cité). Pourtant, ces réglementations en général antérieures à la transposition en droit français de la directive sont applicables séparément, dans le cadre juridique de l'indépendance des réglementations.

Certains maîtres d'ouvrage ont par eux-mêmes cherché à faire coïncider les calendriers de ces procédures, en particulier pour l'évaluation environnementale et la loi sur l'eau : l'Ae approuve cette démarche, de nature à faciliter la compréhension par le public des procédures suivies.

Elle estime en effet très souhaitable, à défaut de pouvoir unifier les procédures, que leur calendrier de mise en œuvre soit unifié chaque fois que possible (notamment pour les évaluations d'incidence Natura 2000, la loi sur l'eau et le recueil d'avis du CNPN), avant enquête publique si possible unique et décision administrative d'autorisation.

Mais une telle mise en cohérence ne pourrait être rendue obligatoire pour les maîtres d'ouvrage que par voie réglementaire : l'Ae a estimé qu'elle outrepasserait ses prérogatives en « recommandant » dans tous ses avis une telle mesure, en l'absence de toute prescription réglementaire en ce sens.

En revanche, il est arrivé dans l'examen de plusieurs dossiers que les rapporteurs identifient une difficulté réelle constatée, relevant de l'une ou l'autre de ces réglementations spécialisées, et susceptible de conduire l'autorité en charge de cette réglementation à édicter ultérieurement des prescriptions de nature à modifier le projet. L'Ae s'est alors estimée fondée à recommander dans son avis que la procédure concernée (procédure loi sur l'eau, recueil de l'avis du CNPN, de l'architecte des bâtiments de France, etc.) soit menée avant l'enquête publique : à défaut, le public puis l'autorité chargée de prononcer la DUP seraient en effet insuffisamment informés par l'évaluation environnementale, sur un point susceptible de nécessiter ensuite des modifications du projet.

01_ Le Pont du Gard.

02_ Panneau d'information sur la réserve naturelle des gorges du Gardon.

03_ Chaland devant le fort Louvois ou fort du Chapus.

04_ Jardins familiaux à Suresnes longeant la ligne du Tramway T2 (station Belvédère).

05_ Prés salés est de la Teste de Buch.



2.7 / Évaluation « environnementale » ou « développement durable »?

Il est maintenant assez courant de dire que l'évaluation environnementale, fondée sur des textes communautaires transposés en droit français, ne traite comme son nom l'indique que le « pilier environnemental » du développement durable, le pilier économique et le pilier social ne bénéficiant pas des mêmes bases juridiques mais devant évidemment être pris en compte, par ailleurs. Dans son principe, l'Ae ne peut que souscrire à une telle affirmation et prendre grand soin à ne pas sortir de son domaine de légitimité.

Plusieurs dossiers ont cependant conduit ses membres à s'interroger sur la pertinence d'un raisonnement analytique qui serait fondé sur des approches économiques, sociales et environnementales séparées, au vu de l'imbrication étroite entre les questions relevant de ces trois approches dans les projets présentés.

Ainsi, l'impact du réseau de transport du Grand Paris en matière de développement de l'urbanisation, question centrale posée par l'avis de l'Ae, est une question environnementale liée à la consommation d'espaces, mais aussi une question sociale influant sur les conditions de vie des habitants dans un monde à énergie plus chère, et une question économique liée au marché foncier, à la fiscalité locale, aux conditions de financement du projet. Le SNIT conduit à des analyses assez semblables.

De même, la pertinence des choix proposés pour « éviter, réduire ou à défaut compenser » les impacts environnementaux négatifs d'un projet ne peut être analysée sans aucune référence à la justification socio-économique dudit projet. En effet, pourquoi « atténuer » ou « compenser » les impacts négatifs d'un projet dont la justification socio-économique n'apparaît pas convaincante (voire incompréhensible dans l'état rédactionnel de l'étude d'impact examinée, ce que l'Ae a parfois constaté) ? Les éviter en ne réalisant pas le projet pourrait être une solution simple, sans inconvénient majeur dans de tels cas. La notion « d'intérêt public majeur » prise en compte comme condition nécessaire à l'acceptation¹⁴ d'un projet ayant des incidences significatives sur les objectifs de conservation d'un site Natura 2000 a d'ailleurs donné une base juridique contraignante à l'obligation de rapprocher les objectifs socio-économiques et les objectifs de préservation de la biodiversité, dans de tels cas.

