

Rapport
annuel

2019

de l'Autorité
environnementale



Rapport annuel 2019



Autorité environnementale





Rapport annuel 2019

- Éditorial p.4
- L'Ae en 2019 p.7
- Zoom sur... p.31
- Annexes p.67

2009-2019 : quelles avancées pour l'environnement ?

Pour ses 10 ans, l'Ae a réuni, le 26 juin 2019 au Muséum national d'histoire naturelle, l'ensemble de ses membres fondateurs, tous ceux qui ont contribué à sa consolidation, ainsi que les principales parties prenantes aux processus d'évaluation environnementale. Cette journée a permis d'établir un bilan de son action et de ses résultats, et de s'interroger sur l'avenir des autorités environnementales.

Une production qui n'a cessé de croître, au fur et à mesure de la mise en conformité du droit français avec le droit européen.

Environ 1 000 avis en 10 ans, soit plus de 100 par an (125 en 2019 avec une part croissante d'avis sur des plans et programmes) ; environ 1 000 décisions après examen au cas par cas de projets depuis 2012 (plus de 200 en 2019).

Forte de cette expérience, l'Ae confirme la tendance à une amélioration significative de la qualité des dossiers qui lui ont été soumis et de l'attention portée par les maîtres d'ouvrage à ses analyses lors de l'instruction sur site, complétées et précisées ensuite dans ses avis.

Toutefois, en 2019, certains types de dossiers, en particulier ceux concernant les infrastructures routières et les plans régionaux, témoignent toujours d'une incompréhension de la valeur ajoutée de l'évaluation environnementale. Ces dossiers peinent, sauf rares exceptions, à démontrer une prise en compte suffisante de toutes les composantes de l'environnement, quand ils ne reposent pas sur une vision et des données dépassées (pour de nombreux projets routiers initiés de longue date).

Les plans et programmes régionaux devraient contribuer à renforcer l'efficacité de l'action publique et la cohérence entre les politiques et à différentes échelles (nationale, régionale, locale), comme la loi Notre¹ avait pu laisser l'espérer pour les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires. Leur élaboration permet un diagnostic partagé des enjeux environnementaux. Toutefois, leur évaluation environnementale reste trop souvent un exercice vain, faute d'une méthode pertinente mais aussi de volonté d'en traduire concrètement et avec suffisamment d'ambition les résultats dans les orientations et

les prescriptions de ces plans. L'Ae tire de cette expérience que l'évaluation environnementale devrait davantage porter sur des plans et programmes ayant une portée plus opérationnelle².

Cette année encore, l'Ae a relevé l'indifférence des maîtres d'ouvrage des projets vis-à-vis du changement climatique et de la qualité de l'air, en dépit des alertes et des rappels insistants du public, de la communauté scientifique nationale et internationale, des principales institutions de la République et de la Commission européenne. Cette situation est tout particulièrement préoccupante pour des projets structurants qui s'inscrivent à un horizon pour lequel la neutralité carbone devra être atteinte. Il semble désormais tout aussi indispensable de mettre à l'agenda la question de la compatibilité du développement du trafic aérien avec les engagements environnementaux de la France dans plusieurs dossiers aéroportuaires qui seront présentés en 2020 (Marseille-Provence, terminal 4 de Roissy, Nantes-Atlantique, etc.).

L'artificialisation des sols se poursuit et les mesures de compensation restent privilégiées par rapport à l'évitement et à la réduction des impacts et, même lorsqu'elles sont prévues et mises en œuvre, encore très en deçà des destructions occasionnées, faute de prendre en compte une approche écosystémique et de considérer les fonctionnalités liées à la biomasse et à la capacité de stockage du carbone. Les objectifs « zéro artificialisation nette » et « zéro perte nette de biodiversité » restent encore des horizons peu concrets.

2 « Qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE pourra être autorisée à l'avenir », d'après l'article L. 122-4 du code de l'environnement.

1 Loi du 7 août 2015 pour une nouvelle organisation territoriale de la République.

Une indépendance conquise et reconnue, partagée par l'Ae avec les missions régionales d'autorité environnementale.

Cette indépendance est une condition nécessaire pour que le public, lorsqu'il est consulté, accorde crédit aux informations qui sont mises à sa disposition.

Les parties prenantes qui se sont exprimées au cours du dixième anniversaire ont témoigné unanimement de l'objectivité et de la compétence des Autorités environnementales. Cette confiance ne peut toutefois être considérée comme inconditionnelle. Elle repose sur un ensemble de processus, fondé sur une collégialité interdisciplinaire, d'experts internes au ministère de la Transition écologique et solidaire et de personnalités qualifiées externes nommées *intuitu personae*, assumant collectivement et librement le contenu de leurs avis et de leurs décisions.

Cette perception pourrait évoluer si le public n'était plus convaincu de l'objectivité des autorités environnementales, ce qui pourrait advenir en cas d'évolution des modes d'organisation ou en cas d'orientations voire d'instructions ministérielles cherchant à influencer leurs priorités, leurs avis ou leurs décisions (ou pouvant en donner l'impression). Une telle situation pourrait conduire à la création d'une autorité indépendante regroupant l'ensemble des membres et agents contribuant à cette fonction aux niveaux national et régional, option qui n'a pas été considérée comme nécessaire jusqu'à ce jour.

Il est également indispensable de continuer à consulter le public et à prendre son avis en considération. Or, l'Ae constate que de nombreuses dispositions, adoptées ou en cours d'examen par le législateur et l'exécutif, réduiront significativement le champ de la participation du public, ce qui constitue à tout le moins une régression démocratique.

C'est dans ce contexte que l'Ae fonde l'espoir qu'en 2020, soit plus de deux ans après la décision du Conseil d'État du 6 décembre 2017 qui a confirmé que les préfets de région ne doivent pas assurer de fonction d'autorité environnementale, des textes soient adoptés pour mettre fin à une période transitoire trop longue. L'Ae a exprimé dans deux avis, en 2018 puis en 2020, le fait que les dispositions présentées à la consultation qui dissocient la fonction d'autorité environnementale et celle de l'autorité en charge des décisions pour les cas par cas n'apportent ni lisibilité, ni simplification, ni cohérence. Elles réduisent la possibilité pour le public de s'exprimer et créent de la complexité sans pour autant garantir l'objectivité requise par les directives européennes et la loi nationale, qui est une condition impérative pour conserver la confiance du public.

Les membres de l'Autorité environnementale







L'Ae en 2019

- Compétences et missions p.8
- Membres de l'Ae p.12
- Méthodes et fonctionnement interne p.14
- Saisines 2019 p.18

Compétences et missions

Certains projets, plans et programmes sont soumis à évaluation environnementale¹ en fonction de leurs caractéristiques propres et de leurs impacts potentiels sur les milieux ou la santé humaine.

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

Projets

Selon le code de l'environnement², l'Ae exerce la compétence d'autorité environnementale sur les évaluations environnementales des projets dans les principaux cas suivants :

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

Le champ de compétence de l'Ae s'étend également à tous les projets nécessitant plusieurs décisions administratives, dès lors que l'une d'elles relève de la compétence de ce même ministre ou est proposée par ses soins au

Gouvernement, ou encore lorsque le ministre décide de se saisir d'un dossier et d'en confier l'instruction à l'Ae.

Pour les autres projets, cet avis est donné, soit par le ministre lui-même, s'appuyant sur ses services, soit par les missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) en lieu et place des préfets de région³. Les MRAe, au nombre de 20 sur le territoire national, sont en outre, et conformément au décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 qui les a créées, compétentes sur les projets qui font l'objet d'une saisine de droit de la Commission nationale du débat public et ne sont pas, par ailleurs, soumis à avis du ministre chargé de l'environnement ou de l'Ae.

Outre sa compétence en matière d'avis, l'Ae rend également des décisions de soumission ou de non-soumission du projet concerné à étude d'impact après un examen au cas par cas pour des projets ne nécessitant pas d'emblée une évaluation environnementale, mais relevant d'un tel examen en application du tableau annexé à l'article R. 122-2⁴. L'examen donne lieu, de sa part, à une décision motivée en fonction des incidences notables probables du projet sur l'environnement et sur la santé humaine et des mesures envisagées par le maître d'ouvrage pour réduire ou éviter ces impacts.

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

2 Article R. 122-6 du code de l'environnement.

3 Cf. l'article R. 122-6 du code de l'environnement. Dans la décision n° 400559 du 6 décembre 2017, le Conseil d'État a annulé, sans disposition transitoire ni modulation des effets dans le temps, les dispositions du 1° de l'article 1^{er} du décret du 28 avril 2016 en tant qu'il maintenait au IV de l'article R. 122-6 du code de l'environnement la désignation du préfet de région en tant qu'autorité compétente de l'État en matière d'environnement. Afin de sécuriser les projets, en attente de la parution d'un décret modifiant ces dispositions, une note technique du 20 décembre 2017 a prévu la possibilité que les avis soient rendus par les MRAe sur la base de projets d'avis préparés par les services régionaux chargés de l'environnement. Fin 2019, le décret, modifiant le IV de l'article R. 122-6 annulé par l'arrêt du Conseil d'État du 6 décembre 2017, n'était toujours pas publié.

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

Le choix opéré par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, dite « loi Grenelle 2 », de confier à l'autorité environnementale compétente pour rendre les avis, la compétence pour délivrer les décisions de cas par cas, fait l'objet de deux principales exceptions :

- le régime de l'enregistrement pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) dans le cadre duquel l'examen au cas par cas est opéré par le préfet de département ;
- la loi du 10 août 2018⁵ confie désormais à l'autorité mentionnée à l'article L. 171-8 du code de l'environnement (il s'agit de l'autorité de police de l'environnement, le plus souvent le préfet de département) et non plus à l'autorité environnementale la délivrance de la décision de cas par cas pour les projets consistant en une modification ou extension d'activités, ouvrages ou travaux relevant notamment du champ de l'autorisation environnementale, ainsi que pour certains autres projets industriels précisés par cet article.

Plus récemment, l'article 31 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat confie désormais cet examen à une « autorité en charge de l'examen au cas par cas », qu'un décret a vocation à définir, à la place de l'« autorité environnementale ». Un article de cette loi précise par ailleurs que « l'autorité en charge de l'examen au cas par cas et l'autorité environnementale ne doivent pas se trouver dans une position donnant lieu à un conflit d'intérêts. À cet effet, ne peut être désignée comme autorité en charge de l'examen au cas par cas ou comme autorité environnementale une autorité dont les services ou les établissements publics relevant de sa tutelle sont chargés de l'élaboration du projet ou assurent sa maîtrise d'ouvrage ».

Ainsi, alors que le dispositif issu de la « loi Grenelle 2 », puis de la réforme de 2016, confiait l'élaboration des avis d'autorités environnementales et des décisions de cas par cas principalement au ministre, à l'Ae, aux MRAe et aux préfets de région, option désormais exclue par

le Conseil d'État, le nouveau dispositif distingue désormais l'autorité environnementale, également chargée d'émettre des avis et de prendre les décisions au cas par cas pour les plans/programmes (probablement le ministre, l'Ae et les MRAe), de l'autorité chargée de prendre les décisions au cas par cas pour les projets, c'est-à-dire d'ores et déjà le ministre, l'Ae, les préfets de région et les préfets de département.

Plans et programmes

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

Le décret n° 2016-1110 du 11 août 2016 ouvre, par ailleurs, la possibilité pour le ministre en charge de l'environnement de soumettre à évaluation environnementale systématique ou après un examen au cas par cas une catégorie de plan/programme ne figurant pas sur cette liste⁶.

L'Ae est compétente de plein droit pour douze catégories de plans/programmes soumis obligatoirement à une évaluation environnementale. Elle l'est notamment pour tous les plans nationaux ou ceux qui dépassent les limites territoriales d'une région. Elle est également compétente pour quatre catégories de plans/programmes relevant d'un examen au cas par cas : les plans de prévention des risques technologiques, les plans de prévention des risques naturels prévisibles, les plans de prévention des risques miniers et désormais les plans de protection de l'atmosphère.

⁶ Cette possibilité n'a été mise en œuvre que pour les plans de protection de l'atmosphère (PPA) soumis à un examen au cas par cas par arrêté du ministre de la Transition écologique et solidaire du 28 juin 2017 ; ces plans, à la suite de cette décision, ont été ajoutés dans la liste de l'article R. 122-17. Le Conseil d'État a en effet jugé (par décision n° 408887 du 16 mai 2018) que la liste présentée à l'article R.122-17 n'était pas exhaustive et que des plans qui n'y figuraient pas pouvaient être soumis à évaluation environnementale.

⁵ Loi n° 2018-727 pour un État au service d'une société de confiance (art 62) ; la disposition est codifiée au 2^e alinéa du IV de l'article L. 122-1.

Les autres plans relèvent, depuis le décret du 28 avril 2016, de la compétence des missions régionales d'autorité environnementale du conseil général de l'Environnement et du Développement durable (MRAe), alors qu'ils relevaient antérieurement de la compétence des préfets¹.

Les missions régionales sont en particulier compétentes pour émettre des avis d'autorité environnementale sur la plupart des documents d'urbanisme (schéma de cohérence territoriale (SCoT), plan local d'urbanisme (PLU), carte communale).

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

—

Afin d'assurer une nécessaire cohérence entre les avis rendus par l'Ae et les MRAe, le décret du 2 octobre 2015 relatif au CGEDD, modifié en dernier lieu par le décret du 28 avril 2016, prévoit que le président de l'Ae s'assure du bon exercice de la fonction d'autorité environnementale exercée par le réseau de l'Ae et des MRAe.

Pour rapprocher les pratiques et les approches des autorités environnementales, les présidents des MRAe informent le président de l'Ae des dossiers qui présentent une complexité ou des enjeux environnementaux importants, afin de permettre à l'Ae d'exercer son pouvoir d'évocation, si elle l'estime opportun. Ils l'informent également de l'ordre du jour de chaque réunion de leur MRAe. De façon symétrique, lorsqu'un dossier pour lequel l'Ae délibère un avis concerne spécifiquement une région, le président de l'Ae invite le ou les présidents des MRAe concernées à la session à laquelle cette délibération

est inscrite. Ils peuvent se faire représenter par un des membres de la MRAe qu'ils président. Les experts et représentants des MRAe n'ont pas voix délibérative en réunion de l'Ae.

Un cadre d'exercice européen

Les avis et décisions d'une autorité environnementale s'inscrivent dans le cadre des dispositions de la convention d'Aarhus² et de la convention d'Espoo³ et des dispositions de deux directives de l'Union européenne⁴ transposées en droit français⁵ codifiées aux articles L. 122-1 à L. 122-14 du code de l'environnement et L. 104-1 à L. 104-8 du code de l'urbanisme.

Le cadre juridique national, qui date pour les études d'impact des projets de la loi sur la protection de la nature de 1976⁶, a été profondément modifié en 2010 suite à un avis motivé de la Commission européenne. Plus récemment en 2016, de nouvelles modifications importantes ont été apportées par l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016, qui a eu essentiellement pour objet la transposition de la directive 2014/52/UE, et par les décrets n° 2016-519 du 28 avril 2016 et n° 2016-1110 du 11 août 2016 qui ont respectivement conduit à la création des MRAe et modifié les nomenclatures des projets et des plans/programmes. L'entrée en vigueur de ces textes s'est échelonnée entre le 12 mai 2016 et le 17 mai 2017.

L'ordonnance du 3 août 2016 a été ratifiée par la loi n° 2018-148 du 2 mars 2018 laquelle a prévu (V de l'article L. 122-1) que « l'avis de l'autorité environnementale [relatif aux projets] fait l'objet d'une réponse écrite de la part du maître

1 Le décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 a en effet tiré les conséquences de jurisprudences tant de la Cour de justice de l'Union européenne que du Conseil d'État relatives à la nécessité de mettre en place des autorités environnementales disposant d'une autonomie réelle et pourvues de moyens administratifs et financiers qui leur soient propres (Arrêt CJUE C-474/10 « Seaport » du 20 octobre 2011 et décision CE – Association FNE – 3 novembre 2016 – 360 212).

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

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

4 Cf. la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement dite « Plans et programmes » et la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement modifiée, dite directive « projets ».

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

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

d'ouvrage» et que celle-ci est jointe au dossier d'enquête publique ou à la participation par voie électronique prévue à l'article L. 123-19.

Un objectif d'amélioration des projets ou plans pour leur meilleure prise en compte de l'environnement

Émis à un stade suffisamment précoce du processus de décision quel qu'en soit l'objet, les avis visent à améliorer la qualité du processus d'évaluation environnementale et la prise en compte de l'environnement par les projets ou plans/programmes concernés. Ils portent donc d'une part sur la qualité de l'étude d'impact du projet ou du rapport d'évaluation des incidences du plan et analysent d'autre part la façon dont l'environnement a été pris en compte par le projet ou le plan/programme.

Les avis s'adressent :

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

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

Une autorité environnementale indépendante

La fonction de l'Ae est celle d'un garant qui atteste de la bonne prise en compte des enjeux environnementaux par les maîtres d'ouvrage et par les autorités décisionnelles. La crédibilité du garant nécessite donc l'absence de tout lien avec ces derniers. C'est ce qui a conduit à

mettre en place une instance dédiée adossée au CGEDD, dotée de règles de fonctionnement spécifiques préservant son autonomie de jugement et d'expression pour les cas où la décision à prendre relève de l'une des attributions ministérielles du ministre chargé de l'environnement. Bien qu'antérieure à la directive 2014/52/UE, elle s'inscrit parfaitement dans l'objectif poursuivi par cette dernière tant dans son article 5 §3 b)⁷ que dans son article 9 bis⁸.

L'Ae, sans être pour autant une autorité administrative indépendante⁹, veille à écarter toute suspicion de partialité, voire d'instrumentalisation de ses avis. La collégialité des délibérations et le caractère public des avis et décisions immédiatement mis en ligne sur son site internet à l'issue des délibérations, ainsi que la critique publique à laquelle ils sont soumis, constituent vraisemblablement les meilleures garanties en la matière.

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

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

En 2019, cette dernière disposition a été appliquée pour 35 avis, concernant en tout neuf membres différents de l'Ae.

Tout savoir sur L'Ae

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

www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr
⇒ rubrique Ae

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

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

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

Membres de l'Ae

Les membres permanents du CGEDD

Philippe LEDENVIC

président

Marie-Hélène AUBERT

jusqu'au 29 janvier 2019

Nathalie BERTRAND

à compter du 2 mai 2019

Pascal DOUARD

Christian DUBOST

également membre de la MRAe Provence-Alpes-Côte-d'Azur à compter du 30 décembre 2019

Bertrand GALTIER

à compter du 28 novembre 2019

Louis HUBERT

Thérèse PERRIN

également membre de la MRAe Pays-de-la-Loire

Éric VINDIMIAN

également membre de la MRAe Provence-Alpes-Côte d'Azur jusqu'au 29 décembre 2019

Annie VIU

Michel VUILLOT

jusqu'au 30 juillet 2019, qui était également membre de la MRAe Normandie

Véronique WORMSER

également membre de la MRAe Auvergne-Rhône-Alpes

Les membres désignés en tant que personnes qualifiées

Barbara BOUR-DESPREZ

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

Marc CLÉMENT

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

Sophie FONQUERNIE

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

Christine JEAN

Vice-présidente du conseil économique, social et environnemental régional de Nouvelle-Aquitaine et présidente de sa commission environnement, trésorière adjointe de la ligue de protection des Oiseaux (LPO) France.

François LETOURNEUX

Vice-président du comité français de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), ancien directeur du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, ancien directeur de la nature et des paysages au ministère chargé de l'environnement.

Serge MULLER

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

L'équipe permanente

Charles BOURGEOIS

Daniel CANARDON

à compter du 1^{er} septembre 2019

Gilles CROQUETTE

à compter du 2 janvier 2019

Armelle DIF

jusqu'au 1^{er} juillet 2019

Marie-Françoise FACON

Caroll GARDET

Martine MESGUICH

à compter du 1^{er} mars 2019

François VAUGLIN

Membres permanents du CGEDD



PHILIPPE LEDENIC



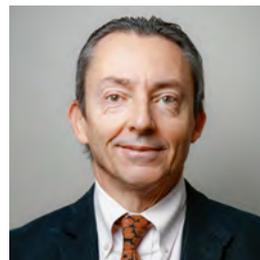
MARIE-HÉLÈNE AUBERT



NATHALIE BERTRAND



PASCAL DOUARD



CHRISTIAN DUBOST



BERTRAND GALTIER



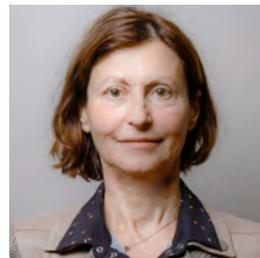
LOUIS HUBERT



THÉRÈSE PERRIN



ÉRIC VINDIMIAN



ANNIE VIU



MICHEL VUILLOT



VÉRONIQUE WORMSER

Personnes qualifiées



BARBARA BOUR-DESPREZ



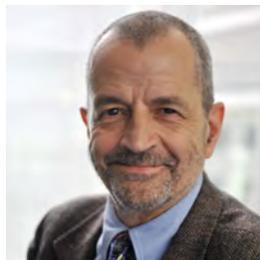
MARC CLÉMENT



SOPHIE FONQUERNIE



CHRISTINE JEAN



FRANÇOIS LETOURNEUX



SERGE MULLER

Équipe permanente



CHARLES BOURGEOIS



DANIEL CANARDON



GILLES CROQUETTE



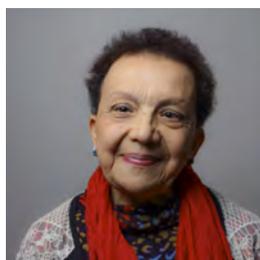
ARMELLE DIF



MARIE-FRANÇOISE FACON



CAROLL GARDET



MARTINE MESGUICH



FRANÇOIS VAUGLIN

Méthodes et fonctionnement interne

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

Les avis

L'Ae émet systématiquement ses avis, dans un délai maximal de trois mois après saisine (article R. 122-7)¹, par délibération collégiale, à partir de projets préparés par ses membres (ou par des membres de l'équipe permanente de l'Ae, non délibérants). La mise en place des missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) a été l'occasion de proposer à des membres de MRAe d'être rapporteurs de projets d'avis de l'Ae, dans l'optique de développer une culture commune. Cette pratique, initiée en 2016, s'est poursuivie en 2019.

Les rapporteurs, en règle générale au nombre de deux par projet², mènent leurs investigations en toute indépendance³, à partir d'une analyse des dossiers fournis par les pétitionnaires, en organisant les visites sur place et les entretiens qui leur paraissent utiles. Ils sollicitent, le cas

échéant, des contributions d'experts éclairant l'Ae sur des points complexes. Ils préparent des projets d'avis selon un canevas commun.

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

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

Les avis sont mis en ligne sur le site internet de l'Ae⁴ le jour même de la séance d'élaboration de l'avis et diffusés formellement au pétitionnaire et à l'autorité chargée d'instruire les dossiers, au plus tard le lendemain. Depuis la création de l'Ae en 2009, tous les dossiers ont fait l'objet d'un avis explicite.

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

2 En 2019, plus de 80 % des avis ont été rédigés par une équipe de deux rapporteurs, les autres avis (16 %) ayant été rédigés par un rapporteur unique. La deuxième programmation pluriannuelle de l'électricité a été confiée à trois rapporteurs, comme la première, de même que la stratégie nationale bas carbone.

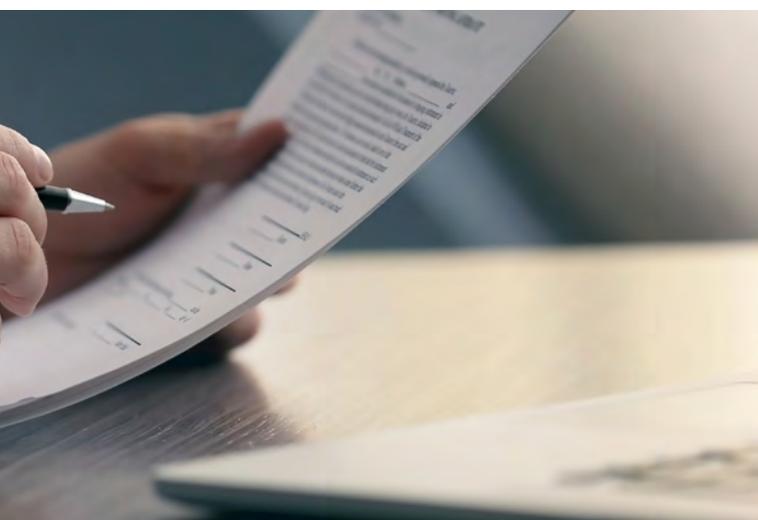
3 Cf. le règlement intérieur du CGEDD (arrêté du 12 mai 2016), et notamment son paragraphe 12 : « Le rapporteur a tout pouvoir d'investigation et de consultation sur le dossier dont il a la charge, dans les conditions définies par le référentiel des missions et la charte du CGEDD et dans les limites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

4 Lien internet : http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=145

Conformément à l'article R. 122-4 du code de l'environnement, un maître d'ouvrage peut demander à l'autorité chargée d'approuver le projet – qui elle-même se retourne alors vers l'Autorité environnementale – de « rendre un avis sur le champ et le degré de précision des informations à fournir dans l'étude d'impact ». L'Ae lui demande de lui préciser les questions particulières qu'il se pose et les difficultés d'interprétation des dispositions du code de l'environnement qui justifient sa demande d'un cadrage préalable. Cette même faculté est ouverte pour les plans/programmes (article R. 122-19 du code de l'environnement). Ces avis, appelés « cadrage préalable », sont délibérés et publiés, comme tous les autres avis de l'Ae.

L'Ae ne donne pas d'avis sur l'opportunité d'un projet : elle ne conclut donc jamais ses avis par la mention synthétique d'une qualification « favorable » ou « défavorable ». L'article L. 122-1-1 du code de l'environnement précise que « l'autorité compétente pour autoriser un projet soumis à évaluation environnementale prend en considération (...) l'avis des autorités mentionnées au V de l'article L. 122-1 » au nombre desquels figure l'avis de l'autorité environnementale. L'Ae rappelle ces éléments dans un encadré en préambule de chacun de ses avis.

Pour les plans/programmes, les textes prévoient que l'Ae formule un avis sur le rapport d'évaluation environnementale et le projet de plan/programme. Comme pour les projets, elle précise, dans un encadré en préambule de l'avis, que ce dernier n'est ni favorable ni défavorable et ne porte pas sur l'opportunité du plan/programme. Elle rappelle qu'aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition du public une déclaration résumant la manière dont elle a tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles elle a procédé.



Les décisions de soumission à évaluation environnementale au « cas par cas »

L'examen au cas par cas des projets et des plans/programmes ainsi que la prise de décision qui le clôt suivent le même principe : les projets de décision, établis par un membre de l'équipe permanente, sont examinés par une commission d'examen, composée de deux des membres de l'Ae désignés par roulement hebdomadaire, puis présentés à la signature du président auquel l'Ae a donné délégation. Les décisions sont rendues dans les délais réglementaires de 35 jours après saisine pour les projets et de deux mois pour les plans/programmes (à partir du moment où le dossier est déclaré complet). Elles sont rendues publiques immédiatement. Dans le cadre de la délégation de compétences accordée au président de l'Ae¹, ce dernier, de même que tout membre de la commission d'examen, a la possibilité, s'il l'estime utile, de demander que soit inscrit à l'ordre du jour d'une séance de l'Ae l'examen d'un projet de décision en vue de son adoption par délibération du collège. Dans la pratique, cette inscription est systématique pour tout examen de réponse à un recours gracieux ou contentieux déposé à l'encontre d'une décision.

Là aussi, l'apport de la discussion collégiale apparaît déterminant tant dans la motivation de la décision que dans le sens retenu. Les décisions sur les projets sont motivées sur la base de trois catégories de considérants (nature du projet, localisation, impacts environnementaux pressentis), celles sur les plans/programmes sur deux catégories de considérants caractéristiques du plan (caractéristiques de la zone et incidences prévisibles)².

Lorsque le dossier s'inscrit dans un projet³ plus vaste soumis à étude d'impact (par exemple, un défrichement dans le cadre de la réalisation d'une ligne à grande vitesse (LGV) ou un poste de compression dans le cadre de la réalisation d'une canalisation de gaz), les dossiers peuvent, selon le cas, faire l'objet d'un courrier pour préciser que la demande d'examen au cas par cas n'est pas recevable ou d'une décision incluant alors un considérant exposant que c'est au titre du projet d'ensemble qu'une étude d'impact doit être produite.

La décision prise est soit la soumission à évaluation environnementale, soit la non-soumission. Elle n'est assortie d'aucune recommandation. La décision mentionne, en revanche, l'obligation pour l'autorité décisionnaire, en cas de non-soumission à évaluation environnementale, de vérifier, au stade de l'autorisation, que le projet correspond aux caractéristiques et mesures qui ont justifié la décision d'exemption (V de l'article R. 122-3 du code de l'environnement). Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, lorsque l'autorité environnementale décide après un examen au cas par cas de soumettre un projet ou un plan à évaluation environnementale, la décision précise les objectifs spécifiques poursuivis par la réalisation de l'évaluation environnementale du projet ou du plan.

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

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

3 Cf. dernier alinéa du III de l'article L. 122-1 : « Lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité ».



Les décisions d'évocation prises par l'Ae

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

L'équipe permanente

L'équipe permanente de l'Autorité environnementale comprend, au 31 décembre 2019, huit personnes⁴. Elle contribue au fonctionnement quotidien de l'Ae : analyse des dossiers entrants (complétude du dossier, compétence de l'Ae), suivi administratif des dossiers et de l'activité, mises en ligne, organisation des réunions, réponses aux questions des maîtres d'ouvrage, autorités administratives, et autres structures intéressées. Cinq de ses membres participent également en tant que rapporteurs à l'analyse technique des dossiers et à l'élaboration des projets d'avis ou de décisions après examen au cas par cas, ainsi qu'à la rédaction des projets de notes.

⁴ Il s'agit des personnes réellement présentes au 31 décembre 2019 et non de l'effectif théorique.

Saisines 2019

L'Ae s'est réunie à 23 reprises en 2019 pour délibérer ses avis, ainsi que certaines décisions complexes.

Avis rendus en 2019

En 2019, l'Ae a rendu 123 avis (contre environ 110, de façon régulière, les années précédentes depuis la réforme de l'évaluation environnementale menée en 2016¹) : 78 sur des projets et 45 sur des plans/programmes. Elle a été saisie d'une proportion plus importante que les années précédentes de plans/programmes et de cadrages préalables pour des projets.

Elle a notamment été saisie pour la première fois de plans/programmes dont la compétence lui a été confiée à la suite de la mise en conformité du droit français avec la directive plans/programmes découlant de l'arrêt Seaport (voir note 1 en bas de la page 10). Cette tendance devrait s'amplifier au cours des prochaines années.

Cinq avis de cadrage préalable ont été sollicités, dont trois concernent des projets relatifs à des aéroports (Terminal T4 ADP Charles de Gaulle, Terminal T1 Aéroport Marseille-Provence, Aéroport Nantes-Atlantique). Les deux autres concernent un projet d'aménagement (quartier d'affaires du Wacken à Strasbourg) et un projet routier (renforcement de la liaison routière Fos-Salon). Trois de ces demandes l'ont été à l'initiative de la Commission nationale du débat public, en prévision de concertations publiques avec garants.

¹ Qui a donné lieu à une modification significative du tableau de nomenclature annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement.

PLANS/PROGRAMMES

S'agissant des plans/programmes, l'année 2018 avait été caractérisée par le nombre élevé de saisines relatives à la révision des programmes d'actions régionaux relatifs aux nitrates (PAR) (10). En 2019, ces saisines ont concerné principalement quatre types de plans : les plans régionaux forêt et bois (PRFB) (10), les schémas régionaux d'aménagement et de développement durables et d'égalité des territoires (Sraddet) (8), les documents stratégiques de façade maritime (qui concernent les quatre façades métropolitaines) et les chartes de parcs naturels régionaux, pour leur création ou le renouvellement de leur label (4). Ceci résulte en particulier de ce que PRFB et Sraddet avaient vocation à être approuvés avant des échéances fixées par une loi ou un décret.

Au titre des plans ou schémas relatifs à la forêt et au bois, l'Ae a également été saisie au titre d'un projet de directive régionale d'aménagement et de schéma régional d'aménagement de la région Auvergne-Rhône-Alpes et de cinq schémas régionaux concernant la biomasse (Bretagne, Occitanie, Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté et Guadeloupe).

L'Ae a également rendu trois avis sur des planifications énergétiques nationales : deuxième stratégie nationale bas carbone (SNBC), deuxième programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE 2019-2028) et schéma décennal de développement du réseau de transport d'électricité qui couvre en fait la période 2020-2035.

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



le plan local d'urbanisme métropolitain (PLUM) de Nice



Sept dossiers concernaient des schémas ou plans relevant du code de l'environnement : trois schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), trois schémas régionaux des carrières (Bretagne, Centre-Val-de-Loire et Pays-de-la-Loire) et une modification du 6^e programme d'actions nitrates de Bretagne.

Au titre de son pouvoir d'évocation, l'Ae s'est saisie de deux documents d'urbanisme, le plan local d'urbanisme métropolitain (PLUM) de Nice et le schéma de cohérence territoriale de Roissy. L'Ae considère que l'expérience du PLUM de Nice devrait conduire à rendre obligatoires les mémoires en réponse aux avis d'autorité environnementale sur les plans/programmes et les maîtres d'ouvrage à apporter une attention particulière à leur contenu.

Enfin, à la suite d'une décision prise après examen au cas par cas, elle a également rendu un avis sur le plan de prévention des risques d'inondation de Lée (64).

PROJETS

L'Ae a instruit plusieurs dossiers pour des projets urbains de grande ampleur, en particulier à la suite de la décision du ministre de l'Environnement de se saisir de plusieurs dossiers de zones d'aménagement concerté (ZAC), dans le contexte de la désignation de la ville de Paris par le Comité international olympique pour l'organisation des jeux olympiques et paralympiques de 2024 et d'en confier l'instruction à l'Ae.

Aménagements urbains en Île-de-France liés aux Jeux olympiques 2024

Ainsi, après son avis du 24 octobre 2018 relatif à la ZAC du « Village olympique et paralympique » l'Ae a été saisie à nouveau sur ce projet à l'automne 2019, au stade de la demande d'autorisation environnementale. En début d'année 2019, elle a été sollicitée pour rendre un avis sur un autre projet de ZAC « Cluster des médias ». Cette dernière située sur les territoires de Dugny, du Bourget et de la Courneuve accueillera, durant les Jeux, le site d'implantation du village des médias et les compétitions de volley-ball et de tir, puis à terme de l'ordre de 132 000 m² de surface de plancher et une extension de 13 ha du parc Georges Valbon.

L'Ae a également été saisie d'un projet de centre aquatique olympique et d'aménagement du site de la Plaine Saulnier à Saint-Denis (93) et d'un lot de la ZAC de la plaine de l'Ourcq, au nord de la commune de Noisy-le-Sec (93),



devant accueillir 234 000 m² de constructions dont des logements, un hôtel, une résidence service, des commerces, des bureaux, et une piscine qui sera utilisée pour l'entraînement des équipes de water-polo des Jeux olympiques et paralympiques.

Elle a enfin été saisie d'un dossier de création, en frange nord du 18^e arrondissement de Paris, de la ZAC « Gare des Mines – Fillettes » (75) portée par la ville de Paris sur un périmètre de 20 ha de part et d'autre du boulevard périphérique, incluant un « bâtiment-pont » qui le surmonte. Le projet inclut dans les équipements publics, pour 20 000 m², l'Arena II, salle événementielle et omnisports de 8 000 places initialement prévue à Bercy, qui accueillera les épreuves de badminton et d'escrime en fauteuil pendant les jeux olympiques et paralympiques (JOP) de 2024.

L'ensemble de ces dossiers porte sur des projets de rénovation urbaine de grande ampleur. Si, dans l'ensemble, les études d'impact, établies au stade de la création de la ZAC, sont d'une qualité régulièrement soulignée par les avis de l'Ae, elles apportent encore peu d'éléments sur les impacts spécifiques des Jeux olympiques. Pour tous ces projets en zones de fort trafic routier, les risques sanitaires constituent le principal enjeu ayant conduit l'Ae à questionner la programmation et le phasage des aménagements.

AUTRES PROJETS

D'AMÉNAGEMENT URBAIN

Faisant suite à un avis de cadrage préalable rendu en 2017, l'Ae a rendu un avis sur le projet Euro3Lys localisé sur les communes de Saint-Louis et Héringue (68), en partie nord-ouest de l'agglomération trinationale de Bâle. Les éléments apportés par l'Ae dans son avis de cadrage préalable ont, dans l'ensemble, été bien repris dans l'étude d'impact présentée – tout particulièrement en ce qui concerne le contenu du projet et la coordination des maîtres d'ouvrage.

L'Ae a également rendu un avis sur une des composantes de la ZAC de l'Île de Nantes, le centre hospitalier universitaire (CHU) (regroupement sur un site unique dans la ZAC de l'Île de Nantes sud-ouest des activités du centre hospitalier universitaire de Nantes actuellement localisées sur deux autres sites). L'Ae a souligné une nouvelle fois l'importance d'analyser les impacts à l'échelle de l'ensemble du projet d'aménagement, y compris lorsque la demande d'autorisation ne porte que sur l'une de ses composantes.

L'Ae a été amenée à se prononcer sur un projet qui inclut l'aménagement de la gare d'Austerlitz¹ à Paris (surfaces commerciales nouvelles de 7 200 m²), la réalisation d'un ensemble immobilier de la ZAC Paris Rive Gauche (construction de bureaux (48 700 m²), commerces (18 100 m²), logements (9 300 m²), ainsi qu'un hôtel, une résidence étudiante ou encore des locaux à usage de la SNCF. Cette opération intègre également la création d'une liaison routière entre le boulevard de l'Hôpital et l'avenue Pierre Mendès France.

Également à Paris, l'Ae a actualisé un avis qu'elle avait rendu relatif à la construction de lots au sein du projet de restructuration des ateliers de Vaugirard de la RATP².

Elle a enfin actualisé un autre avis relatif à la création d'un ensemble d'hébergements de loisirs à Villeneuve-le-Comte et Bailly-Romainvilliers (77), « Villages Nature ».