Enfin, dans deux cas d'opérations d'urbanisme, l'Ae a constaté que ni l'état des lieux, ni la description des opérations prévues ne prenaient en compte les populations en place et leurs activités, dont la description était soit lacunaire, soit inexacte. Sans sortir de son champ de compétence ni empiéter dans le domaine social, elle a estimé devoir rappeler que la définition complète du projet, à partir d'un état des lieux fiable, était indispensable à la bonne compréhension par le public des opérations envisagées, et qu'il s'agissait bien, en l'état, d'une prescription de la directive « projets » relative à l'évaluation environnementale.

Sans vouloir étendre ses investigations à des domaines pour lesquels elle n'est pas légitime, l'Ae ne peut donc que souhaiter que les démarches d'évaluation économique et sociale se développent en liaison avec l'évaluation environnementale : les mener indépendamment, ce qui pourrait sembler souvent plus simple, serait la négation même de l'approche transversale du développement durable¹⁵.

3 / LES SUITES DONNÉES AUX AVIS DE L'Ae : PAR QUI ET COMMENT SONT-ILS UTILISÉS ?

Les avis de l'Ae s'adressent, a priori, à plusieurs catégories de public : les maîtres d'ouvrage et les autorités chargées d'instruire les dossiers d'autorisation, les « parties prenantes » souvent représentées par le monde associatif, le grand public souvent touché par l'intermédiaire de la presse, au-delà des enquêtes publiques.

3.1 / La prise en compte des avis de l'Ae par les maîtres d'ouvrage

Les avis de l'Ae n'ont pas de valeur contraignante à l'égard des maîtres d'ouvrage, qui sont seulement tenus de les joindre au dossier d'enquête publique de leur projet, lorsqu'il y a enquête. L'Ae et l'autorité instructrice du projet publient par ailleurs l'avis de l'Ae sur leur site internet, ce qui donne un pouvoir d'influence certain.

L'Ae a pu observer en 2010 les premières suites concrètes données à certains de ses avis, puisque deux dossiers sur lesquels elle avait émis d'assez sérieuses critiques en 2009, le SAR de Guadeloupe et la déviation de la RN 102 au Teil, lui ont été à nouveau soumis en 2010 dans des versions nouvelles prenant très largement en compte ses préconisations. Un autre projet examiné en 2010, la création de la ZAC du « Parc des énergies renouvelables » dans l'Isère, fait l'objet dans les mêmes conditions d'une nouvelle saisine au début de 2011.

Dans un autre cas (projet de remise en état du canal de Condé-Pommerœul) les recommandations de l'Ae portant sur le fond du dossier présenté semblent avoir également conduit le maître d'ouvrage à réviser son projet, selon les indications orales fournies à l'Ae.

01 Protection du littoral, aménagement réglementé d'une zone de stationnement en bordure de plage.

02 Barrage du Chambon.

03 Couche de forme constituée de granulats (extraits de carrière), dans la construction d'une déviation routière à l'entrée nord d'Angoulême.

04 Piste cyclable longeant une voie pour tramway à Grenoble.

05 Nichoir à faucons pélégrins sur le toit de la Tour Pascal A (La Défense).

06 L'écluse de Hensies (Belgique) sur le Canal de Condé-Pommerœul (Nord) avant travaux de mise à grand gabarit.

¹⁴ L'acceptation étant par ailleurs subordonnée à l'existence de mesures compensatoires maintenant la cohérence du réseau, et à l'avis ou à l'information de la Commission européenne, selon la présence ou non d'habitats ou d'espèces prioritaires. ¹⁵ L'Ae a d'ailleurs noté, dans son avis sur le SNIT, que les méthodes d'évaluation socioéconomique utilisées pour les infrastructures de transport, sur la base du rapport dit « Boîte II », intégraient déjà, mais en partie seulement, des valeurs tutélaires liées à la prise en compte de certaines externalités environnementales.



Sans présenter de nouveaux dossiers, plusieurs maîtres d'ouvrage lui ont fait part des modifications apportées au vu des avis de l'Ae : c'est le cas du CEA, de l'ANDRA, et de RFF. Pour ce dernier établissement, un dispositif de suivi au cours de réunions de travail périodiques a été mis en place entre l'Ae et RFF, celui-ci transmettant à l'Ae un tableau des modifications apportées à ses dossiers au vu des avis de l'Ae : cette méthode paraît de nature à construire peu à peu une vision partagée des enjeux et des caractéristiques attendues de l'évaluation.

Hormis les cas cités de 2^e avis sur un même dossier, et le seul cas de cadrage préalable, l'Ae a donc disposé en 2010 d'un retour précis sur la prise en compte de ses avis dans environ 40 % des cas traités.

Ni les autorités instructrices, ni les maîtres d'ouvrage ne se sont manifestés dans les autres cas : l'Ae n'a pas de moyen d'apprécier pour ces dossiers si tout ou partie de ses avis ont été pris en compte, ou si pour certains maîtres d'ouvrage (qu'elle espère de moins en moins nombreux) l'évaluation environnementale et le recueil de l'avis de l'Ae ne sont encore que des procédures obligatoires, dont le respect n'apporte rien de plus que la levée du risque juridique qu'entraînerait leur omission.

Cette question du suivi des avis de l'Ae par les maîtres d'ouvrage et les autorités instructrices avant déclaration d'utilité publique est à distinguer de celle du suivi des engagements du maître d'ouvrage au cours de la vie ultérieure du projet, et notamment de l'application effective des mesures d'évitement, d'atténuation ou de compensation des impacts négatifs. De nouvelles dispositions réglementaires, prises en application de la loi « Grenelle II », devraient rendre ce suivi obligatoire, ce qui constituera un progrès majeur dans la cohérence et l'efficacité du dispositif d'évaluation environnementale.

3.2 / La prise en compte par la presse, le milieu associatif, le public

Les citations des avis de l'Ae dans la presse sont restées rares en 2010 : les communiqués de presse produits après chaque séance sont peu repris, hormis quelques mentions dans la presse locale ou spécialisée pour certains projets. Seuls l'avis sur le Grand Paris et à un moindre degré l'avis sur le SNIT, qui ont tous deux fait l'objet de communiqués détaillés et argumentés de l'AFP reprenant les principaux points des avis aussitôt après leur publication, ont été assez largement cités.

Les retours émanant du milieu associatif sont eux aussi restés assez peu nombreux. L'avis sur la DTA des Alpes du Nord a pourtant été repris dans leur propre avis par la FRAPNA et par Mountain Wilderness (et cité à plusieurs reprises dans la presse spécialisée de la montagne), et les avis sur le SNIT et sur le Grand Paris ont été repris et cités par FNE.

L'appropriation des avis de l'Ae par le public ne semble actuellement pas mesurable, en l'absence notamment de retour à partir des rapports des commissaires-enquêteurs lors des enquêtes publiques sur les projets examinés par l'Ae. L'avis sur le Grand Paris fait à nouveau exception : l'Ae a été sollicitée pour venir le présenter dans une séance du débat public organisé à ce sujet, et dans un séminaire de travail organisé à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris à l'occasion du même débat.

Au vu de ce relatif silence des médias et des parties prenantes aux dossiers traités, un travail important reste donc à accomplir, **pour que les avis de l'Ae contribuent réellement à améliorer la participation du public à l'élaboration des décisions**, au-delà de sujets aussi emblématiques que le projet de réseau de transport du Grand Paris.

3.3 / Les retours sur la qualité des avis

L'Ae ne dispose pour apprécier la pertinence de ses avis que des éventuels retours critiques faisant suite à leur publication.

En 2010, aucun avis n'a suscité de contestation formelle exprimée par un pétitionnaire, un service instructeur ou un tiers auprès de l'Ae quant au bien fondé des analyses et des recommandations faites.

Ce sujet reste cependant, à l'évidence, **un point de vigilance essentiel pour l'avenir**, le caractère public des avis ne pardonnant aucune faiblesse en la matière.