¹ Un autre dossier de même nature concernant la gare du Nord a fait l'objet d'un avis de la mission régionale d'autorité environnementale d'Île-de-France.

² Avis Ae n° 2015-38 du 22 juillet 2015.

AMÉNAGEMENTS EN MILIEU RURAL

L'Ae a été saisie d'un projet de réalisation d'un pôle résidentiel et touristique à dominante golfique dans les Landes, d'une ampleur exceptionnelle par les aménagements envisagés (golf, accueil de 1 200 habitants supplémentaires), les emprises concernées (près de 250 hectares d'espaces naturels et agricoles), ainsi que les mesures de compensation sur plus de 500 hectares. Elle a également été saisie de projets de ZAC de dimension plus modeste : la ZAC du Rivel, située à une vingtaine de kilomètres au sud-est de Toulouse dans la vallée de l'Hers, sur les communes de Baziège et de Montgiscard, le projet de création de la zone d'activité « Les haies de Vic » sur la commune de Castanet-Tolosan (31), l'aménagement du quartier de la gare de Montaigu (85).

Dans tous les cas, le principal enjeu est celui de l'artificialisation des sols et de l'évitement des secteurs à enjeux. L'Ae analyse et critique alors la solidité de la justification des choix de localisation, de dimensionnement et de densification des opérations, en cohérence avec les autres développements en cours sur les mêmes bassins de vie et d'emploi.

Elle a enfin été saisie de trois projets plus atypiques :

- des travaux de mise en sécurité du mont Faron situé au nord de la ville de Toulon, dans le Var (porté par la métropole Toulon Provence Méditerranée et la ville de Toulon), la majorité des travaux étant situés en site Natura 2000 et en site classé ;
- l'aménagement du « plan-plage » du Lion à Lacanau porté par l'Office national des forêts (protection et restauration des milieux, circulation, modes actifs et transports en commun, accueil et signalétique) ;
- la renaturation des dunes du Puits d'Enfer « Littoral 3 » à Château-d'Olonne (85) portée par la commune nouvelle des Sables-d'Olonne et le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, qui prévoit la renaturation d'une partie du littoral de Château-d'Olonne et intègre la façade littorale, l'ancien circuit automobile du Puits d'Enfer et un massif boisé (partie boisée du Fief Saint-Jean).

L'attention se porte alors sur les impacts sur des milieux naturels sensibles et la prise en compte des risques naturels et du changement climatique.



ZAC du Rivel, située à une vingtaine de kilomètres au sud-est de Toulouse



Travaux de mise en sécurité du mont Faron

INFRASTRUCTURES ROUTIÈRE ET FERROVIAIRE

L'Ae a, de nouveau en 2019, rendu de nombreux avis sur des projets d'infrastructures routières :

- un projet au sein de la métropole lilloise : réalisation des trois premières tranches fonctionnelles de la partie sud de la liaison intercommunale nord-ouest (LINO) portée par la métropole européenne de Lille (MEL) ;
- le contournement ouest de Montpellier (COM) qui vise à aménager des axes routiers existants, pour créer une route à deux fois deux voies d'environ 6 km, reliant les autoroutes A750 et A709 ;
- l'aménagement à 2 fois 2 voies de la RN 147 au nord de Limoges, dans le cadre de l'aménagement global de l'itinéraire Poitiers-Limoges (réalisation d'un nouvel itinéraire de la RN 147 au nord-ouest de Limoges d'une longueur de 6,5 km) ;
- deux projets dans la Drôme : l'aménagement du carrefour des Couleures à Valence et Saint-Marcel-lès-Valence et le projet de déviation de Livron et de Loriol ;
- plusieurs autres projets de déviation : de la RN580, sur un linéaire de 2,2 km, à Laudun-l'Ardoise (30), avec suppression d'un passage à niveau ; la déviation de Caulnes et la restructuration de l'échangeur de Kergoët (22) ; ainsi que, sur la RN88, le doublement de la déviation d'Yssingeaux (43) et l'aménagement des carrefours de Saint-Félix, des Moutiers et de Saint-Marc de la rocade de Rodez (12).

Même si certains d'entre eux ont été progressivement adaptés, voire profondément redimensionnés, l'opportunité de la plupart de ces

projets conçus dans les années 90 n'est pas remise en question, au vu des évolutions de trafic effectivement constatées et sans tenir compte non plus d'une approche plus multimodale des déplacements. Dans son avis de cadrage préalable relatif au projet Fos-Salon, l'Ae a ainsi relevé que le projet qui a vocation à être présenté au débat public ne semblait pas avoir pleinement intégré les réorientations nationales en matière de déplacement et d'émissions de gaz à effet de serre, pourtant récemment validées par le législateur. L'Ae a souligné l'importance de ce dernier enjeu et des enjeux sanitaires de ces projets. Elle a recommandé que ces impacts fassent l'objet de l'ensemble de la séquence éviter, réduire, compenser prévue par le code de l'environnement.

Quelques projets sont liés à la desserte de projets d'aménagement urbain pour lesquels l'Ae avait rendu des avis : voirie de la Ratelle à Saint-Cyr-l'École - ZAC Charles Renard (78) ; franchissement urbain Pleyel à Saint-Denis (93). Au voisinage de ce dernier, l'Ae a également été saisie d'un projet d'aménagement du système d'échangeurs du carrefour Pleyel et de la porte de Paris sur la commune de Saint-Denis (93) (fermeture des bretelles d'accès à l'A1 au niveau de la porte de Paris et création de nouvelles bretelles permettant de rétablir les fonctionnalités d'échanges avec l'A86 au niveau de l'échangeur Pleyel). Les questions portent, pour ce type de dossier, sur la cohérence du projet avec le projet urbain du territoire, en termes de redistribution des trafics, d'intégration paysagère ou d'impacts sanitaires.

Les projets ferroviaires et de tramways ont concerné notamment :

- le renouvellement de la ligne ferroviaire entre Dol-de-Bretagne et Dinan (22-35) ;
- la création par Bordeaux Métropole d'une liaison en bus à haut niveau de service de la gare Saint-Jean de Bordeaux à Saint-Aubin-de-Médoc (33) ;
- le projet de prolongement de la ligne 1 du tramway de l'agglomération de Montpellier qui s'inscrit dans le contexte de la mise en service de la gare de Montpellier-Sud-de-France et de l'urbanisation du quartier Cambacérès ;



Déviation de Livron et de Loriol



Création d'un bassin d'écrêtement des crues, d'un confortement de berge et de collecte des eaux sur les communes de Villers-Allerand et de Germaine (51)

- deux pôles d'échanges multimodaux (PEM) :
 - Nice Saint-Augustin, situé à Nice (06), au sein du quartier du Grand Arénas ;
 - La Rochelle (17) ;
- la création d'une halte ferroviaire dans le quartier de Sainte-Musse, à l'est de la ville de Toulon (83) dont elle sera la « seconde gare » ;
- la suppression d'un passage à niveau situé sur la ligne ferroviaire Toulouse-Sète à Escalquens (31) avec création d'une voie nouvelle déviant l'actuelle route départementale 79 et deux giratoires ;
- de façon originale, la création d'un bassin d'écrêtement des crues, d'un confortement de berge et de collecte des eaux sur les communes de Villers-Allerand et de Germaine (51), dans le parc naturel régional de la Montagne de Reims qui vise à prévenir des inondations dans le tunnel ferroviaire situé sur l'axe Reims-Épernay constatées lors de fortes crues.

Nombre de ces dossiers, abordés prioritairement comme des restructurations d'équipements ferroviaires, constituent en réalité des moteurs ou des éléments clés de requalification routière et de développement urbain insuffisamment abordés comme tels, ce que l'Ae pointe systématiquement dans ses avis. Les impacts les

plus forts ne sont alors pas suffisamment traités, ne l'étant pas à la bonne échelle. Le PEM de La Rochelle, l'aménagement du quartier de la gare de Montaigu, ainsi que celui de la gare de Bourgoin-Jallieu constituent néanmoins des exceptions, que l'Ae encourage à généraliser.

Comme les années précédentes, l'Ae a également rendu des avis (6) sur des aménagements fonciers, agricoles et forestiers conçus en compensation des dommages occasionnés par certaines infrastructures dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des DREAL ou la SNCF. Dans l'ensemble, les travaux connexes qu'ils prévoient sont d'ampleur limitée, sans rapport avec les remembrements réalisés au XXe siècle. Pour autant, l'analyse des impacts reste parfois insuffisamment spécifique, en particulier en ce qui concerne l'atteinte aux espèces protégées et la préservation de la trame arborée.

INFRASTRUCTURES MARITIMES ET FLUVIALES

Fin 2019, l'Ae a été saisie d'une première demande d'autorisation environnementale pour le projet de nouveau « canal Seine-Nord Europe » (Carrefour), déclaré d'utilité publique initialement en 2007. Cette demande d'autorisation ne porte que sur la section sud du canal, qui comprend le tracé de l'Oise et du canal latéral à l'Oise. Le dossier présenté constitue un exemple inédit d'étude d'impact significativement actualisée, plus de dix ans après sa première version utilisée pour l'enquête de déclaration d'utilité publique. L'Ae a mis en évidence que le traitement de certains sujets de l'étude d'impact de l'ensemble du projet restait encore à approfondir en vue de la deuxième demande d'autorisation environnementale sur le reste du tracé du projet. Quant à l'étude des incidences pour la première autorisation environnementale, sur la section qui a vocation à être mise en service la première, elle s'est avérée très détaillée, avec une forte ambition pour la compensation des atteintes aux fonctionnalités des milieux.

Le dossier « port Seine-Métropole ouest » (PSMO) a également été présenté à l'Ae. Il s'agit d'une plateforme portuaire multimodale sur 101 hectares dans le département des Yvelines qui s'inscrit dans la plaine inondable d'Achères, face à la confluence Seine-Oise. Du fait de plusieurs enjeux très complexes (phasage lié à l'exploitation et au réaménagement d'une carrière, gestion du risque d'inondation), un avis de cadrage préalable avait été sollicité. L'Ae a pu constater également sur ce dossier que ses analyses ont été prises en compte par le maître d'ouvrage Haropa – Ports de Paris et figurent dans l'étude d'impact présentée.

L'Ae a aussi instruit un projet d'implantation de plateforme de stockage de houille, de quartz et de bois sur le site industrialo-portuaire de Salaise-Sablons (38), qui s'inscrit dans le cadre du projet de zone d'aménagement concerté (ZAC) Inspira, d'une surface totale de 336 ha, porté par le syndicat mixte de la zone industrialo-portuaire de Salaise-Sablons en partenariat avec la compagnie nationale du Rhône (CNR). Ayant initialement fait l'objet d'un avis de la

mission régionale d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes, le ministre chargé de l'environnement s'est saisi du dossier pour en confier l'instruction à l'Ae. Celle-ci a rappelé, pour ce dossier de plateforme portuaire comme pour les dossiers de pôle d'échange ferroviaires ou les dossiers urbains, la nécessité d'aborder les impacts de chaque opération dans une approche intégrée à l'échelle de l'ensemble de la ZAC.

D'autres dossiers de dimensions plus modestes, portés par Voies navigables de France, ont été analysés : projet de reconstruction des ponts-canaux de Vadencourt et de Macquigny (02), installation de transit de sédiments et de déblais de Wambrechies (59) et reconstruction du barrage de Meaux (77).

L'Ae a, par ailleurs, été saisie de plusieurs dossiers d'aménagement portuaires maritimes :

- le projet Port horizon 2025, porté par le grand port maritime de La Rochelle ;
- l'aménagement du terminal international du Cap Janet (13) ;
- l'amélioration des conditions d'accueil des navires de croisière au quai en eaux profondes (QEEP) dans le port d'intérêt national de Saint-Pierre (975).

Une analyse des dossiers maritimes figure dans la partie centrale de ce rapport.



Reconstruction de la ligne de grand transport d'électricité entre Avelin et Gavrelle (59-62)



Extension des aéroports de Marseille-Provence

INFRASTRUCTURES AÉROPORTUAIRES

Pour la première fois depuis sa création en 2009, l'Ae a été saisie de dossiers aéroportuaires en 2019 : trois avis pour le cadrage préalable de trois projets (terminal T4 à Roissy, extension du terminal 1 de Marseille-Provence, réaménagement de Nantes-Atlantique) puis deux avis préalables à l'autorisation de l'extension des aéroports de Marseille-Provence et de La Réunion Roland-Garros. Dans deux cas (Roissy, Nantes-Atlantique), les avis étaient destinés à éclairer la Commission nationale du débat public, préalablement à des concertations avec garant : les questions soulevées dans les demandes d'avis visaient en premier lieu à disposer d'un dossier aussi complet que possible pour la concertation. Ces dossiers font l'objet d'une analyse spécifique dans la partie centrale de ce rapport.

PROJETS ÉNERGÉTIQUES

L'année 2019 a été marquée plus particulièrement par trois projets :

- la ferme éolienne flottante pilote « Eol-Med-Gruissan » (11), qui comporte quatre éoliennes de puissance 6,15 MW et est raccordée à un poste électrique à terre par un câble sous-marin puis souterrain de 27 km de longueur ;

- la reconstruction de la ligne de grand transport d'électricité entre Avelin et Gavrelle (59-62) (extension du poste de Gavrelle, création de la nouvelle ligne à deux circuits sur une longueur de 30 km et démontage de la ligne de 28 km existante), pour laquelle l'Ae avait rendu un premier avis préalable à la déclaration d'utilité publique de la ligne, ce nouveau dossier portant sur la demande d'autorisation environnementale. L'Ae a de nouveau questionné certains postulats de l'étude d'impact concernant les impacts comparés d'une ligne aérienne et d'une ligne enterrée, en particulier vis-à-vis des oiseaux ;

- la centrale électrique du Larivot en Guyane (973). L'Ae a soulevé de nombreuses interrogations sur la compatibilité du projet, prévu par la programmation pluriannuelle de l'énergie de Guyane, avec la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte et la loi Littoral, mais aussi avec de nombreux autres réglementations et plans environnementaux (schéma d'aménagement régional, climat, énergie, inondation, zones humides, espèces protégées, etc.). Elle a notamment questionné le dimensionnement du projet, le choix du site, et l'association sur un même site d'une centrale thermique et d'une centrale photovoltaïque. Surtout, l'Ae a considéré que les mesures de compensation proposées à ce stade ne répondent pas à une logique de compensation des destructions de milieux naturels. Ses recommandations devraient conduire à préciser les objectifs à atteindre, les secteurs à préserver et les fonctionnalités à restaurer.

INSTALLATIONS INDUSTRIELLES

L'Ae a rendu plusieurs avis relatifs à des installations industrielles dans des zones portuaires.

Ainsi, trois avis ont été rendus pour des installations au sein du grand port maritime de Dunkerque (GPMD) :

- la construction par SNF d'une usine d'une capacité de production de 200 000 tonnes d'acrylamide 50 % et de 120 000 tonnes de polyacrylamide ;
- la création d'une unité de transformation de pommes de terre sur le territoire des communes de Bourbourg et Saint-Georges-sur-l'Aa ;
- la construction d'un entrepôt logistique (SFAN) à Loon-Plage.

Il est notable de souligner que tous ces projets sont cohérents avec la programmation définie dans le projet stratégique du GPMD. Plusieurs impacts de ces projets ont été pris en compte au stade et à l'échelle de cette programmation, ce qui avait conduit le GPMD à définir des mesures de compensation intégrées à sa stratégie d'aménagement. L'Ae estime que cette logique d'articulation entre l'évaluation environnementale d'un programme et celle des projets dont il a vocation à permettre la réalisation devrait être plus systématiquement prévue par la réglementation et les maîtres d'ouvrage. Les différents avis de l'Ae ont en l'occurrence souligné que chacune des études d'impacts présentées aurait gagné à rappeler ces informations plus globales, par exemple, pour justifier le choix des sites retenus et les mesures déjà prises pour réduire et compenser leurs impacts, ou encore pour aborder certains enjeux à cette échelle (déplacements induits, approvisionnement en

eau et gestion des eaux usées, etc.). La même question a été soulevée pour un projet d'usine d'assemblage de pales d'éoliennes sur le grand port maritime du Havre (76).

À la suite d'une évocation du dossier par le ministre, l'Ae a également rendu un avis sur l'autorisation d'exploiter l'usine Alteo de Gardanne (13), le tribunal administratif de Marseille ayant décidé que son évaluation environnementale initiale était incomplète.

Le déménagement d'un site Seveso (relais-vrac GPL à Druye (37)) nécessitant la création d'un nouveau diffuseur autoroutier, a également été instruit.

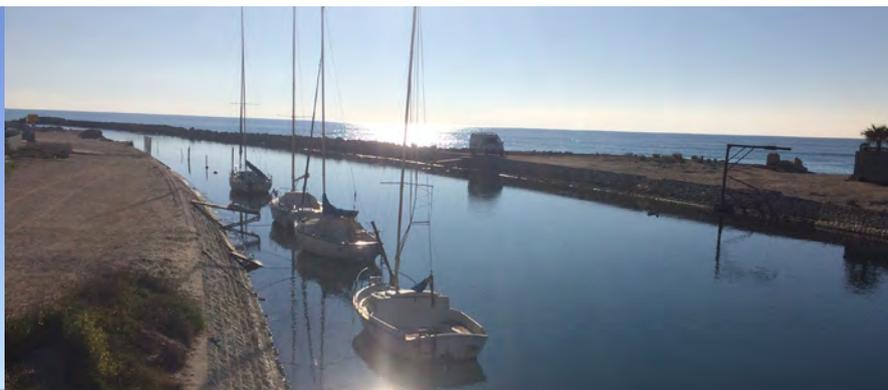
Comme chaque année, l'Ae a été saisie de quelques dossiers de démantèlement d'installations nucléaires de base (INB) et de création de nouvelles installations de gestion de déchets, d'entreposage en particulier, sur les sites de La Hague (50), de Saclay (91) et du Tricastin (26). Si les projets sont programmés de façon précise par le plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR) et si l'analyse des impacts est généralement bien menée, conduisant à la conclusion de l'absence d'impacts sanitaires significatifs des opérations de démantèlement, la justification des projets, en particulier de leur dimensionnement, reste encore insuffisamment explicite.



Déménagement d'un site Seveso (relais-vrac GPL à Druye (37))



Usine Alteo de Gardanne (13)



Décisions de « cas par cas » rendues en 2019

L'Ae a rendu 217 décisions de cas par cas, 127 pour les plans/programmes (97 en 2018) et 90 décisions pour les projets (83 en 2018).

Le volume de demandes se situe, en 2019, en deçà de celui de 2017 (251 décisions), mais est en légère augmentation par rapport à 2018 (180 décisions). La diminution du nombre de décisions par rapport à 2017 s'explique en partie, pour les projets, par l'entrée en vigueur de la loi du 10 août 2018 qui donne compétence aux préfets de département pour les décisions de cas par cas relatives aux « modifications et extensions d'activités, installations, ouvrages ou travaux relevant des autorisations prévues aux articles L. 181-1, L. 512-7, L. 555-1 et L. 593-7 ». Les effets de la loi du 8 novembre 2019 ne peuvent être encore appréhendés, son décret d'application n'étant pas pris.