01 Chantier LGV Rhin-Rhône : viaduc de la Savoureuse.

02 Gare de triage à Dunkerque.

03 Vanne de régulation sur un chenal à Barzan.

04 Vue aérienne de Paris.

05 Giratoire à Rochefort, vue aérienne.

06 Passage à faune dans le Cantal destiné à rétablir les connexions entre les massifs forestiers.



48 AVIS RENDUS EN 2010
PAR L'AUTORITÉ
ENVIRONNEMENTALE



LES AVIS RENDUS EN 2010

1/TABLEAU DE SYNTHÈSE

N° ENREGISTREMENT	NATURE DOSSIER	NOM DOSSIER	DATE DE L'AVIS
PLANS ET PROGRAMMES			
2010-02	DTA	Évaluation environnementale de la Directive territoriale d'aménagement (DTA) des Alpes du Nord	14/01/10
2010-25	SAR	Évaluation environnementale du Schéma d'aménagement régional (SAR) de la Guadeloupe valant Schéma de mise en valeur de la mer (SMVM)	24/06/10
2010-31	SCHÉMA	Schéma d'ensemble du réseau public de transport du Grand Paris	26/08/10
2010-32	SCHÉMA	Avant-projet de Schéma national d'infrastructures de transport (SNIT)	22/09/10
PROJETS			
2010-04	PROJET FERROVIAIRE	Projet d'allongement du raccordement ferroviaire de Narbonne	11/02/10
2010-06		Reconstruction du pont rail sur le Lavézon de la ligne ferroviaire de Givors à Grezan (Ardèche)	11/03/10
2010-08		Projet de suppression du passage à niveau 56 à Lalleyriat dans l'Ain (ligne du Haut-Bugey)	11/03/10
2010-15		Projet de construction de la gare « Évangile » sur la ligne E du RER à Paris	27/05/10
2010-22		Projet de création d'un nouvel accès à la gare de Bourg-en-Bresse dans l'Ain	27/05/10
2010-23		Projet de mise à quai de la voie K dans la gare de Lyon Part-Dieu	10/06/10
2010-28		Modernisation de la ligne ferroviaire entre Creil et Beauvais dans l'Oise	26/08/10
2010-29		Projet d'amélioration de la capacité de la gare de Lille-Flandres dans le Nord-Pas de Calais	26/08/10
2010-33		Projet d'aménagement de la bifurcation ferroviaire de Vendenheim	22/09/10
2010-34		Projet de liaison rapide Rennes-Laval-Angers dite « Virgule de Sablé » dans la Sarthe	27/10/10
2010-38		Projet de contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (CFAL partie Nord)	10/11/10
2010-42		Création d'une ligne ferroviaire entre les gares d'Avignon-Centre et Avignon-TGV	10/11/10
2010-43		Augmentation de capacité de la ligne ferroviaire Cannes-Nice : couverture à Villeneuve-Loubet (Alpes-Maritimes)	24/11/10
2010-50		Augmentation de la capacité des installations ferroviaires de la gare Matabiau à Toulouse (phase 2)	08/12/10
2010-03	PROJET ROUTIER	Projet de requalification de la déviation de Rombas – VR 52 (Moselle)	11/02/10
2010-09		Mise en place de protections acoustiques le long de la RN 83 sur les communes d'Ostheim et de Guémars (Haut-Rhin)	11/03/10
2010-24		Projet de mise à 2x2 voies de la RN 61 entre l'A4 et la RD 674 à Hambach et Woustviller (Moselle)	08/07/10
2010-37		Evaluation environnementale de la RN 102 – Contournement du Teil dans l'Ardèche	27/10/10

2010-01	PORT MARITIME	Reconstruction des quais N°1 et 2 du port de Dégrad des Cannes (Guyane)	14/01/10
2010-10		Projet de travaux divers sur les bassins Est du Grand Port Maritime de Marseille	15/04/10
2010-17		Projet de construction des postes 6 et 7 sur le terminal pétrolier de Fos dans les bassins ouest du Grand Port Maritime de Marseille	24/06/10
2010-41		Projet d'amélioration des accès maritimes du Port de Rouen	10/11/10
2010-47		Projet de confortement de la forme 7 des bassins Est du Grand Port Maritime de Marseille	08/12/10
2010-36	PROJET FLUVIAL	Réouverture à la navigation et à la mise à grand gabarit du canal de Condé à Pommereul entre Fresnes-sur-Escaut (Nord) et Hensies (Belgique)	27/10/10
2010-40	CADRAGE PROJET FLUVIAL	Observations de l'Autorité environnementale adressées au Préfet du Pas-de-Calais, au titre du cadrage préalable relatif aux travaux de modernisation du canal de Calais	08/09/10
2010-05	ZAC	Projet d'aménagements pour la gestion des eaux pluviales de la ZAC du Parc d'activités de l'A5 en ville nouvelle de Séart (Seine-et-Marne)	11/02/10
2010-07		Création de la ZAC Anatole France à Chevilly-Larue (Val-de-Marne)	11/03/10
2010-11		Création de la ZAC « Parc des Énergies Renouvelables » à Bourgoin-Jallieu (Isère)	15/04/10
2010-18		Projet de construction de logements à Neauphle-le-Château (Yvelines)	10/06/10
2010-19		Création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) – Pont de l'Ane- Monthieu à Saint-Etienne et Saint-Jean Bonnefonds	24/06/10
2010-21		Projet de zone d'aménagement concerté (ZAC) de « l'Entre-Deux – Pointe Trois-Quarts » à Sarcelles (Val d'Oise)	10/06/10
2010-30		ZAC de Montsinéry-Tonnegrande en Guyane	22/09/10
2010-35		Projet de ZAC de l'éco-quartier de Louvres et Puiseux-en-France (95)	27/10/10
2010-39		Projet de ZAC « Nouvelle centralité » à Carrières-sous-Poissy (Yvelines)	10/11/10
2010-44		Aménagement de l'avenue Camille Pelletan à Marseille	10/11/10
2010-45		Aménagement du boulevard du littoral et de la place de la Méditerranée à Marseille	08/12/10
2010-46	OPÉRATION FONCIÈRE	Opérations de remembrement liées à la déviation de la RN 31 pour le contournement de Beauvais sur les communes de Rainvilliers et Villers St Barthélémy (Oise)	08/12/10
2010-12	ICPE	Projet d'installation de réfrigération au pôle scientifique et technique, Cité Descartes, de Champs-sur-Marne (Seine-et-Marne)	29/04/10
2010-13		Projet de construction d'un Très Grand Centre de Calcul (TGCC) à Bruyères-le-Châtel dans l'Essonne – 2ème phase	29/04/10
2010-14	TRANSPORT D'ÉNERGIE	Projet de canalisation de transport d'hydrocarbures liquides du Service National d'Oléoducs Interalliés (SNOI), du futur terminal Oil Tanking Mediaco Marseille (OTMM) aux installations des Oléoducs de Défense Commune (ODC) sur les communes de Fos-sur-Mer et de Port-de-Bouc	29/04/10
2010-20		Projet de canalisation de transport de gaz naturel entre Cherré (Sarthe) et Saint-Arnoult-des-Bois (Eure -et-Loir) dite « Artère du Perche »	08/07/10
2010-20		Projet de ligne électrique souterraine entre Baixas (France) et la frontière franco-espagnole au Perthus	08/07/10
2010-44	INSTALLATION NUCLÉAIRE	Projet de démantèlement du réacteur Ulysse (CEA Saclay)	24/06/10
2010-44	LABORATOIRE	Renouvellement de l'autorisation d'exploitation du laboratoire de recherche souterrain de l'ANDRA à Bure (Meuse)	10/11/10