—

Les décisions rendues ont abouti à la soumission de 40 projets (sur 90) à évaluation environnementale. Ce taux de soumission, significativement plus élevé qu'avant la modification de la nomenclature de 2016, confirme le principal effet du relèvement des seuils (moins de projets soumis à études d'impact systématique, mais plus de projets soumis après examen au cas par cas). Comme en 2018, l'Ae a pu faire le constat, pour un certain nombre de dossiers présentés, que ces derniers s'inscrivaient dans un « projet » plus large au sens du III de l'article L. 122 1,

STATIONS D'ÉPURATION

Pour la première fois également en 2019, l'Ae a été saisie de dossiers relatifs à des stations d'épuration, dans des secteurs soumis à la loi Littoral, leurs autorisations nécessitant des dérogations du ministre chargé de l'environnement. Ces dossiers ont concerné :

- l'aire urbaine de Montpellier (projet MAERA sur la commune de Lattes) ;
- Perros-Guirec qui traite également les effluents de Saint-Quay-Perros ;
- l'Île-d'Olonne, en remplacement de la station existante.

Ces dossiers se focalisent sur les améliorations techniques apportées au fonctionnement de la station d'épuration. L'Ae s'est attachée à recommander une analyse des impacts à une échelle plus large : prendre en compte l'amélioration des réseaux, évaluer plus finement les impacts des améliorations attendues sur les milieux aquatiques, analyser l'articulation du projet avec les développements urbains, passés et à venir, dans le contexte du changement climatique.

voire s'analysent comme la modification d'un projet existant et non (comme présenté dans la demande de cas par cas) comme un nouveau projet. Ce cas se rencontre le plus souvent pour des projets relatifs à des infrastructures routières.

En dépit de la sécurisation juridique qu'elle peut apporter, la disposition introduite par la loi du 2 mars 2018¹ permettant à un maître d'ouvrage, « En cas de doute quant à l'appréciation du caractère notable des modifications et à la nécessité d'actualiser l'étude d'impact, de consulter pour avis l'autorité environnementale » n'a pour l'instant été mobilisée qu'à une occasion².

Les projets d'aménagement (25 décisions) sont, en 2019, la catégorie la plus représentée, suivis par les projets ferroviaires (24) et routiers (19). La rubrique « autres » concerne concrètement un projet d'aménagement d'une partie des terrains appartenant anciennement à Aéroports de Paris pour l'aérodrome de Saint-Cyr-l'École (78), un défrichement de 2,3 ha pour mise en pâture sur la commune de Meyrueis (48) et la réalisation de clôtures à moutons sur le site classé des Dunes de la Gachère (85).

Comme en 2017 et 2018, 119 décisions relatives aux plans/programmes sur 127 concernent des plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN) (dont trois des plans de prévention des risques d'incendie de forêt et trois des risques littoraux de submersion marine). De façon beaucoup plus limitée, quatre concernent des plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Seize plans/programmes ont été soumis à évaluation environnementale et 111 en ont été dispensés.

Les autres décisions concernent la directive de protection et de mise en valeur des paysages sur la commune de Chartres et les communes environnantes (28), la modification du projet de charte du parc national des Cévennes, le plan de protection de l'atmosphère (PPA) sur l'aire urbaine de Pointe-à-Pitre/Les Abymes (971) et

la modification du schéma régional des carrières de La Réunion. L'Ae a exonéré d'évaluation environnementale les deux premiers, mais y a soumis les deux derniers.

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

Décisions d'évocation

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

L'Ae a ainsi pris, en 2019, deux décisions d'évocation (contre huit en 2017 et quatre en 2018) qui ont concerné le plan local d'urbanisme métropolitain de la métropole Nice-Côte d'Azur et l'élaboration du SCOT Roissy-Pays-de-France.

Dans le contexte de la décision n° 400559 du 6 décembre 2017 du Conseil d'État, le ministre de l'Environnement s'est saisi de neuf dossiers présentant une sensibilité particulière, pour en confier l'instruction à l'Ae. Ces avis ont concerné les jeux olympiques et paralympiques 2024, le projet d'aménagement de Tosse, la réalisation d'un bus à haut niveau de service (BHNS) de Bordeaux à Saint-Aubin-du-Médoc, la plateforme multimodale sur le site industrialo-portuaire INSPIRA (38), Altéo à Gardane (13) et la centrale électrique du Larivot en Guyane.

1 Cf. article L. 122-1-1 III du code de l'environnement.

2 Au sujet du projet de parc des expositions de Strasbourg au sein du programme Wacken Europe.

Notes de l'Ae

Depuis 2014, l'Autorité environnementale produit des « notes », constituant une synthèse commentée des avis rendus et des pistes de réflexions qu'ils inspirent sur une thématique ou un type de projet donnés. Chaque note est rédigée à partir des avis émis par l'Ae à la date de sa délibération, des réflexions et questionnements qu'ils ont suscités en son sein ou à la faveur des échanges avec différentes parties prenantes, ainsi qu'en fonction de la législation et de la réglementation alors en vigueur. Lors de sa séance du 23 janvier 2019, l'Ae a délibéré une « Note sur projets d'infrastructures de transport routières³ ». Une note relative aux zones d'aménagement concerté⁴ et une note sur la prise en compte des émissions des gaz à effet de serre sont en cours de rédaction et seront délibérées en 2020.

Les deux premières notes font l'objet d'un développement dans la partie centrale de ce rapport annuel.

Audition ou contribution de l'Ae dans le cadre de l'élaboration de projets de textes

Dans le cadre du projet de loi relative à l'énergie et au climat, l'Ae a été auditionnée le mardi 28 mai 2019 par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale puis le mercredi 3 juillet 2019 par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat.

Elle a été également entendue par le député Guillaume Kasbarian, dans le cadre de la mission qui lui a été confiée par le Premier ministre visant à simplifier et accélérer les installations industrielles. Elle a néanmoins choisi de ne pas participer à la poursuite des travaux effectués par cette mission.

³ Note 2019-N-06.

⁴ Note délibérée le 5 février 2020.

À la suite de la décision n° 400559 du 6 décembre 2017 rappelée en note 3 page 8, le Gouvernement prépare un projet de décret portant réforme de l'autorité environnementale sur les projets. Dans une configuration similaire en 2012, le ministre chargé de l'environnement avait saisi l'Ae pour avis sur le projet de décret relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant des incidences sur l'environnement⁵. Les membres de l'Ae, structure mise en place il y a dix ans pour formuler des avis indépendants sur les dossiers impliquant le ministre chargé de l'environnement, ont pris l'initiative en 2018, de façon collégiale, de délibérer une contribution dans le cadre de la consultation publique sur ce projet de décret⁶.

À l'heure de la finalisation de ce rapport annuel, le projet de décret est toujours en cours d'élaboration. Il devrait être publié en 2020.

⁵ Voir avis Ae n° 2012-11 du 14 mars 2012. Le décret n° 2012-616 du 2 mai 2012 a fait l'objet d'un contentieux qui a conduit à l'approbation n° 2016-519 du 28 avril 2016. Plusieurs jurisprudences récentes ont conduit à l'annulation des plans élaborés selon le régime du décret attaqué (la plupart des schémas régionaux climat-air-énergie, de cohérence écologique et, plus récemment postérieurement au décret de 2016, le SDAGE Seine-Normandie et le PPRT Vallée de la Chimie).

⁶ Voir contribution du 11 juillet 2018.







Ae

Zoom sur...

- Les planifications énergétiques nationales p.32
- Les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires p.35
- Plans et programmes relatifs à la forêt, au bois et à la biomasse p.42
- Note de l'Ae relative aux impacts environnementaux des projets d'infrastructures de transport routières p.48
- Note de l'Ae relative aux projets d'aménagements urbains p.52
- Projets aéroportuaires p.58
- Dossiers maritimes p.62

Les planifications énergétiques nationales

L'Ae a formulé en 2019 des avis sur la stratégie nationale bas carbone (SNBC), sur la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et sur le schéma décennal de développement de RTE. Elle aura à se prononcer également, dans l'année 2020, sur les programmations pluriannuelles de l'énergie des territoires non interconnectés.

Stratégie nationale bas carbone

La SNBC traduit les engagements de la France en matière de lutte contre l'effet de serre d'origine humaine qui devront aboutir à l'horizon 2050 à la neutralité carbone. Ce concept de neutralité carbone consiste à équilibrer les émissions de gaz à effet de serre avec les captages dans des puits constitués par la biomasse et les sols, complétés éventuellement par d'autres solutions technologiques plus marginales. Les trajectoires sont ambitieuses et impliquent selon les secteurs des réductions d'émission de gaz à effet de serre drastiques. L'Ae suggère qu'un mécanisme soit mis en place pour s'assurer du respect de ces trajectoires.

La déclinaison régionale de la SNBC n'a pas été développée. L'Ae a souligné l'importance de celle-ci à toutes les échelles territoriales pour assurer la cohérence de l'ensemble. Elle appelle à une mobilisation de tous les décideurs sur les objectifs communs de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

L'Ae reconnaît l'ambition de la SNBC et l'intérêt d'un document unique qui conduise tous les secteurs de l'économie vers la neutralité carbone, seule solution qui, si elle est partagée à l'échelle planétaire, est susceptible de contenir le réchauffement de la Terre en dessous de 2 °C

voire 1,5 °C. Elle appelle à une meilleure présentation des choix de la SNBC afin de garantir que les hypothèses retenues sont susceptibles de permettre le respect de la trajectoire visée.

Elle propose la mise en place d'un mécanisme de compensation des émissions de gaz à effet de serre afin de faciliter leur prise en compte par les projets. Elle recommande également d'améliorer l'articulation de la SNBC avec les documents de planification pouvant influencer sur les émissions de gaz à effet de serre. Elle suggère à cet égard de mettre en place les outils qui permettent la bonne application de la démarche éviter, réduire, compenser pour ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre des documents de planification et des projets.

En matière d'innovation, l'Ae appelle à réorienter une partie de la recherche publique sur l'énergie vers la transition énergétique. Elle souligne les difficultés que pose la mise en œuvre de la SNBC pour laquelle certaines technologies doivent être développées et pourraient être limitées par la disponibilité de ressources minérales, comme les terres rares et le lithium.

Elle recommande également que les impacts environnementaux des changements d'usage de sols liés aux nécessités de production de biomasse soient évalués et maîtrisés. Il en est de même des interactions entre la combustion de biomasse et la pollution, notamment de l'air, avec ses conséquences sanitaires. Enfin, elle considère que la SNBC devrait rendre compte de l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre au travers d'une empreinte carbone qui ajouterait aux émissions domestiques celles liées aux importations.

Programmation pluriannuelle de l'énergie

La programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), prévue par la loi de transition énergétique pour la croissance verte, doit être compatible avec la SNBC. Elle établit les priorités d'action pour la gestion de l'ensemble des formes d'énergie sur le territoire métropolitain continental. Les territoires non interconnectés : la Corse, La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, et Wallis et Futuna ont leur propre PPE qui prévoit leur autonomie énergétique.

Dans son avis sur la deuxième PPE, l'Ae a adopté un regard critique sur la précédente, souligné l'importance de renseigner les écarts entre les prévisions et les réalisations et d'indiquer comment ils ont été, le cas échéant, corrigés. Elle a également recommandé d'ajuster la PPE afin de prendre en compte l'annulation de la taxe carbone, sans renoncer à la trajectoire projetée. Elle a souligné l'importance de la cohérence de la PPE avec l'ensemble des programmations régionales dans le domaine de l'énergie et du climat et la nécessité de s'assurer par des mesures spécifiques que la consolidation des stratégies régionales conduisait bien au respect de la trajectoire nationale. Elle a jugé nécessaire que soient explicités les moyens qui seront déployés pour atteindre les objectifs de réduction des consommations d'énergie dans les bâtiments résidentiels et tertiaires.

Elle a également souligné l'intérêt d'évaluer les effets environnementaux négatifs des énergies renouvelables terrestres et marines et de proposer des mesures pour les éviter, les réduire et le cas échéant les compenser. Elle s'est montrée vigilante sur la nécessité d'évaluations environnementales de qualité nonobstant la simplification des procédures administratives.

L'Ae a aussi porté un regard critique sur les subventions encore accordées aux énergies fossiles en soulignant l'importance d'évaluer leur effet négatif sur les émissions de gaz à effet de serre, et suggéré de présenter ce qu'il adviendrait de ces émissions si ces mêmes subventions étaient orientées vers la lutte contre le changement climatique. À cet égard, elle a interrogé la compatibilité des économies prévues sur le fonds chaleur renouvelable avec les objectifs visés, et souhaité un développement accru du solaire thermique.

L'utilisation de la biomasse, issue de la forêt ou de la filière biocarburants de seconde génération, dans un objectif de décarboner partiellement les transports aérien et maritime, lesquels resteront des émetteurs nets de gaz à effet de serre, devrait, selon l'Ae, faire l'objet de précautions : la nécessité de préserver les sols, d'y favoriser le stockage de carbone et de ne pas aggraver les perturbations du cycle de l'azote est essentielle. L'importation de biomasse, pour laquelle l'Ae recommande de mettre en place des critères de qualité environnementale, doit aussi être maîtrisée. Il convient également d'évaluer les ressources qui seront nécessaires pour remplacer le charbon dans les centrales thermiques. Dans ce secteur elle a aussi recommandé de préciser quels leviers permettront d'atteindre une baisse de consommation énergétique et d'émissions de gaz à effet de serre du secteur agricole et forestier.

Concernant spécifiquement le transport aérien, l'Ae a recommandé de mettre en place des mesures volontaristes, dans le cadre de la stratégie de développement de la mobilité propre, afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre des vols intérieurs et de compenser les émissions résiduelles.

La part de la production d'électricité nucléaire devrait diminuer à l'avenir, mais demeurer une composante majeure du mix énergétique national en restant la source de la moitié de la production électrique à l'horizon 2035. Plusieurs propositions de la PPE en matière de recherche et développement concernent les petits réacteurs modulaires, le multi-recyclage des combustibles ou encore l'extension des capacités de stockage profond des déchets nucléaires.

L'Ae a rappelé l'importance de réaliser, en amont des choix stratégiques, les évaluations environnementales de ces filières innovantes. Trop souvent, la connaissance des impacts se développe après les innovations technologiques ce qui a pour conséquence des études d'impact imprécises et des décisions prises dans un univers trop incertain.

Schéma décennal de développement du réseau de transport d'électricité

Le schéma décennal de développement du réseau de transport d'électricité, préparé par RTE, s'appuie sur la PPE ainsi que sur des scénarios alternatifs développés par RTE. Il accompagne les profondes évolutions du réseau liées à la baisse programmée de la part du nucléaire dans la production d'électricité et à la montée en puissance des énergies renouvelables, plus dispersées sur le territoire, et dont l'intermittence nécessite un pilotage plus fin.

RTE a étendu son analyse sur une période de 15 ans (2020-2035). Outre les changements dans la production électrique, cette période sera également caractérisée par une croissance très forte des investissements de renouvellement du réseau, dont de nombreux composants arrivent aujourd'hui en fin de vie, et par la réalisation d'interconnexions avec les pays voisins ainsi que la création de lignes sous-marines requises par les projets éoliens en mer.

Dans son avis, l'Ae a souligné le besoin de mieux appréhender les impacts de certains choix (lignes aériennes versus lignes souterraines, technologies retenues dans les postes électriques, techniques de pose de câbles sous-marins, etc.). Elle a recommandé la mise en place d'une politique plus affirmée de réduction des émissions de gaz à effet de serre du réseau, notamment en phase travaux, et insisté sur la nécessité de finaliser la stratégie en cours de réflexion sur l'adaptation au changement climatique.

L'Ae a rappelé l'importance d'une meilleure prise en compte du milieu naturel (avifaune notamment) et des sites Natura 2000 (au travers d'une analyse plus poussée des incidences) assortie d'engagements, ainsi que de la recherche de solutions pour éviter et réduire les incidences notables à l'échelle de l'ensemble du schéma et au besoin compenser les effets résiduels, pour contribuer à l'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation nette.



Les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

En 2018, pas plus que les autres parties prenantes, l'Ae ne savait a priori ce que serait un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet). Trois régions (Grand-Est¹, Centre-Val-de-Loire², Auvergne-Rhône-Alpes³) ont, en amont de leur élaboration, soulevé quelques questions relatives à la méthodologie à appliquer pour leur évaluation environnementale. L'Ae y a répondu par des avis de cadrage préalable (voir rapport annuel 2018 : « Les cadrages préalables des Sraddet », page 35).

Au cours de l'année 2019, l'Ae a été saisie pour avis de huit projets de Sraddet⁴. Comme pour tous les plans faisant l'objet pour la première fois d'une évaluation environnementale, leur élaboration a vocation à s'inscrire dans un temps long, dans un processus d'amélioration continue, d'une génération de documents à la suivante, au fil des évaluations environnementales : leur réussite et leurs effets ne pourront s'apprécier que sur plusieurs exercices. Une des particularités d'un Sraddet est d'être élaboré pour une quinzaine d'années, sans obligation de révision à courte échéance.

1 Avis Ae n° 2018-42 du 11 juillet 2018.

2 Avis Ae n° 2018-52 du 12 septembre 2018.

3 Avis Ae n° 2018-86 du 5 décembre 2018.

4 Par ordre chronologique : Provence-Alpes-Côte d'Azur, Centre-Val-de-Loire, Grand-Est, Normandie, Hauts-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes, Nouvelle-Aquitaine, Bourgogne-Franche-Comté.

C'est pourquoi l'Ae a formulé des recommandations, parfois sévères, notamment sur la méthode et les rapports d'évaluation environnementale, au moins autant dans l'idée de les voir mises en œuvre pour cette première génération de Sraddet, qu'en vue de ses révisions.

L'Ae s'est également attachée, dans la troisième partie de ses avis, relative à la prise en compte de l'environnement par le schéma, à apprécier l'ambition environnementale du schéma, dans un contexte d'urgence écologique.

Sont abordées ci-après plusieurs questions qui soulignent les limites de l'« outil Sraddet », ainsi que la façon dont les différentes régions se le sont approprié.

Des plans intégrateurs

Un Sraddet est un document intégrateur qui rassemble en un seul document le schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT), le schéma régional de l'intermodalité (SRI), le schéma régional climat-air-énergie (SRCAE), le nouveau plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) et le schéma régional de cohérence écologique (SRCE).

Le traitement des différents thèmes obligatoires est contrasté : autant les Sraddet assument pleinement leur dimension « aménagement du territoire » dans ses différentes traductions (consommation d'espace, structuration du territoire, protection d'espaces à enjeux), autant ils

peinent, en règle générale, à intégrer de façon cohérente les thématiques sectorielles, qui apparaissent alors traitées « en parallèle ».

Les schémas que le Sraddet réunit définissaient un cadre, des scénarios et des dispositions assez précis et souvent opposables. La reprise des dispositions des schémas antérieurs dans les Sraddet est souvent moins précise et moins prescriptive. Ainsi, les cartes des ex-schémas régionaux de cohérence écologique sont le plus souvent annexées, sans spécification particulière, et ne sont pas intégrées dans le fascicule qui constitue la seule partie du Sraddet offrant une obligation de compatibilité. Les volets relatifs aux déchets ne semblent pas avoir pris la mesure des obligations européennes et ne localisent jamais les installations nécessaires à leur gestion. Dans deux cas, l'Ae a même considéré que cela pourrait être interprété comme contraire au principe de non-régression environnementale introduit par la loi.

Les limites de la prescriptivité des Sraddet

Comme le spécifie le code général des collectivités territoriales, la portée juridique des Sraddet se traduit par la prise en compte de ses objectifs et la compatibilité avec les règles de son fascicule.