Quelques exemples d'avis rendus par l'Ae sont présentés en pages suivantes. Ils ont été choisis soit pour l'intérêt que suscite le projet dans le public, soit parce que les questions évoquées dans les dossiers ont conduit l'Ae à approfondir certains thèmes de réflexion particuliers.



N° 2010-38 Base de données CGEDD n°007432-01



Contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (CFAL), partie nord

Le projet CFAL section nord, qui a été soumis à l'avis de l'Ae, est une infrastructure ferroviaire nouvelle de 48 km pour un coût de 1.5 milliards d'€. Ce projet, qui s'inscrit dans un programme plus large, s'intègre dans une stratégie de développement des grands projets ferroviaires à l'échelle nationale et internationale. Il est destiné à relier :

- la voie ferrée Lyon-Grenoble au sud et le futur Lyon - Turin ;
 - la voie ferrée Lyon-Ambérieu-en-Bugey au nord et à terme la branche sud de la LGV Rhin-Rhône ;
 - la gare de Saint-Exupéry,

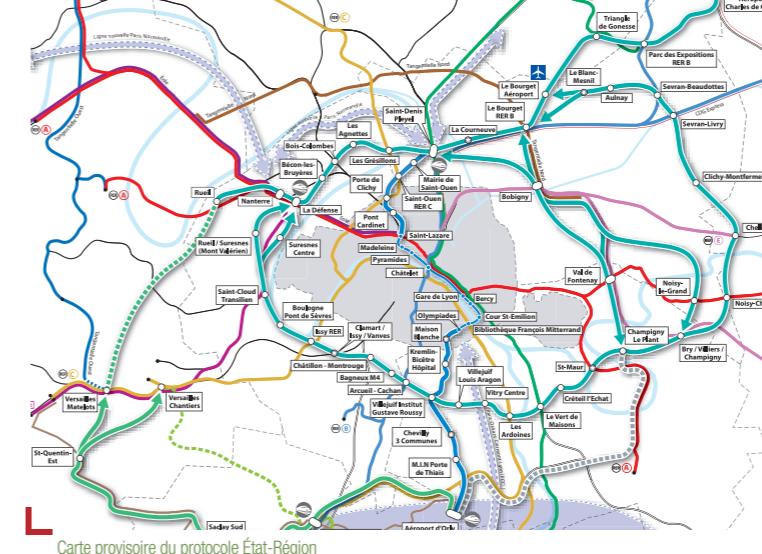
Il permettra la circulation de trains de fret, y compris si nécessaire des trains d'autoroutes ferroviaires à grand gabarit (transport de poids lourds de tous types sur des trains spéciaux de fret) et la circulation de trains voyageurs : trains à grande vitesse (TGV), TER et TERGV.