La conception des objectifs et des règles semble avoir été régulièrement mise en balance avec le principe constitutionnel de libre administration des collectivités. Cette interprétation, encouragée par l'État, fait craindre dans plusieurs cas un risque contentieux conduisant à vider des règles de leur contenu. Les Sraddet ont insisté sur la subsidiarité Sraddet/schémas de cohérence territoriale (SCoT), sans toujours fixer le cadre de cohérence attendu à l'échelon inter-SCoT. La plupart des schémas font usage de termes au conditionnel ou s'expriment sous forme de recommandations (il conviendrait, il est proposé, on proposera, etc.). Même si le code général des collectivités territoriales ne fixe aucun formalisme pour la rédaction des règles, le présent de l'indicatif devrait être privilégié afin de donner plus de poids à la règle.

Par ailleurs, l'effectivité de la règle suppose qu'elle puisse être contrôlée, ce qui n'est pas systématiquement prévu dans les dispositifs de suivi, ou l'est insuffisamment, par exemple du fait de l'absence de valeurs initiales et de cibles.

Enfin, la valeur ajoutée de certaines règles proposées par les Sraddet n'apparaît pas clairement, car elles ne sont qu'une reprise de réglementations nationales ou européennes (par exemple atteindre le bon état des masses d'eau).

L'Ae s'est interrogée sur le respect par certains Sraddet du principe de non-régression environnementale. La démonstration de la compatibilité des documents « inférieurs », notamment les documents d'urbanisme, avec les Sraddet ne les exonère pas de respecter ce principe.

Un déséquilibre entre les thématiques environnementales obligatoires et les autres

L'analyse des enjeux environnementaux prend en compte la capacité des régions et leur légitimité à agir en fonction des thématiques abordées. Il en résulte un constat globalement partagé : l'outil Sraddet dispose de peu de leviers d'actions pour plusieurs d'entre elles (par exemple, vis-à-vis des « pollutions agricoles, domestiques et industrielles » ou du « patrimoine et des paysages »).

Néanmoins, si les Sraddet doivent, selon le code général des collectivités territoriales, traiter plusieurs thématiques obligatoires, certaines thématiques environnementales qui n'en font pas partie ont bien vocation à être pleinement prises en compte dans leur évaluation environnementale, au moins au titre d'éventuelles mesures d'évitement, de réduction ou de compensation (ERC). Les Sraddet auraient pu retenir ces thématiques essentielles comme des thématiques facultatives, ce qu'aucun n'a fait néanmoins. À ce stade, les Sraddet n'ont pas toujours fait le lien entre les mesures que l'évaluation environnementale leur a permis de

définir et le contenu des règles dans lesquelles elles auraient vocation à être traduites. L'Ae a recommandé dans la plupart de ses avis de mettre en place une politique de compensation coordonnée au niveau régional, ciblant les secteurs favorables à la conservation et la restauration des espèces et des habitats.

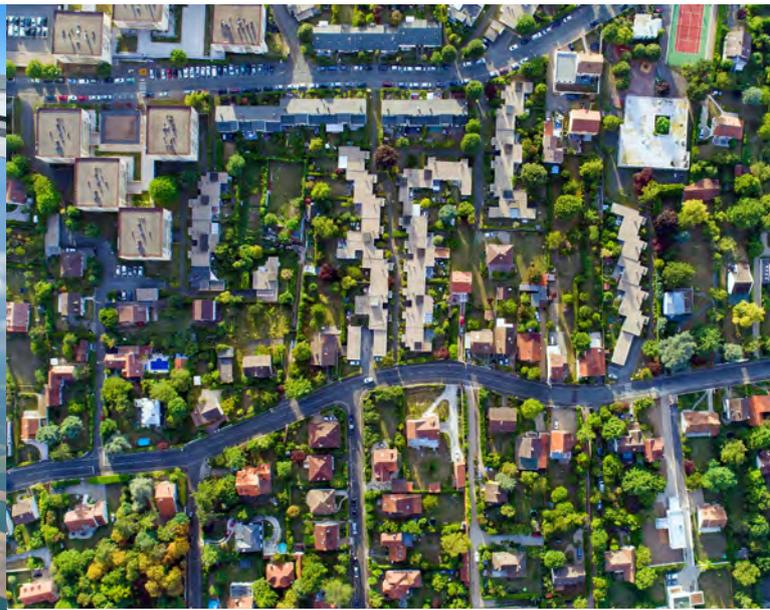
A fortiori, peu de Sradet ont explicitement défini des mesures ERC pour les thématiques environnementales « non obligatoires », en particulier en matière de risques naturels.

Le cas particulier de l'eau

La préservation de la ressource en eau nécessite un traitement particulier. Elle fait l'objet de nombreuses dispositions dans les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage). Ceux-ci comportent généralement des règles de conditionnalité concernant la gestion quantitative ou la préservation de la qualité de l'eau. L'Ae a pu relever des bonnes pratiques dans certains Sradet (par exemple, le fait d'explicitier ces dispositions dans certaines règles, notamment pour suggérer une façon de les intégrer dans les documents « inférieurs »). Pourtant, l'Ae a dans

certains cas souligné le risque de ne pas traiter cette question à part entière, alors que plusieurs dispositions du Sradet, concernant d'autres thématiques, pourraient accroître les conflits d'usage, en particulier dans des secteurs de déficit quantitatif avéré. Par exemple, le principe fort retenu dans le Sradet Nouvelle-Aquitaine de préserver l'ensemble des activités agricoles et de promouvoir de nombreux développements sur les mêmes territoires, sans être plus explicite sur la mobilisation de nouvelles ressources en eau et les impacts associés, devrait conduire, de fait, au non-respect de certains des objectifs affichés. Ainsi, la démarche d'évaluation environnementale devrait faire ressortir plus nettement le risque que certains objectifs du Sradet ne soient pas atteints, faute de résoudre cette contradiction par la définition de mesures ERC adaptées.





La territorialisation : une occasion manquée

Une des grandes attentes vis-à-vis des SradDET était de permettre la mise en cohérence des nombreuses politiques publiques au juste niveau d'intégration en associant l'ensemble des collectivités territoriales.

L'élaboration des SradDET a le plus souvent permis de construire un diagnostic partagé du territoire, en particulier dans les régions nouvelles résultant de la fusion de plusieurs ex-régions. Les régions étudiées présentent une grande diversité, voire des contrastes territoriaux, généralement bien analysés au sein du rapport environnemental. Des unités géographiques fonctionnelles ont ainsi été identifiées dans la plupart des cas.

Toutefois, cette analyse de la spécificité des territoires reste généralement cantonnée au rapport environnemental, et n'est prise en compte de manière opérationnelle que dans très peu de SradDET, les règles et objectifs restant généraux et non hiérarchisés. L'Ae considère que la territorialisation est un facteur d'efficacité, d'équité et d'acceptabilité. Les régions font valoir leur souci de ne stigmatiser ou favoriser aucun territoire, voire de ne pas pénaliser les territoires ayant déjà accompli des efforts importants. Cette prudence se traduit pourtant dans les faits par des difficultés d'appropriation au niveau local, au regard de contextes initialement très variés.

À titre d'exemple, il n'est jamais tenu compte des hypothèses différenciées pour conditionner l'extension urbaine ; si les diagnostics des SradDET identifient toujours des territoires défavorisés, voire oubliés, l'absence de territorialisation des objectifs et des règles prive le SradDET de leviers pour tenir pleinement compte de ces différences structurelles ; les objectifs relatifs à la qualité de l'air ne ciblent pas les secteurs réellement concernés. Par ailleurs, l'absence de priorité génère un manque de lisibilité des mesures d'accompagnement et des moyens associés. Ce défaut est parfois atténué par des guides d'interprétation ou d'application, ou l'élaboration de feuilles de route annuelles.

Les oublis systématiques

Trois questions sont presque toujours insuffisamment traitées – ou, si elles sont évoquées, peu prises en compte dans les objectifs : les interactions avec les régions voisines, les interactions avec les pays voisins, les milieux marins.

Pourtant les interactions avec les territoires voisins peuvent résulter de dynamiques, notamment démographiques et socio-économiques, qui induisent des effets significatifs sur les orientations d'un Sraddet. Les thématiques qui doivent y être traitées, en particulier les déchets, l'utilisation des matériaux, l'intermodalité et les continuités écologiques concernent des périmètres qui, la plupart du temps, traversent les limites ou dépassent le cadre régional. Les diagnostics ou les rapports environnementaux évoquent voire analysent cette nécessité de continuité territoriale. Pour autant, la plupart des Sraddet ne prennent pas en compte cette problématique et ne la traduisent pas dans les objectifs ou les règles. Même si c'était sans doute un exercice difficile dans le contexte de l'élaboration simultanée de Sraddet dans toutes les régions, la cohérence entre Sraddet limitrophes devra être recherchée à l'occasion de la mise en œuvre de leurs dispositions, puis de leur révision. Le même type de démarche est à encourager avec les territoires frontaliers et pourrait se concrétiser selon une forme qui reste à déterminer.

Quant aux milieux marins, bien souvent ignorés, ils apparaissent toujours comme des exutoires pour les effets des activités terrestres, alors qu'ils peuvent aussi de façon croissante offrir des opportunités ou constituer des enjeux à prendre en compte, en particulier pour la préservation des milieux côtiers. Plusieurs régions présentent des façades maritimes et ont engagé en 2018 le travail d'élaboration des documents stratégiques de façade, en cours de validation. Dans les Sraddet présentés à l'Ae en 2019, les milieux marins ne sont pas pris en compte en tant qu'enjeu et, à une exception près, les espaces littoraux et rétro littoraux ne font pas l'objet de mesures spécifiques, alors

que ces territoires sont particulièrement concernés par l'adaptation au changement climatique. La territorialisation trouverait naturellement sur ces territoires matière à des traductions et mesures spécifiques.

La gouvernance du Sraddet

Seuls quelques Sraddet ont pris soin de définir des modalités de mise en œuvre et de suivi méthodiques et précises. L'Ae estime que ce volet est, avec la prescriptivité du document, le principal gage d'atteinte des objectifs affichés. De façon générale, la déclinaison du Sraddet ne pourra être opérationnelle sans un accompagnement et une implication dans la durée. Plusieurs régions ont d'ores et déjà prévu une animation régionale et la traduction des objectifs et des règles dans les avis de la région lors des consultations sur les autres projets de plans (documents d'urbanisme notamment).

L'Ae a formulé plusieurs recommandations communes. Tout d'abord, il lui semble opportun que les dispositions des Sraddet soient pleinement portées par l'État et les autres principales collectivités de la région (départements, métropoles). L'articulation avec les métropoles est souvent peu explicite dans les Sraddet : les modalités de leur déclinaison dans ces territoires centraux et moteurs devraient faire l'objet de dispositions plus explicites et d'engagements précis. Les régions étant par ailleurs présentes dans la gouvernance de nombreux organismes (parcs naturels régionaux, conservatoires, etc.), ceux-ci devraient relayer les dispositions du Sraddet et constituer ainsi des leviers prioritaires pour leur mise en œuvre. Enfin, compte tenu du caractère parfois très général des règles définies, des référentiels communs restent à élaborer et des guides d'application apparaissent nécessaires.

Comment assurer que la consolidation des priorités régionales permettra à la France d'atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés ?

Afin de s'assurer de la bonne déclinaison des engagements nationaux en matière de climat, d'air et d'énergie, l'article R. 4251-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que les Srdet fixent des objectifs pour l'atténuation et l'adaptation au changement climatique, la lutte contre la pollution atmosphérique, la maîtrise de la consommation d'énergie et le développement des énergies renouvelables. Des objectifs quantitatifs sont requis pour la maîtrise de l'énergie, l'atténuation du changement climatique et la lutte contre la pollution de l'air. Le code de l'environnement comporte également de nombreuses prescriptions en matière de déchets, dont la plupart découlent d'une directive européenne. Les plans se fixent pour objectif de se conformer à cette exigence.

L'élaboration des Srdet a permis une large sensibilisation des élus des territoires aux objectifs globaux à atteindre en matière de protection de l'environnement. Les Srdet de certaines régions fusionnées ont également permis un travail de diagnostic des différences des ex-régions, puis d'élaboration d'un projet de territoire avec des objectifs communs.

Dans certains cas, cependant, les objectifs fixés consistent à reprendre les objectifs nationaux, sans adaptation au contexte régional, ou retiennent des échéances différentes de celles des objectifs nationaux, ne permettant alors aucune comparaison. À l'inverse, certains Srdet se fixent des objectifs ambitieux, parfois supérieurs aux objectifs nationaux ou très décalés par rapport aux trajectoires constatées à ce jour. Les dossiers ne procèdent pas toujours à l'analyse des causes et des freins qui ont empêché l'atteinte des objectifs fixés par les SRCAE, ni les moyens souvent très significatifs qui devront être mobilisés pour infléchir les tendances actuelles.

C'est le cas en particulier des émissions de gaz à effet de serre dont les objectifs nationaux, pourtant parfois déclinés dans les SRCAE, sont affichés tels quels dans les Srdet sans traduire en actions les efforts nécessaires à leur atteinte. Dans certaines régions, l'analyse de l'état initial n'est pas suffisamment documentée et ne fournit pas une image fiable de l'évolution passée des émissions de gaz à effet de serre. Dans ce cas, il est illusoire d'espérer aboutir à un document convaincant quant au respect de la trajectoire carbone. Le plus souvent, les leviers de l'implication de l'ensemble des acteurs économiques des régions ne sont pas précisés, ni les actions correctrices qui sont prévues en cas d'écart aux objectifs. Le report modal, mentionné comme un levier vers la diminution des émissions, n'est en général pas chiffré. Peu de Srdet comportent des règles d'une portée suffisante pour engager résolument la rénovation énergétique des bâtiments. Le couplage entre les perspectives d'urbanisation et l'évolution des modes de desserte des territoires n'est pas toujours analysé. Le contenu carbone des importations n'est pas renseigné. Le suivi du bilan carbone de la région n'est pas indiqué et les moyens ne sont pas précisés.

De même, la condamnation de la France en matière de qualité de l'air n'est quasiment jamais prise en considération et les Srdet n'y apportent aucune réponse à la hauteur de l'enjeu. Les effets sanitaires de ces pollutions, qui sont significatifs, y compris pour des concentrations inférieures aux seuils de qualité réglementaires, ne semblent pas non plus guider les choix stratégiques tant en matière de développement des infrastructures de transport que d'urbanisation.

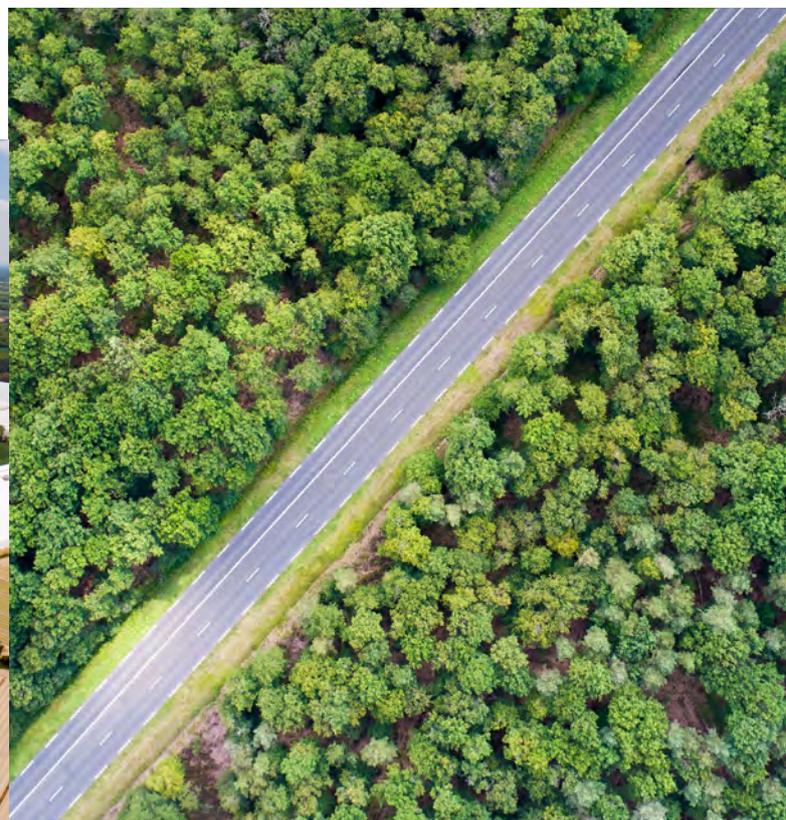
Dans le plan pour la biodiversité de 2018, la France s'est fixé l'objectif de « zéro artificialisation nette des sols » à l'horizon 2050, ce qui nécessite de combiner réduction de l'artificialisation et renaturation des terres artificialisées. Alors que le code général des collectivités territoriales n'apporte pas de précision sur ce sujet, la plupart des Srdet retiennent en général un objectif défini antérieurement dans un autre plan ou schéma (division par deux, voire par trois de la consommation d'espace). Les règles correspondantes souffrent encore

d'une définition imprécise ou incomplète (périmètre de la règle et des exceptions, définition de la « tache urbaine », etc.) qui laisse la place à des interprétations qui, si elles ne sont pas corrigées, pourraient conduire à les vider de leur sens. La renaturation de terres artificialisées passe par un inventaire des friches industrielles et commerciales à l'échelle des plans locaux d'urbanisme communaux et intercommunaux ou des SCoT. Toutefois, ce type de mesures ne peut servir de prétexte à la mise en œuvre de règles tolérantes, voire inopérantes pour lutter contre l'artificialisation. L'Ae a donc systématiquement préconisé de définir des méthodes communes de définition et territorialisation des objectifs, prenant en compte les perspectives démographiques, et de décliner l'objectif dans le temps (2030, 2040 et 2050).

Ces deux exemples ont conduit le plus souvent à constater que rares sont les Srdet dont les ambitions étaient à la hauteur de l'urgence écologique, évoquée désormais régulièrement par le Parlement et l'État, et qui adoptent des outils (les objectifs, les règles, les mesures) apparaissant suffisamment précis et quantifiés pour

montrer la voie à toutes les autres parties prenantes. Les régions n'en portent pas, seules, la responsabilité, mais l'analyse des évaluations environnementales conduites à l'occasion de ce premier exercice souligne l'écart important entre les points d'équilibre régionaux et les défis pourtant reconnus au niveau national. Si la plupart des régions ont essayé, dans la mesure du possible, de traduire les ambitions régionales au travers de ce nouveau schéma, figure imposée par la loi NOTRE¹, certaines ont privilégié l'affirmation de leurs politiques sans respecter pleinement ce cadre, jusqu'à soulever la question de leur contribution aux ambitions environnementales nationales.

¹ Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.



Plans et programmes relatifs à la forêt, au bois et à la biomasse

L'Ae avait délibéré en 2016 un avis sur le programme national de la forêt et du bois 2016-2026, lequel devait être décliné en application de l'article L. 122-1 du code forestier en programmes régionaux (PRFB). Si l'Ae a rendu dès 2018 un avis sur le premier d'entre eux, celui de Bourgogne-Franche-Comté, c'est en 2019 que l'essentiel des programmes régionaux lui a été soumis et qu'elle a ainsi délibéré dix avis sur des PRFB¹. Une seule région, Auvergne-Rhône-Alpes, a cependant d'emblée saisi l'Ae sur la déclinaison de son PRFB en directive et schéma régional d'aménagement forestier (DRA et SRA)². En parallèle à ces programmes, cinq régions³ ont également élaboré leur schéma régional biomasse, le premier ayant été présenté à l'Ae en 2018 par la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. L'Ae avait au préalable, en 2017, rendu un avis sur la stratégie nationale de mobilisation de la biomasse.

Les programmes régionaux de la forêt et du bois, élaborés par les acteurs de la filière forêt-bois en lien avec l'État, portent sur le développement de l'économie du bois dans le cadre d'une gestion durable des forêts, avec la volonté de s'adapter aux attentes de la société et au changement climatique. Les enjeux

environnementaux de ces programmes⁴ se sont avérés, pour l'Ae, identiques d'une région à une autre même si les contextes rencontrés et les réponses apportées face à chacun de ces enjeux ont pu se révéler différents.

Les schémas régionaux biomasse définissent des objectifs de développement de l'énergie en référence à ceux définis dans les PRFB et en lien avec les plans régionaux de prévention et de gestion des déchets. Ils sont élaborés conjointement par les services de l'État en région et la collectivité régionale.

PRFB et SRB ont en commun de devoir fixer des orientations et des objectifs quantitatifs de mobilisation, de bois pour les PRFB, des ressources en biomasse (dont la forêt et le bois) susceptibles d'avoir un usage énergétique pour les SRB. Les avis de l'Ae sur ces différents plans/programmes convergent sur l'insuffisante analyse des impacts de l'accroissement de prélèvement de la biomasse sur le fonctionnement des écosystèmes, le caractère peu opérationnel et l'incertitude sur la soutenabilité financière de leurs objectifs. Enfin l'Ae relève l'absence de territorialisation de leurs enjeux, incidences, objectifs et actions.

1 Occitanie, Grand-Est, Auvergne-Rhône-Alpes, Île-de-France, Centre-Val-de-Loire, Normandie, Guadeloupe, Guyane, Nouvelle-Aquitaine, Martinique. Celui de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a été délibéré le 5 février 2020.

2 Ces deux documents réglementaires déclinent le PRFB en forêt publique notamment en matière de gestion.

3 Bretagne, Occitanie, Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, et Guadeloupe.

4 • l'adaptation des écosystèmes forestiers au réchauffement climatique;
• la capacité de la forêt à contribuer aux objectifs climatiques de la France, notamment par le stockage du carbone dans le bois et les sols;
• la biodiversité forestière, les écosystèmes aquatiques et les continuités écologiques;
• la protection quantitative et qualitative de la ressource en eau par la forêt;
• le paysage forestier et sa prise en compte dans le choix des modes de sylviculture ;
• la pérennité de la forêt, en particulier par le maintien des sols forestiers et de l'équilibre sylvo-cynégétique.

Points récurrents des avis sur les projets de PRFB

Les PRFB présentés à l'Ae ont témoigné de la volonté des acteurs régionaux de la forêt et du bois de répondre dans les délais requis aux exigences du PNFB. Toutefois, ils ne s'accompagnent pas d'une réflexion interrégionale, qui serait justifiée pour certains massifs, ni nationale, qui s'imposerait compte tenu de l'organisation et des missions de certains acteurs tels que l'ONF⁵, le CNPF⁶ ou la FNCofor⁷, par exemple en matière de stratégie face au changement climatique ou d'évaluation du stockage du carbone. L'opérationnalité et l'assurance de la mise en œuvre des principes et actions inscrits aux PRFB ne sont pas démontrées, que ce soit via leurs modalités de financement ou via leur déclinaison dans les schémas régionaux de gestion sylvicole, les directives et schémas d'aménagements forestiers puis dans les aménagements et les plans simples de gestion des forêts. Ces constats et les suivants mériteraient une analyse spécifique dans le cadre du suivi de la mise en œuvre du PNFB et de ses impacts.

Les recommandations de l'Ae ont porté également, par thématique, sur les sujets suivants :

5 Office national des forêts.

6 Centre national de la propriété forestière.

7 Fédération nationale des communes forestières.

ARTICULATIONS AVEC LES AUTRES PLANS ET PROGRAMMES

La cohérence avec les plans nationaux PPE⁸, SNBC⁹ et locaux SRCAE¹⁰ (voire SRB à venir) pour s'assurer de l'atteinte des objectifs en matière de stockage de carbone et de maintien de la qualité de l'air est analysée la plupart du temps d'un point de vue qualitatif, rarement d'un point de vue quantitatif, ce qui ne permet pas de mesurer la contribution du PRFB à l'atteinte des engagements de la France. Il paraît nécessaire de s'interroger sur l'écart entre les objectifs, ambitieux, d'augmentation de prélèvement de bois fixés par le PNFB (en lien avec la SNBC et la PPE) et les objectifs, très en retrait, des PRFB, à l'exception de la Nouvelle-Aquitaine où l'écart est inversé. Cet écart paraît traduire une contradiction entre les objectifs d'augmentation du stockage de carbone et les impacts environnementaux de l'accroissement des prélèvements. La mise au point d'une grille d'analyse permettant d'éclairer et de justifier les choix retenus à titre de compromis entre ces deux objectifs, avec leurs avantages et leurs inconvénients, serait bienvenue.

Par ailleurs, la forêt a un rôle important à jouer pour atteindre les objectifs de qualité de l'eau, en lien en particulier avec sa capacité à absorber les nitrates et à assurer un rôle de régulation des régimes hydriques. Dans ce contexte, l'Ae attendait des PRFB une description plus fine de l'utilisation des phytosanitaires en forêt, des zones humides et des forêts alluviales. Cela aurait permis d'approfondir la contribution des PRFB à l'atteinte des objectifs des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) et leur articulation avec les plans d'action régionaux (PAR) Nitrates.

8 Programmation pluriannuelle de l'énergie.

9 Stratégie nationale bas carbone.

10 Schéma régional climat air énergie.



ÉQUILIBRE SYLVO-CYNÉGÉTIQUE

La quasi-totalité des PRFB signale une situation de déséquilibre sylvo-cynégétique, au détriment de la capacité de la forêt à se régénérer. Toutefois, malgré la récurrence de cette situation, dénoncée depuis des décennies, les actions pour y remédier sont différées, dans l'attente de la caractérisation du déséquilibre.

La prise en compte des grands prédateurs (loup, lynx, voire ours dans les Pyrénées) comme facteur de régulation et le risque de dérangement d'autres espèces en cas d'augmentation de la pression de chasse n'entrent pas dans le champ des réflexions.

Les situations étant extrêmement variées selon les massifs, les PRFB pourraient a minima proposer des éléments de cadrage spatialisés pour l'élaboration d'objectifs de densité de population par nature de massif permettant de qualifier l'importance du déséquilibre sylvo-cynégétique. Des expérimentations sur une gestion plus écologique de la forêt en faveur d'une régulation naturelle sont également attendues.

STOCKAGE DE CARBONE

L'évaluation du bilan carbone de l'activité forestière prendrait tout son sens si elle était réalisée à l'échelle de la filière, en évaluant précisément la quantité supplémentaire de CO₂ stockée et les émissions de gaz à effet de serre a priori évitées du fait de la mise en œuvre du PRFB. Ce bilan doit prendre en compte la séquestration dans les arbres vivants, dans les sols forestiers et les écosystèmes ainsi que dans les produits du bois. Il doit également s'intéresser à la substitution du bois à d'autres matériaux et à la substitution d'énergie du fait de l'utilisation du bois de chauffage. L'analyse quantitative des émissions de gaz à effet de serre (GES) liées à l'exploitation et à la transformation du bois fait trop souvent défaut¹.

¹ Bien qu'une méthode de référence ait été développée par l'institut national de recherche pour l'Agriculture, l'Alimentation et l'Environnement (INRAE) et l'Institut géographique national (IGN) : Étude Inra-IGN pour le ministère chargé de la forêt : Roux et al., « Quel rôle pour les forêts et la filière forêt-bois françaises dans l'atténuation du changement climatique? », Juin 2017.

Les pratiques sylvicoles influent en outre sur la capacité de stockage de carbone des sols. Par ailleurs, la concurrence entre le stockage de carbone dans le bois « industrie » et l'utilisation énergétique du bois n'est pas caractérisée.

On ne dispose ainsi d'aucun élément chiffré permettant de mesurer la contribution du PRFB à l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050.

QUALITÉ DE L'AIR

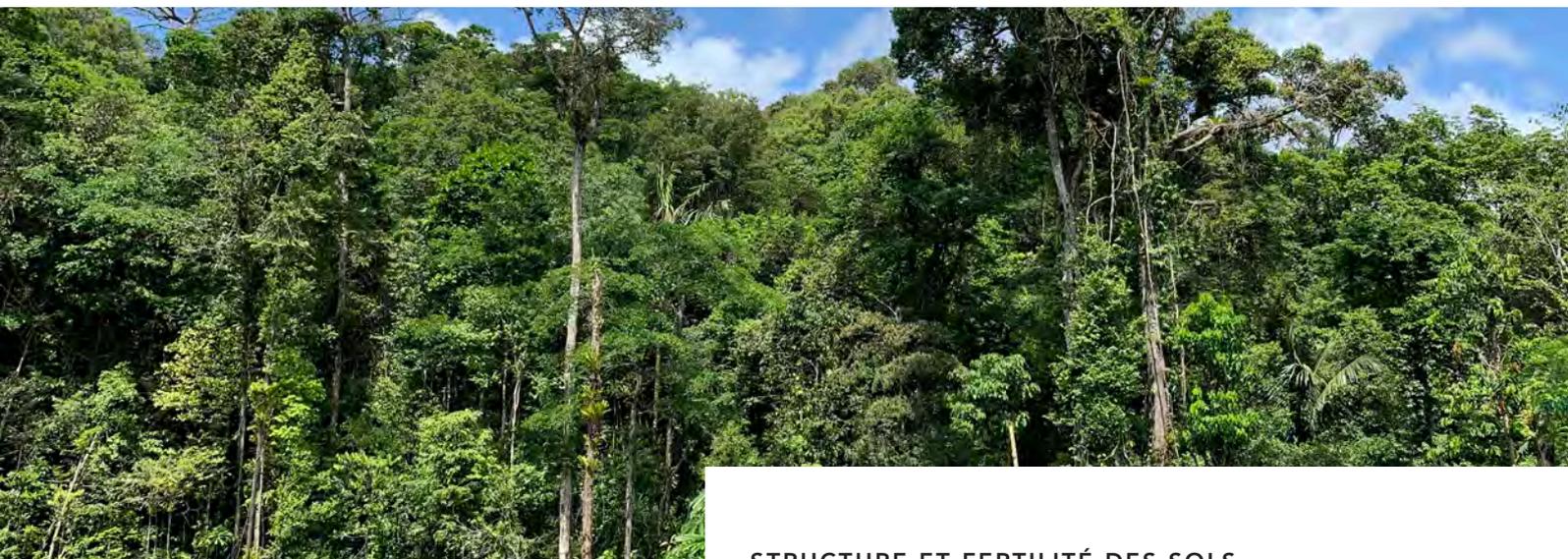
La combustion du bois entraîne une pollution de l'air par des particules dont l'importance mérite d'être territorialisée. L'Ae recommande d'évaluer les impacts sanitaires du développement du chauffage au bois et d'introduire des interventions en faveur du renouvellement des chauffages individuels au bois.

ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Le diagnostic de la vulnérabilité des massifs à la sécheresse et à la canicule (augmentation du risque incendie, dépérissement des essences, vulnérabilité aux pathogènes), prévu par le PNFB, n'est pas toujours effectué.

À juste titre, le volet recherche, développement et innovation est mis en avant. La diversité génétique, le choix d'essences adaptées et l'adaptation des modes de sylviculture sont susceptibles d'augmenter la résilience des peuplements forestiers, ce qui conduit à proposer de mettre en place ou conforter des réseaux de surveillance et d'expérimentation avec un horizon temporel adapté aux écosystèmes forestiers et donc « long » (30 ans).

L'Ae n'a pas observé de PRFB qui dépasse la vision sylvicole traditionnelle pour aborder la question via l'enrichissement de la biodiversité de la forêt. Dans la plupart des régions, on note l'absence de préconisations relatives à l'adoption de « nouveaux » modes de gestion, déjà éprouvés ailleurs, tels que la futaie irrégulière et l'agroforesterie.



NATURA 2000, BIODIVERSITÉ ET CONTINUITÉS ÉCOLOGIQUES

De façon générale, l'Ae a rappelé dans ses avis la nécessité de procéder à une description plus complète et plus précise des habitats naturels et des espèces à enjeux, afin de proposer des prescriptions renforcées pour ces cibles. L'Ae admet que l'échelle du PRFB ne permet pas d'être très précis sur les impacts sur la biodiversité et les trames verte et bleue (TVB) d'une gestion forestière intensifiée. Toutefois, une typologie des impacts pourrait être proposée ainsi que des éléments de cadrage, en particulier des mesures éviter, réduire, compenser (ERC) à mettre en œuvre, auxquels les documents en aval (DRA, SRA et schémas régionaux de gestion sylvicole SRGS) devraient se conformer. Pour les sites Natura 2000, la référence que sont les documents d'objectifs (Docob) mériterait d'être réaffirmée de façon plus systématique. Enfin, les formulations conduisant à annoncer la prise en compte de la biodiversité, du type « dans la mesure du possible », affaiblissent l'engagement des acteurs et la portée de leurs actions.

Des programmes de formation et de sensibilisation des acteurs à la prise en compte des enjeux environnementaux ne sont pas systématiquement prévus.

STRUCTURE ET FERTILITÉ DES SOLS

Les PRFB justifient en partie le choix de retenir des objectifs de mobilisation supplémentaire inférieurs aux objectifs fixés par le PNFB par celui de ne pas récolter les menus bois, qui est une constante de tous les PRFB. Ce choix, qui favorise le retour de nutriments aux sols et permet de réduire la sensibilité de ceux-ci au tassement par les engins d'exploitation, est considéré comme positif sur le plan environnemental. Plusieurs régions ont conduit des études sur cette question, l'une d'entre elles notamment pour caractériser la part de menus bois pouvant sans inconvénient être récoltée, d'autres se contentent de ne pas définir d'objectifs pour les menus bois, sans exclure leur exportation. Cet écart entre le PNFB et les PRFB justifierait une réflexion dans le cadre du suivi du PNFB.

ITINÉRAIRES DE DESSERTE, FEUILLES DE ROUTE DES PLANTATIONS ET TERRITORIALISATION

Ces sujets, pourtant requis par le PNFB, sont rarement développés (voire pas du tout pour les schémas de desserte) rendant incomplets le PRFB et l'évaluation de ses incidences. S'il convient de traiter ces sujets aux échelles territoriales pertinentes, il importe de les assortir d'une évaluation environnementale.

Points récurrents des avis sur les projets de SRB

Les schémas régionaux de biomasse traitent de la mobilisation de biomasse susceptible d'avoir des usages énergétiques : production de chaleur, d'électricité et de carburants.

CYCLE DE L'AZOTE

La prise en compte du cycle de l'azote apparaît comme un point fondamental d'amélioration pour les prochaines versions des SRB et de leur évaluation environnementale. Les intrants azotés, utilisés en agriculture, et la production de GES azotés qui entrent dans le cycle de l'azote ne sont pas abordés formellement. L'Ae a insisté dans plusieurs avis sur l'importance environnementale du cycle de l'azote qui est perturbé par les activités anthropiques, celles-ci accroissant les quantités d'azote ammoniacal (polluant atmosphérique direct et précurseur de GES et de particules compromettant la qualité de l'air) et d'oxydes d'azote à la surface de la planète (provoquant notamment les phénomènes d'eutrophisation).

HIÉRARCHIE DES USAGES ET PROSPECTIVE AGRICOLE

Les projets étudiés par l'Ae, quatre en métropole et un ultramarin, s'appuient sur la mobilisation de biomasse d'origine forestière, agricole et issue des biodéchets, même si les périmètres de production peuvent ensuite différer (par exemple avec ou sans la prise en compte de production de biocarburants, comme en Auvergne-Rhône-Alpes). La hiérarchisation des usages, fixée par la stratégie nationale de développement durable, plaçant en premier l'alimentation des populations et ensuite l'énergie, a été systématiquement rappelée par l'Ae, certains projets n'ayant pas analysé la potentielle concurrence pouvant exister entre eux ni ses conséquences par exemple en matière

d'alimentation des populations, d'évolution des systèmes agricoles, de pression foncière et d'impacts environnementaux. L'évolution des systèmes de production agricole face au besoin de développement de biomasse n'est pas appréhendée à l'occasion des SRB, ce sujet étant néanmoins identifié comme nécessitant une réflexion stratégique.

POTENTIEL MOBILISABLE ET OBJECTIFS DE MOBILISATION

Les projets mentionnent un « potentiel mobilisable » sans toujours (en particulier en Bretagne) affirmer un objectif de mobilisation. L'écart entre les deux notions peut s'avérer significatif et il est donc indispensable que les pétitionnaires n'en restent pas à un descriptif ou à un développement des connaissances des gisements disponibles et des capacités de développement de la production de biomasse, mais s'engagent clairement en faveur d'objectifs de mobilisation de la biomasse fondés sur des hypothèses explicites et justifiées.

Dans le cas particulier du SRB de la Guadeloupe, le schéma démontre clairement que l'autonomie énergétique en 2030, pourtant exigée par la réglementation dans les territoires ultramarins, ne sera pas atteinte, malgré les hypothèses d'utilisation de l'ensemble du gisement mobilisable et de développement de la filière de production de biomasse. D'autres SRB ne cherchent pas à démontrer leur capacité à atteindre le potentiel de mobilisation annoncé. Le niveau de contribution de chacun de ces schémas à l'atteinte des objectifs nationaux n'est donc ni évident ni assuré. Ceci est d'autant plus vrai que la cohérence des SRB avec les PRFB ou les PRPGD n'est pas systématique.



QUALITÉ DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

L'évaluation environnementale reste la plupart du temps de peu d'apports ou en décalage avec le schéma présenté, n'éclairant pas de façon évidente le contenu retenu pour le schéma lui-même. L'Ae relève cependant le cas du SRB Occitanie, dont l'évaluation environnementale est de qualité et la séquence ERC bien menée. La mise en œuvre de l'ensemble des mesures préconisées dans l'évaluation n'apparaît cependant pas assurée et a donc fait l'objet de recommandations de l'Ae.

TERRITORIALISATION DES ANALYSES

Les évaluations environnementales apparaissent fondées pour la plupart sur des données de niveau régional ou pour partie seulement infra régional qui n'apparaissent pas comme le niveau d'analyse adapté pour apprécier les enjeux notamment environnementaux associés aux SRB. Chacun des SRB présentés à l'Ae a donc donné lieu à des observations et recommandations sur la nécessité de territorialiser les enjeux, les objectifs de mobilisation, les impacts de celle-ci ou les actions projetées. Le terme proposé par l'Ae pour cette territorialisation a été celui du

prochain schéma. L'évaluation des incidences des SRB sur les sites du réseau Natura 2000 a tout particulièrement fait l'objet de recommandations en ce sens : une analyse insuffisamment territorialisée est à reprendre très substantiellement.