Dans son avis, l'Ae a principalement examiné les deux points suivants :

- l'intégration du projet dans un programme plus vaste ;
 - les impacts cumulés, notamment en matière de bruit et de biodiversité.

Sur le premier point, compte tenu de l'importance des autres projets ferroviaires liés au CFAL, l'Ae a recommandé de préciser les calendriers vraisemblables de réalisation de ces projets, et de compléter les justifications du projet CFAL en fonction de ces calendriers. L'articulation du projet avec le tronçon « CFAL sud », qui le prolonge entre la voie Lyon Grenoble et la vallée du Rhône, mérite de ce point de vue une attention particulière.

La question des impacts cumulés se pose ici en termes particuliers, le CFAL venant s'implanter pour l'essentiel de son tracé dans un couloir déjà occupé par une ligne à grande vitesse et une autoroute. **Les impacts en matière de bruit et de biodiversité (traversée des marais de Charvas) doivent tenir compte du cumul des impacts de ces infrastructures.**



N° 2010-31 Base de données CGEDD n°007393-0



Réseau public de transport du Grand Paris

L'avis rendu par l'Ae le 26 août 2010, sur un dossier reçu début juillet, correspondait au cadre défini par la loi sur le Grand Paris. L'avis portait non sur un projet, mais sur le dossier de débat public et son évaluation environnementale, à un stade très précoce du processus de décision retenu pour ce projet d'importance majeure.

Il s'agissait donc pour l'Ae de rendre un avis sur le programme dit de « double boucle » présenté par la société du Grand Paris, et devant faire l'objet d'un débat public entre octobre 2010 et janvier 2011.

L'Ae s'est d'abord interrogée sur deux points, en ce qui concerne les justifications du projet :

- les hypothèses retenues par le maître d'ouvrage en matière de démographie, à peu près deux fois plus fortes que les prévisions de l'INSEE ;
 - les évolutions à moyen et long terme de la demande de mobilité, celle-ci dépendant notamment du réseau de transport lui-même : les méthodes habituelles de modélisation des trafics ont paru fragiles à l'Ae, dans le cas présent.

L'Ae a ensuite souligné dans son avis trois questions qui lui ont semblé d'importance majeure, et nécessitant des développements au cours du débat public organisé ensuite :

- **les impacts du réseau de transport sur l'urbanisation induite**, à proximité du réseau ou plus loin selon la maîtrise ou les évolutions du marché foncier : les impacts environnementaux et sociaux d'un étalement urbain qui ne serait pas maîtrisé apparaissent en effet constituer le principal impact négatif à éviter ou atténuer, pour un tel projet ;
 - **la comparaison des avantages et inconvénients du projet avec ceux du réseau « Arc Express »**, faisant l'objet d'un débat public simultané en application de la loi sur le Grand Paris ;
 - **la cohérence du projet avec d'autres politiques publiques** de long terme, et notamment la politique de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

L'Ae a par ailleurs fait des recommandations plus ponctuelles, visant surtout à permettre une meilleure compréhension du dossier et de ses enjeux par le public : comme dans beaucoup d'autres dossiers, cette question de l'appropriation des enjeux par le public apparaît en effet essentielle.

L'avis de l'Ae a été repris et diffusé dans la presse, présenté au cours d'une des séances du débat public, et commenté à l'occasion de réunions diverses notamment avec les élus.

Un accord entre les responsables de ce programme et celui du programme « Arc Express » a été annoncé en fin de débat public. **Chacun des projets localisés correspondant à la mise en œuvre de ce programme, devra faire, le moment venu, l'objet d'une évaluation environnementale plus précise, conformément à la réglementation existante.**



N° 2010-27

Base de données CGEDD n°007334-01



Autorisation d'exploitation du laboratoire souterrain de recherche sur le stockage des déchets nucléaires de l'ANDRA à Bure (Meuse)

L'avis rendu par l'Ae porte sur le renouvellement au-delà de la fin 2011 de l'autorisation d'exploiter le laboratoire souterrain de Bure accordée à l'agence nationale de Gestion des Déchets radioactifs (ANDRA) en 1999.

Il s'agit ici de la poursuite, prévue par la loi, des recherches sur les procédés de stockage des déchets nucléaires. L'Ae a souligné que ce laboratoire souterrain ne saurait être transformé en centre de stockage de déchets radioactifs : les procédures d'autorisations de création, puis de mise en service d'un tel centre de stockage sont différentes, et la conception et le dimensionnement du laboratoire ne permettent pas sa transformation en centre de stockage.

Le site du futur centre de stockage devra être recherché dans la zone dite « de transposition » d'environ 250 kilomètres carrés qui a été délimitée par l'ANDRA et dans laquelle les caractéristiques de la couche d'argile sont, selon toute vraisemblance, les mêmes que celles trouvées sur le site de Bure.