QUALITÉ DE L'AIR ET SANTÉ

La faible prise en compte, voire l'absence de traitement de l'enjeu qualité de l'air et santé, par les différents SRB, a conduit l'Ae à recommander par exemple sa prise en compte sur la base d'analyses quantitatives potentiellement complétées par les études d'impacts des projets de chaufferies et la mise en place de suivis du développement du chauffage individuel au bois.



Note de l'Ae relative aux impacts environnementaux des projets d'infrastructures de transport routières

L'Ae a délibéré, le 23 janvier 2019, une note sur les projets d'infrastructures de transport routières¹, qu'ils portent sur la construction, l'élargissement ou la modification de routes. Son objectif est double : d'une part, établir un retour d'expérience sur la prise en compte de l'environnement et la qualité des évaluations environnementales de ces projets et, d'autre part, présenter le point de vue de l'Ae sur les pistes de progrès à explorer pour améliorer ces évaluations, leur place dans le processus de participation du public et d'autorisation des projets, et in fine pour améliorer les projets eux-mêmes.

D'ores et déjà, certains constats réitérés de l'Ae ont été pris en compte à l'occasion de la révision du guide « L'étude d'impact : projets d'infrastructures linéaires de transport » du centre d'études et d'expertises sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, et ont aussi contribué à la révision de la note technique relative à la prise en compte des effets sur la santé de la pollution de l'air dans les études d'impact des infrastructures routières.

Ce zoom est l'occasion pour l'Ae de rappeler les principales conclusions de sa note et d'en illustrer certaines à partir de quelques projets étudiés par l'Ae en 2019.

¹ Note de l'Autorité environnementale n° 2019-N-06 du 23 janvier 2019.

La notion de projet

L'Ae rappelle que le périmètre retenu pour un projet potentiellement composé de différentes opérations a vocation à être justifié notamment au regard des liens fonctionnels et des interférences existant entre ces opérations, et de la façon dont elles sont chacune susceptibles de prédéterminer les conclusions de l'évaluation des impacts environnementaux. Une telle approche, globale, est la seule à permettre d'appréhender les enjeux environnementaux du projet d'ensemble.

Cette notion reste encore mal appropriée pour des infrastructures de transport fonctionnant en réseau, se raccordant sur des voies préexistantes. C'est pourquoi l'Ae invite les maîtres d'ouvrage à réfléchir « à la bonne échelle » d'appréciation des impacts, nombre de ceux-ci ne pouvant être appréciés au regard des seuls tronçons à créer ou modifier. Cela s'est illustré dans plusieurs avis délibérés cette année, dans lesquels l'Ae a recommandé aux maîtres d'ouvrage de présenter les impacts sur l'environnement d'opérations en lien avec le projet présenté, au-delà même de l'inclusion ou non de ces opérations dans le périmètre du projet. Ainsi, dans son avis sur l'aménagement du système d'échangeurs de Pleyel et porte de Paris², elle a recommandé d'inclure le barreau de La Courneuve dans les analyses, notamment en ce qui concerne les trafics, la qualité de l'air

² Avis délibéré n° 2018-92 du 16 janvier 2019.

et le bruit, et de compléter l'étude d'impact en conséquence. Dans l'avis sur l'aménagement de la RN 147 à 2 fois 2 voies au nord de Limoges³, c'est le projet voisin de doublement de la RN 520 qu'elle avait recommandé de présenter, en évaluant les impacts spécifiques liés à son articulation avec le projet présenté, et en décrivant la manière dont il a été pris en compte dans les études de trafic.

En outre, certains projets routiers n'ont de justification qu'en lien avec un projet d'aménagement urbain. Là encore, l'étude d'impact ne prend tout son sens que si elle porte sur le projet dans son ensemble.

Partis pris d'aménagement et multimodalité

L'Ae a fait le constat dans sa note qu'elle a trop souvent eu à se prononcer sur des projets dont les variantes étaient déjà figées, le dossier étant parfois fondé sur des partis pris d'aménagement ou des options définies plusieurs décennies avant l'étude d'impact⁴. La prise en compte de l'environnement intervient alors de fait après les choix les plus structurants, parfois obsolètes. Elle a pu remarquer, à l'instar du dossier de la déviation de Livron-Loriot⁵, que la reprise des investigations et des études peut rendre particulièrement complexe la prise en compte des enjeux liés aux risques et aux milieux naturels, insuffisamment anticipée à l'origine.

Les variantes proposées, s'appuyant exclusivement sur le mode routier, n'apparaissent pas cohérentes avec les besoins en mobilités actuels et les enjeux liés à la transition écologique, y compris l'engagement de la France à atteindre la neutralité carbone en 2050.

Plusieurs avis ont encore illustré cette question en 2019, par exemple celui sur le contournement ouest de Montpellier⁶, dans lequel il était relevé que le dossier faisait insuffisamment

ressortir l'enjeu essentiel de transformer les mobilités et de contenir réellement le trafic routier, tout en maîtrisant l'urbanisation induite⁷.

L'Ae estime utile d'être saisie plus en amont, par le biais d'un cadrage préalable, à un stade auquel les grands partis d'aménagement sont encore discutés. Cela a été le cas, en 2019, pour la liaison routière Fos-Salon⁸. Tout en rappelant que le dossier, présenté en amont d'une concertation publique avec garant, avait vocation à la fois à se conformer au cadre de la loi d'orientation des mobilités et aussi à ouvrir le champ des variantes possibles pour la concertation, elle a invité à élargir la réflexion, au-delà de la seule infrastructure routière, de façon plus déterminée dans un projet d'aménagement durable du territoire, donnant une part significative à la multimodalité et intégrant les enjeux environnementaux à un niveau de considération élevé.

Les études de trafic

Les études de trafic constituent la clé de voûte de l'étude d'impact des infrastructures de transport, car elles alimentent la justification du projet et conditionnent l'évaluation de nombreux impacts sur la santé humaine (bruit, pollution de l'air) ou les émissions de gaz à effet de serre. La note de l'Ae fait le constat que leurs résultats sont souvent présentés de manière trop succincte, à une échelle trop restreinte, et parfois avec un défaut de prise en compte d'autres opérations susceptibles d'avoir, indépendamment du projet, un effet sur l'évolution attendue des trafics.

Ce constat reste d'actualité pour les projets analysés en 2019, sans évolution majeure. La question de la qualité des études de trafics est ainsi critiquée de manière quasi systématique dans les différents avis délibérés. L'Ae mentionne, par exemple dans son avis sur l'aménagement de la RN 147 à 2 fois 2 voies au nord de Limoges, que « la principale faiblesse [de

3 Avis délibéré n° 2018-111 du 6 mars 2019.

4 Ce qu'elle a particulièrement souligné dans son avis délibéré n° 2019-82 du 23 octobre 2019 sur la déviation d'Yssingeaux.

5 Avis délibéré n° 2018-109 du 20 février 2019.

6 Avis délibéré n° 2019-94 du 4 décembre 2019.

7 Alors que l'Ae, dans son avis délibéré n° 2018-75 du 24 octobre 2018 relatif au schéma de cohérence territoriale de Montpellier, avait déjà recommandé de procéder à cette échelle à une analyse plus développée des alternatives possibles pour le réseau de transport.

8 Avis délibéré n° 2019-93 du 4 décembre 2019.

l'étude d'impact] résulte d'une présentation trop lacunaire des impacts sur les trafics, y compris sur les axes adjacents susceptibles de connaître des modifications significatives, ce qui ne permet pas d'évaluer dans leur globalité les impacts induits par le projet, notamment sur le bruit et la qualité de l'air. » Elle fait un constat symétrique, lors de projets d'aménagements, tels que la ZAC de Bourgoin¹ ou la ZAC du Rivel², de prise en considération des trafics de manière trop restreinte autour du projet urbain. Elle a alors recommandé de « reprendre les études de trafic sur un périmètre suffisant pour identifier les tronçons homogènes des infrastructures qui environnent le périmètre de la ZAC et en intégrant les effets cumulés des projets d'aménagement du secteur ». Dans un cas – déviation de Laudun L'Ardoise³ –, l'Ae a même relevé que les trafics réels avaient baissé depuis 1995, sans aucun rapport avec les projections de l'étude d'impact.

Les impacts sur la santé (qualité de l'air, bruit)

L'Ae relève de façon récurrente que de nombreuses études d'impact de projets routiers ne prennent pas suffisamment en compte les enjeux de qualité de l'air. L'importance du risque sanitaire lié à la circulation automobile justifierait que des études plus poussées soient entreprises et que des mesures d'évitement et de réduction soient adoptées. Ceci reste encore trop rarement le cas dans les études vues en 2019. Une nouvelle note technique relative à la prise en compte des effets sur la santé de la pollution de l'air dans les études d'impact des infrastructures routières a été publiée en date du 22 février 2019⁴. Elle comporte plusieurs avancées que l'Ae avait appelées de ses vœux dans ses avis, notamment la réalisation d'une évaluation des impacts de l'infrastructure à sa mise en service ou l'utilisation du dioxyde d'azote comme traceur de la pollution de l'air.

1 Avis délibéré n° 2019-56 du 24 juillet 2019.

2 Avis délibéré n° 2019-60 du 28 août 2019.

3 Avis délibéré n° 2018-110 du 20 février 2019.

4 Note technique du 22 février 2019 relative à la prise en compte des effets sur la santé de la pollution de l'air dans les études d'impact des infrastructures routières – Ministère de la Transition écologique et solidaire, ministère des Solidarités et de la Santé.

L'Ae exprime une forte attente sur l'amélioration de ce volet, alors que la France est désormais condamnée pour non-respect de la directive relative à la qualité de l'air, que l'efficacité des mesures pour mettre fin à cette situation n'est pas encore démontrée et que certains projets restent silencieux sur la réduction des risques sanitaires correspondants. Le dossier du contournement Fos-Salon soumis à l'Ae au titre d'une demande de cadrage préalable⁵ était, en particulier, totalement muet sur les risques sanitaires, alors que le territoire est déjà fortement affecté par les effets sanitaires des pollutions. Dans son avis sur le contournement ouest de Montpellier⁶, l'Ae a également rappelé que l'autorisation par l'État d'un projet qui conduirait à dépasser encore davantage les seuils fixés par des textes européens ne serait pas conforme aux obligations résultant de ces textes. Le ministère de la Transition écologique et solidaire prépare un guide relatif à la prise en compte de la qualité de l'air dans les études d'impact qui a vocation à paraître en 2020.

En revanche, les enjeux liés aux bruits sont de manière générale de mieux en mieux pris en compte dans les études d'impact, malgré quelques faiblesses récurrentes, souvent liées à l'étroitesse du périmètre pris en considération pour les trafics, mais également à une vision trop fractionnée des effets que plusieurs aménagements peuvent avoir sur le même tronçon de voie. Les avis délibérés en 2019 semblent confirmer ce constat. Au-delà de l'application stricte de la réglementation, parfois peu adaptée à certaines configurations complexes, l'Ae a pu recommander aux maîtres d'ouvrage de mettre en œuvre une stratégie ambitieuse de réduction des nuisances sonores, intégrant la multiplicité des sources de bruit (en particulier routières, ferroviaires et aériennes), et de prévoir un traitement le plus global possible à l'échelle de l'ensemble du projet et des aménagements cumulés « pour déterminer si la modification due à l'ensemble de ces aménagements est significative en matière de bruit et de traiter alors les impacts sonores dans leur ensemble »⁷.

5 Avis délibéré n° 2019-93 du 4 décembre 2019.

6 Avis délibéré n° 2019-94 du 4 décembre 2019.

7 Avis délibéré n° 2019-51 du 24 juillet 2019.

L'évaluation et la maîtrise des émissions de gaz à effet de serre

L'Ae fait le constat, dans sa note délibérée, que les maîtres d'ouvrage des projets n'intègrent pas au juste niveau les différents engagements pris par la France d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon de 2050, avec même parfois une absence totale d'analyse des impacts du projet sur les émissions de gaz à effet de serre.

Dans les avis délibérés en 2019, l'Ae est plusieurs fois revenue sur la nécessité d'évaluer les émissions de gaz à effet de serre à l'échelle de l'ensemble du projet, en incluant la phase exploitation, mais également la phase travaux, susceptibles dans certains cas de représenter la majorité des émissions. Elle a de nouveau rappelé la nécessité de mettre en œuvre des mesures d'évitement, de réduction, mais également de compensation de ces impacts, cette dernière ne devant pas être restreinte aux impacts sur les milieux naturels.

Elle a par exemple recommandé, dans son avis sur le doublement de la déviation d'Yssingeaux sur la RN88⁸, de compléter le dossier par une évaluation des émissions de gaz à effet de serre générées par l'opération et plus largement par le projet d'ensemble, en phase travaux et en phase exploitation, et de présenter les mesures prises pour les éviter, les réduire et si nécessaire les compenser.

Elle a également pu rappeler, dans son avis de cadrage préalable sur la liaison routière Fos-Salon, qu'il n'était de manière générale pas pertinent de présupposer que la neutralité carbone, désormais inscrite dans la loi, sera atteinte au milieu du siècle par le simple effet des progrès technologiques sur les véhicules, de l'élaboration de schémas globaux ou de comportements individuels vertueux, mais que chaque maître d'ouvrage devait également s'engager dans son périmètre de responsabilité pour contribuer à cette ambition.

⁸ Avis délibéré n° 2019-82 du 23 octobre 2019.

Au-delà de l'effet individuel de chaque projet, la prise en compte des enjeux environnementaux en amont des grands choix d'aménagement et au sein de la planification des programmes d'infrastructures est également un maillon essentiel du respect des engagements de la France en faveur de la transition écologique et énergétique, dimension qui ne peut uniquement être abordée par des études environnementales spécifiques à chaque aménagement.

Développements induits sur l'urbanisation

En dépit de l'existence, depuis novembre 2017, d'un guide du ministère de la Transition écologique et solidaire « Infrastructures de transport et urbanisation – préconisations méthodologiques »⁹, ce volet pourtant requis par la réglementation reste d'une grande pauvreté dans les dossiers d'infrastructures. La note de l'Ae l'a relevé dans quelques cas emblématiques (élargissement d'infrastructures routières en milieu urbain), y compris, paradoxalement, lorsque le dossier présente des conséquences positives pour les secteurs urbains traversés. Elle a alors souligné l'importance que les documents d'urbanisme prévoient des mesures visant à limiter l'urbanisation à usage d'habitation à proximité des infrastructures, en fonction notamment des résultats des études de risques sanitaires, et organisent les déplacements, notamment les modes actifs et collectifs, de façon à éviter l'accroissement du trafic routier induit en zone urbaine.

Outre la mise en œuvre du guide, les principales recommandations de l'Ae portent sur la maîtrise de tels développements dans les documents d'urbanisme, comme ce fut le cas pour le carrefour des Couleures¹⁰ pour lequel l'Ae a considéré que les engagements des collectivités restaient à traduire dans la révision du plan local d'urbanisme de Saint-Marcel-lès-Valence.

⁹ <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Th%C3%A9ma%20-%20Infrastructures%20de%20transport%20et%20urbanisation.pdf>

¹⁰ Avis délibéré n° 2018-93 du 23 janvier 2019.

Note de l'Ae relative aux projets d'aménagements urbains

Dans la foulée des ordonnances relatives à l'évaluation environnementale et à l'autorisation environnementale, l'Ae a estimé opportun, en 2018, d'engager un travail de synthèse de plus de cent avis sur des dossiers d'aménagement urbain, en majorité par le biais de zones d'aménagement concerté (ZAC), mais aussi parfois à l'occasion de permis d'aménager ou de demandes de permis de construire.

Ce travail s'est inscrit dans une actualité législative et réglementaire soutenue (en particulier l'adoption de la loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN)). Il s'est aussi inscrit dans le contexte d'une prise de conscience du rythme toujours soutenu de l'urbanisation au détriment des milieux naturels, agricoles et forestiers et de la nécessité de mieux maîtriser la consommation d'espace et l'artificialisation des sols.

La note produite à l'issue de ce travail a été délibérée début 2020. Dans un premier temps, l'Ae y rappelle de façon synthétique les dispositions évolutives des codes de l'urbanisme et de l'environnement. Sont déclinés dans la note les principaux enjeux identifiés : la manière d'appréhender le projet, les choix structurants, les milieux naturels, les risques, etc. Pour chacun, l'Ae y aborde les questions qui devraient être traitées au cours du processus d'évaluation environnementale, en relevant, exemples à l'appui, les erreurs ou carences qu'elle a pu signaler au cours de ses dix premières années d'existence. Six enjeux font l'objet d'un développement ci-après.

L'approche projet

Plus encore que dans d'autres domaines, l'Ae a eu la perception que l'approche projet, qui structure la directive éponyme, prend tout son sens pour les projets d'aménagements urbains. Même s'ils impliquent un grand nombre de maîtres d'ouvrage, leur cohérence fonctionnelle et environnementale n'est possible qu'à l'échelle d'une stratégie d'aménagement territorial, portée par les documents d'urbanisme et déclinée par leurs orientations d'aménagement et de programmation (OAP). La loi ELAN prévoit d'ailleurs désormais la possibilité que l'OAP d'un document d'urbanisme vaille acte de création d'une ZAC. Pour l'Ae, ceci questionne le degré de précision des OAP, ainsi que la qualité de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme.

S'appuyant sur ses avis, mais aussi sur une jurisprudence émergente, l'Ae récapitule, dans sa note, l'ensemble des composantes de tels projets. Une ZAC peut constituer un projet à elle seule mais, dans certains cas, le périmètre du projet peut être plus large¹. L'Ae y inclut systématiquement les infrastructures et voiries internes ou encore toutes les opérations situées sur son périmètre, y compris les installations classées pour la protection de l'environnement, composantes souvent omises dans les dossiers qui lui sont présentés. L'Ae y inclut fréquemment aussi des opérations en dehors du périmètre de la ZAC, en considérant que celle-ci ne serait pas fonctionnelle sans ces opérations².

1 Par exemple, le périmètre du projet objet de l'Avis Ae n° 2019-100 du 18 décembre 2019 relatif à Euro3Lys, comportant deux ZAC, des aménagements routiers et l'extension d'un tramway.

2 Par exemple, l'opération de requalification du tronçon nord du contournement de Montaigu, dans l'avis délibéré Ae n° 2019-24 du 15 mai 2019 relatif à l'aménagement du quartier de la gare de Montaigu.



Pour l'Ae, cette analyse de fonctionnalité peut conduire à devoir intégrer d'autres composantes, sans lesquelles l'analyse des impacts apparaîtrait incomplète : là où la juridiction administrative a parfois considéré que l'analyse des impacts cumulés était insuffisante, l'Ae y discerne un périmètre de projet trop restreint. Cette interprétation présente en outre l'intérêt de s'appliquer aussi à certains projets antérieurs aux ordonnances récentes qui ont permis à la France de se mettre en conformité avec la directive projet et la jurisprudence européenne associée. L'Ae a ainsi rappelé, dans plusieurs avis, les risques d'une interprétation restrictive du contenu du projet, fondée sur l'antériorité des premières autorisations de la ZAC.

La notion de projet est réinterrogée à l'occasion des demandes d'autorisations successives nécessaires à la réalisation d'un projet (création, réalisation, autorisation environnementale, permis de construire, par exemple). En effet, la question de l'actualisation de l'étude d'impact se pose à chacune de ces étapes et les réponses apportées par les maîtres d'ouvrage sont d'une grande diversité en termes de périmètre « actualisé » et de niveau d'actualisation. Dans plusieurs cas, une actualisation proportionnée de l'étude d'impact de la ZAC a été produite³.