L'Ae a estimé que le dossier analysait correctement les impacts sur l'environnement des travaux (essentiellement de génie civil) prévus en surface ou en souterrain dans le cadre strict du développement du laboratoire, et répondait aux exigences de l'évaluation environnementale du projet. Afin d'éclairer complètement le public sur la démarche conduite qui est complexe, elle a recommandé d'apporter au dossier des compléments qu'elle a jugés importants :

- présenter les objectifs du programme de recherche à conduire sur le site pour mettre au point les méthodes de stockage réversible dans la couche géologique considérée, d'une part d'ici à 2015 (date de dépôt prévue de la demande d'autorisation du futur centre de stockage) d'autre part d'ici à 2025 (mise en service) : il s'agit en effet de la justification même du projet présenté. L'avis détaille les domaines méritant ainsi d'être précisés, aux yeux de l'Ae ;
- compléter le résumé non technique pour le rendre conforme aux exigences réglementaires comme aux besoins d'information du public non-spécialiste : cette préconisation fréquente de l'Ae lui est apparue d'autant plus nécessaire ici que le sujet technique traité est complexe, et que le thème du traitement des déchets nucléaires est particulièrement sensible aux yeux du public.

N° 2010-11

Base de données CGEDD n°007162-01

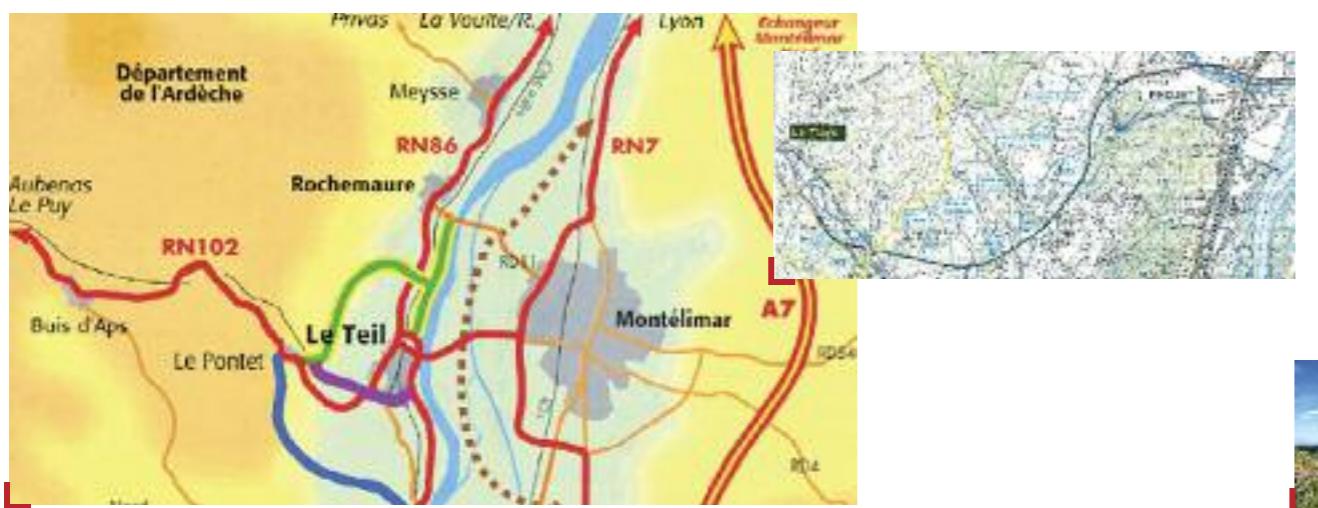


Création de la ZAC « Parc des énergies renouvelables » à Bourgoin-Jallieu (Isère)

Le dossier soumis à l'Ae portait sur un dossier de création de ZAC sur le territoire de la communauté d'agglomération « Portes de l'Isère ». Les objectifs de la ZAC correspondent au développement d'activités innovantes en lien avec les énergies renouvelables. L'Ae a été amenée à faire plusieurs recommandations :

- elle a constaté qu'en l'état, le dossier de création de ZAC n'était pas conforme aux documents d'urbanisme en vigueur du fait de l'annulation par la juridiction administrative du PLU de Bourgoin-Jallieu. **L'Ae a donc recommandé la mise en conformité des documents présentés**, soit par une procédure de modification du document d'urbanisme (le POS de 2001 remis en vigueur par la décision contentieuse) soit par une réécriture des objectifs détaillés de la ZAC, avant la poursuite de la procédure de création de ZAC ;
- l'évaluation des impacts du projet, notamment en matière de **vulnérabilité au regard des inondations**, a semblé à l'Ae assez importante pour **nécessiter une présentation plus complète dans le dossier** ;
- en fonction de ces impacts, **l'Ae a recommandé une reprise du dossier** en ce qui concerne la prévention des risques d'inondation, notamment au regard des travaux préconisés par des études antérieures pour réduire collectivement l'aléa, et d'une appréciation plus précise des conséquences des opérations envisagées sur l'aggravation locale de ce risque.

L'établissement public Nord-Isère, responsable de cette opération, a établi un nouveau projet soumis à l'Ae pour nouvel avis au début de 2011.



Déviation du Teil, variantes de tracés
© Dossier d'enquête publique préalable - DREAL Rhône-Alpes

N° 2010-37 Base de données CGEDD n° 007428-01



RN 102, déviation du Teil (Ardèche)

Le 22 octobre 2009, le projet d'aménagement de la RN 102 pour la déviation du Teil dans l'Ardèche avait fait l'objet d'un premier avis de l'Ae qui relevait de nombreuses insuffisances. Ces dernières portaient à la fois sur des problèmes de forme, comme la non justification du projet ou l'absence de présentation des raisons du choix du maître d'ouvrage, et sur des problèmes de fond, comme le passage dans une zone humide, des rejets directs dans un ruisseau contenant des espèces protégées (écrevisses à pattes blanches), le passage en déblais dans des bassins d'alimentation de sources, l'absence de compensation au passage du projet dans la zone inondable du Rhône, des aménagements pour le bruit jugés insuffisants.

Suite à cet avis, la direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de Rhône-Alpes, maître d'ouvrage de l'opération, a engagé de nouvelles études comme le traçage des eaux souterraines, des inventaires faunistiques et l'insertion paysagère de l'ouvrage. Celles-ci ont conduit à une **profonde modification du projet et à une refonte totale de l'étude d'impact pour constituer un nouveau dossier d'enquête préalable** à la déclaration d'utilité publique.

Le 27 octobre 2010, la nouvelle étude d'impact a fait l'objet d'un second avis de l'Ae qui a constaté que la plupart des remarques formulées un an auparavant avaient été prises en compte par le maître d'ouvrage, conduisant à un projet s'intégrant mieux dans l'environnement. Ainsi, le projet a été décalé d'une cinquantaine de mètres pour limiter les emprises sur la zone humide avec proposition de mesures compensatoires. Le profil en long de l'ouvrage a été modifié, ce qui a permis d'éviter de perturber quantitativement les bassins d'alimentation des sources ainsi que le rejet des eaux de chaussées dans le ruisseau recelant les espèces protégées. La chaussée a été étanchée sur les zones les plus sensibles et les eaux acheminées dans des bassins de rétention-décantation pour être traitées avant rejets. D'autres aménagements, tels que des merlons ou des murs antibruit ont été redéfinis pour limiter le bruit pour les futurs riverains de la nouvelle route. Enfin, l'emprise du projet sur la zone inondable du Rhône a fait l'objet d'une proposition de compensation.

L'étude d'impact a été également considérablement améliorée pour mieux informer le public. Ces améliorations ont porté notamment sur l'appréciation du programme de travaux, l'examen dans le temps des variantes, les raisons qui ont conduit le maître d'ouvrage à choisir cette solution et la rédaction d'un nouveau « résumé non technique » plus accessible et pouvant se lire indépendamment de l'étude elle-même, ce que l'Ae recommande toujours.



ANNEXE TABLEAU DES SIGLES ET ACRONYMES

Ae	Autorité environnementale	DUP	déclaration d'utilité collective	POS	plan d'occupation des sols
ANDRA	agence nationale pour la Gestion des Déchets radioactifs	FNE	France Nature Environnement	RFF	réseau ferré de France
CEA	commissariat à l'Énergie atomique et aux Énergies alternatives	FRAPNA	fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature	RN	route nationale
CFAL	contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise	ICPE	installations classées pour la Protection de l'Environnement	SAR	schéma d'aménagement régional
CGEDD	conseil général de l'Environnement et du Développement durable	INB	installation nucléaire de base	SNIT	schéma national des infrastructures de transport
CNPN	conseil national de la Protection de la Nature	LGV	ligne à grande vitesse	TER	train express régional
DTA	directive territoriale d'aménagement	MEDDTL	ministère de l'Énergie, du Développement durable, des Transports et du Logement	TERGV	train express régional à grande vitesse
		PLU	plan local d'urbanisme	ZAC	zone d'aménagement concerté