3 Avis Ae n° 2019-15 du 24 avril 2019 relatif à l'aménagement de la voirie de la Ratelle à Saint-Cyr-l'École, Avis Ae n° 2019-53 relatif au pôle multimodal de La Rochelle, Avis Ae n° 2019-56 relatif à la ZAC du quartier de la gare de Bourgoïn Jallieu, Avis Ae n° 2018-100 du 16 janvier 2019 relatif à la ZAC « Cluster des médias », Avis Ae n° 2019-83 du 9 octobre 2019 relatif à la ZAC Village olympique et paralympique.

Dans de nombreux autres, le dossier comportait une étude d'impact de l'opération⁴, déconnectée de l'étude d'impact de la ZAC dans laquelle elle s'insère, ou une actualisation de l'étude d'impact de la ZAC ciblée sur un panel insuffisant de thématiques ou à un niveau de précision insuffisant,⁵ voire sommaire,⁶ au regard des autorisations demandées. L'Ae a relevé en particulier des insuffisances dans l'échelle d'analyse des impacts (inappropriée à l'échelle de la seule opération), l'articulation entre l'étude produite et l'étude initiale et donc sa lisibilité pour le public, la précision des données fournies.

L'Ae a en outre à plusieurs reprises rappelé ou réitéré des recommandations émises sur les mêmes projets dans des avis antérieurs, apparemment non prises en compte par les maîtres d'ouvrage⁷. En particulier, les projets relatifs aux Jeux olympiques et paralympiques 2024 ont donné lieu à rappel de la nécessité d'évaluer, à l'échelle du projet comme à une échelle plus large, les impacts des aménagements temporaires et des événements générés par la phase temporaire que constituent les Jeux.

Le degré de précision attendu dans l'étude d'impact dépend du stade de sa présentation. Il est compréhensible que les informations ne soient

4 Voir en particulier Avis Ae n° 2018-103 du 20 février 2019 relatif au CHU de Nantes, Avis Ae n° 2019-35 du 15 mai 2019 relatif à la ZAC des Mines Fillettes, Avis Ae n° 2019-64 du 10 juillet 2019 relatif au projet Inspira, Avis Ae n° 2019-67 du 28 août 2019 relatif à la ZAC de la Plaine de l'Ourcq, Avis Ae n° 2019-18 du 24 avril 2019 relatif au pôle d'échanges multimodal TER Nice Saint-Augustin (au sein de l'opération Grand Arénas).

5 Voir en particulier Avis Ae n° 2019-60 du 28 août 2019 relatif à la ZAC du Rivel, Avis Ae n° 2018-100 du 16 janvier 2019 relatif à la ZAC « Cluster des médias ».

6 Cf. Avis Ae n° 2019-06 du 3 avril 2019 relatif au projet Villages Nature – Création d'un ensemble d'hébergements de loisirs à Villeneuve-le-Comte et Bailly-Romainvilliers.

7 Voir en particulier Avis Ae n° 2018-100 du 16 janvier 2019 relatif à la création de la ZAC « Cluster des médias ».

pas complètes au stade du dossier de création ; l'Ae a pourtant pu analyser des dossiers déjà assez avancés dès ce stade. À l'inverse, le dossier de réalisation et, a fortiori, la demande d'autorisation environnementale devraient comporter toutes les informations permettant de définir des prescriptions précises, ce qui n'est parfois pas le cas.

Les choix structurants du projet : les solutions de substitution raisonnables

La démarche, pourtant prescrite par le code de l'environnement, d'envisager des solutions de substitution raisonnables et d'indiquer les principales raisons des choix effectués, notamment par une comparaison des incidences sur l'environnement et la santé humaine, non seulement reste partielle, voire dans certains cas inexistante, au stade de l'étude d'impact du projet, mais devrait en outre aller de pair avec celle des évaluations environnementales des documents d'urbanisme, dans lesquels le même type d'analyse est attendu, mais lui aussi très souvent absent.

Si plusieurs dossiers en 2019¹ témoignent d'une approche cohérente et coordonnée entre documents d'urbanisme et projets d'aménagements, dans plusieurs autres cas², l'Ae s'est à l'inverse interrogée sur la compatibilité d'un projet avec l'économie du plan d'aménagement et de développement durable du document d'urbanisme concerné pouvant alors nécessiter sa révision et pas uniquement sa mise en compatibilité avec le projet.

1 Voir en particulier Avis Ae n° 2019-24 du 15 mai 2019 relatif à l'aménagement du quartier de la gare de Montaigu, avis Ae n° 2019-100 du 18 décembre 2019 relatif à Euro3Lys.

2 Voir en particulier :
- Avis Ae n° 2018-100 du 16 janvier 2019 relatif à la ZAC « Cluster des médias ».
- Avis Ae n° 2018-101 du 16 janvier 2019 relatif au pôle résidentiel et touristique à dominante golfique de Tosse.
- Avis Ae n° 2019-60 du 28 août 2019 relatif à la ZAC du Rivel.
- Avis Ae n° 2019-53 du 27 juin 2019 relatif au pôle d'échanges multimodal de la gare de La Rochelle.

La situation de cohérence entre projet et document d'urbanisme n'apporte cependant pas forcément toutes les garanties d'une justification ou optimisation du choix effectué, notamment d'un point de vue environnemental³.

La prise en compte de la problématique de gestion économe de l'espace sur certains territoires a pu être l'objet d'interrogations de l'Ae⁴ dans le contexte où l'objectif « zéro artificialisation nette » est désormais affiché. Le lien n'est pas toujours fait avec les documents d'urbanisme en vigueur. La note rappelle ainsi qu'à défaut de pouvoir restituer l'examen des solutions de substitution au niveau du PLU, l'étude d'impact du projet devrait explicitement intégrer cette question. Les principales questions de fond concernées sont la localisation du projet, la répartition des objectifs de logement ou d'implantation des différents types d'activité, les objectifs de densité, le phasage et la façon progressive d'occuper l'espace dans un souci d'utilisation efficace des surfaces urbanisables.

Milieux naturels

La note de l'Ae souligne le soin généralement apporté aux analyses de l'état initial des milieux naturels, à quelques exceptions récurrentes près. En revanche, la recherche d'évitement ou de réduction des impacts n'est que partielle, lorsque le choix du périmètre de la ZAC et sa programmation initiale sont prédéterminés sans avoir donné lieu à une analyse des solutions de substitution raisonnables. Quelques dossiers de ce type évitent les milieux présentant les enjeux les plus forts ; plusieurs dossiers réduisent les impacts par d'autres mesures types : choix des périodes de travaux, mise en défens des secteurs à protéger. En revanche, l'Ae a été amenée à rappeler que l'affichage de « réduction » de surface par rapport à une intention préexistante reste une notion dénuée de signification dès lors que cette intention ne reposait pas à l'origine sur une évaluation d'un besoin précis.

3 Cf. Avis Ae n° 2019-84 du 23 octobre 2019 relatif à la zone d'activité Les haies de Vic à Castanet-Tolosan.

4 Cf. Avis Ae n° 2019-60 du 28 août 2019 relatif à la ZAC du Rivel.

Certains projets⁵ semblent encore conçus sans évaluation ni prise en compte appropriées de leurs impacts sur les milieux naturels.

Les mesures de compensation s'imposent alors. Elles sont rarement suffisantes, en surface comme en fonctionnalité. L'Ae n'a eu connaissance dans aucun dossier de ZAC de mesure visant à rétablir des corridors recensés comme « à renforcer » ou « à rétablir », en dépit de la fragmentation des espaces naturels induite par le projet, qu'il s'agisse de la ZAC elle-même ou des voiries permettant d'y accéder (la construction de cette phrase la rend difficile à lire). La création de surfaces d'espaces verts ne peut être considérée comme une mesure écologique que si leur aménagement est conçu dans une perspective multifonctionnelle (pour les paysages, l'eau, la biodiversité, les continuités écologiques, etc.).

Ces projets ont pour point commun de modifier profondément les sols : leurs valeurs pédologiques et agronomiques sont rarement caractérisées en tant que telles ; quant à leurs autres fonctions (biodiversité des sols eux-mêmes, perméabilité pour le cycle de l'eau, capacité à stocker le carbone, aptitude à réguler la température), elles sont le plus souvent oubliées. La note relève que l'évolution de l'affectation des sols devrait conduire plus systématiquement à une réflexion sur la façon d'optimiser tous leurs usages afin d'exploiter au mieux les ressources naturelles (ensoleillement, eaux de pluie, biomasse produite, etc.).

L'eau est souvent sérieusement prise en compte dans les études d'impact, une amélioration significative étant apportée lors des actualisations successives du dossier, en particulier au stade de l'autorisation environnementale, sans pour autant toujours suffire⁶. Des évolutions dans la

conception des aménagements se confirment⁷. Les questions liées à l'artificialisation ainsi que la désimperméabilisation devraient néanmoins être plus développées. Les effets indirects liés aux modifications des écoulements sont également rarement traités. Enfin, l'accès à la ressource et les modalités d'assainissement restent encore trop souvent abordés comme des questions traitées par ailleurs, alors qu'ils pourraient devenir centraux, pour certains aménagements, dans un contexte de changement climatique.

Risques naturels et technologiques

Pour l'Ae, la prise en compte des risques d'inondation ou de submersion, déjà prégnante pour certains aménagements, devrait être au cœur des stratégies retenues. Jusqu'à maintenant, de nombreuses études d'impact se limitent à rappeler les plans de prévention des risques d'inondation applicables, parfois obsolètes. L'Ae invite régulièrement les maîtres d'ouvrage à prendre en compte les cartographies des territoires à risque important d'inondation, publiées au cours des années 2010.

Elle invite également les maîtres d'ouvrage à modéliser, le plus tôt possible dans le processus de conception d'une ZAC, les incidences du projet sur les niveaux et les vitesses de l'eau en cas de crue, afin de confirmer l'acceptabilité des aménagements prévus, mais aussi d'appréhender leur impact sur les territoires voisins. Le décret n° 2019-715 du 5 juillet 2019 relatif aux plans de prévention des risques concernant les « aléas débordement de cours d'eau et submersion marine » étant désormais publié, la révision des PPRI pourrait s'avérer nécessaire pour qu'ils intègrent les cartographies mises à jour et garantissent une meilleure prise en compte de l'interdiction d'urbanisation en secteur d'aléa fort et dans les zones d'expansion de crues dans les secteurs non urbanisés. De plus en plus

5 Cf. Avis Ae n° 2018-101 du 16 janvier 2016 relatif au pôle résidentiel et touristique à dominante golfique de Tosse.

6 Cf. Avis Ae n° 2019-34 du 29 mai 2019 relatif à la ZAC Saint-Jean-Belcier – Projet immobilier du quai de Brienne à Bordeaux ; avis Ae n° 2019-83 du 9 octobre 2019 relatif à la ZAC Village olympique et paralympique

7 Introduction de la notion de foisonnement (partage entre usages des commerces et résidents notamment) pour les parkings, réduction du nombre de sous-sols limitant les cuvelages et pompes nécessaires par exemple, dispositifs végétalisés de gestion des eaux pluviales, notion de « rue-rivière », etc. Cf. dossiers note précédente.

de maîtres d'ouvrage font évoluer significativement la programmation et la conception des aménagements (implantations, voies vertes, voiries, parkings, etc.) projetés afin de réduire les risques encourus¹.

L'autre risque le plus fréquent pour les projets de renouvellement urbain est celui de la pollution des sols. Il s'agit le plus souvent d'un volet peu ou mal renseigné au stade d'un dossier de création de ZAC, progressivement approfondi au fur et à mesure de la réalisation des études de projet. Cette pollution des sols peut constituer un risque important pour le coût et le calendrier de l'opération, et même conduire à sa remise en cause. Les plans de gestion de la pollution sont rarement disponibles au stade de la création d'une ZAC. Il arrive, heureusement plus rarement, qu'ils soient peu avancés au stade d'un dossier de réalisation ou d'autorisation environnementale. La démarche d'évitement n'a alors pas permis de définir la programmation de façon optimale : la réduction (dépollution, couverture des sols pollués) devient la seule option possible, mais elle peut s'avérer très coûteuse, voire très longue. C'est assurément un enjeu particulier pour la réalisation des objectifs de logement et la localisation de certains établissements sensibles, au regard des populations qu'ils seront susceptibles d'abriter. C'est le cas de la plupart des projets d'ampleur de rénovation urbaine étudiés en 2019 dont la programmation apparaît de ce fait potentiellement fragilisée au stade de l'autorisation environnementale et même à celui du dépôt des permis de construire.

¹ Cf. note précédente.

Enfin, les risques technologiques liés à la proximité d'installations industrielles ou d'axes de transport de matières dangereuses sont très mal pris en compte : les risques sont peu décrits ; comme pour les sols pollués, l'évitement des risques est pris en compte a minima par la compatibilité aux plans de prévention des risques technologiques. La note, en cours d'élaboration depuis 2018, se fait ainsi l'écho des recommandations de l'avis Ae n° 2016-09 relatif à la ZAC Flaubert : « L'Ae recommande de présenter les effets potentiels en cas d'accident majeur sur le site Lubrizol sur le périmètre de la ZAC » ; « L'Ae recommande de préciser la nature et les volumes, ainsi que l'évolution attendue des matières dangereuses transportées ou entreposées dans le périmètre de la ZAC, et de préciser l'exposition future des populations qui s'y implanteront, en fonction du séquençage du programme ».



Impacts sanitaires

Si cette préoccupation est le plus souvent mineure pour des développements urbains en milieu rural, les autres ZAC sur lesquelles l'Ae a été amenée à rendre un avis sont fortement exposées au bruit et à la pollution atmosphérique des infrastructures de transport. L'analyse de l'ambiance sonore dans l'état initial est généralement satisfaisante ; celle de la qualité de l'air est souvent moins complète, pas toujours proportionnée à la sensibilité de cet enjeu.

Pour l'évaluation des risques sanitaires, la plupart des maîtres d'ouvrage doivent désormais obligatoirement s'appuyer sur la note technique du 22 février 2019 relative à la prise en compte des effets sur la santé de la pollution de l'air dans les études d'impact des infrastructures routières². Cette méthode permet d'apprécier globalement l'augmentation des risques sanitaires liés à l'arrivée de nouvelles populations dans des secteurs initialement pollués.

Néanmoins, cette approche globale tient insuffisamment compte des sensibilités et expositions individuelles. Pour l'Ae, le parti d'aménagement qui sera adopté est un levier pour contribuer à limiter les impacts sanitaires. Toutefois, une telle préoccupation ne ressort que rarement d'une évaluation environnementale de documents d'urbanisme. L'Ae l'a relevée dans quelques études d'impact de ZAC. Pour autant, dans plusieurs avis en 2019³, ses recommandations ont interrogé les conséquences à en tirer pour éviter d'exposer la population à des risques sanitaires excessifs, y compris pour la programmation de la ZAC, d'ores et déjà dans l'état initial, avec des perspectives de dégradation à moyen et long termes, en dépit des progrès techniques attendus en matière de réduction des émissions des véhicules.

L'ensemble des avis délibérés en 2019 reprend cette thématique et l'insuffisance de son traitement, tous projets confondus.

² Qui a remplacé la circulaire interministérielle DGS/SD7B n° 2005-273 du 25 février 2005, désormais abrogée.

³ Avis Ae n° 2019-35 du 15 mai 2019 (ZAC des Mines Fillettes), Avis Ae n° 2019-32 du 29 mai 2019 (ZAC Saulnier), Avis Ae n° 2019-67 du 28 août 2019 (ZAC de la Plaine de l'Ourcq).

Efficacité énergétique et émissions de gaz à effet de serre

Alors que les développements urbains, conçus pour plusieurs décennies, devraient préparer un avenir plus durable afin de contribuer à la neutralité carbone, intégrant les meilleures techniques disponibles, voire des innovations de rupture, chaque nouveau projet pouvant constituer un démonstrateur de nouvelles solutions pour transformer l'urbanisation existante, l'Ae s'étonne encore de constater que beaucoup de projets urbains restent focalisés sur des fonctionnalités de court terme et le respect de réglementations, pour certaines déjà anciennes, sans réelle ambition climatique.

Si le code de l'urbanisme prescrit depuis longtemps la réalisation d'une analyse du potentiel de production d'énergie renouvelable dans les projets d'aménagement, très rares sont les projets qui précisent les moyens opérationnels pour les mettre en œuvre, a fortiori dans le scénario le plus ambitieux.

Certains projets fixent des ambitions supérieures aux réglementations en matière d'efficacité énergétique. Les émissions de gaz à effet de serre ne sont néanmoins pas considérées comme un enjeu central de la démarche éviter, réduire, compenser. Les études d'impact se contentent alors de solutions s'appuyant sur les réglementations en vigueur sans prévoir de mesure de réduction ni de compensation. Si cette question est absente pour les nouveaux projets d'aménagement, on peut a fortiori s'interroger sur la rapidité d'adaptation du bâti existant et la capacité du secteur le plus émetteur à respecter la trajectoire prévue par la stratégie nationale bas carbone. La définition de moyens pour atteindre le plus tôt possible la neutralité carbone devrait être plus systématiquement requise.

Tous les avis délibérés en 2019 reprennent cette thématique et l'insuffisance de son traitement.

Projets aéroportuaires

Le contenu d'un projet aéroportuaire

La planification du développement stratégique de chaque aéroport fait l'objet d'un cadrage intitulé « Les grandes orientations de développement des infrastructures et installations de l'aérodrome fixées par le ministre chargé de l'aviation civile » (ou « GOS » pour « grandes orientations stratégiques »). Ce document prévoit l'élaboration d'un schéma de composition générale (SCG) qui décrit à différents horizons la localisation et le dimensionnement des infrastructures et installations à réaliser.

Dans ce contexte d'une planification bien organisée, le principal objet des demandes de cadrage préalable (voire dans un cas, l'unique question) était de définir aussi précisément que possible le contenu du projet devant faire l'objet d'une évaluation environnementale. Cette question était en particulier précisément analysée et circonscrite par l'autorité qui a saisi l'Ae dans le cas du projet de terminal T4 de Roissy. L'Ae a répondu aussi précisément que possible à cette question, en fonction des éléments qui lui ont été communiqués. Elle a également veillé, dans chaque cas d'espèce, à préciser la notion d'« évolution probable de l'environnement en l'absence de mise en œuvre du projet ».

Dans les différents cas présentés, la base du projet correspond à un ensemble d'opérations à l'intérieur du domaine aéroportuaire en lien avec la création ou l'extension d'un terminal et fonctionnellement liées les unes aux autres. Les différentes demandes comportent de nombreux points communs : création ou modification de taxiways¹ et d'aires de stationnement des avions, restructuration des aérogares ou d'autres infrastructures aéronautiques, création de dessertes routières internes, d'interfaces

publiques (parvis, aires de stationnement, pôles tertiaires associés, etc.), équipements techniques (approvisionnement en fluide et en énergie).

Le terminal T4 de Roissy prenant la place du terminal T3, la déconstruction de ce terminal ainsi que les effets liés à sa disparition sont une des composantes du projet. En revanche, l'Ae a accepté le raisonnement selon lequel l'extension du terminal T2 de l'aéroport Marseille-Provence peut être considérée comme un projet distinct de l'extension du terminal T1, sous réserve d'en apporter la démonstration et de présenter néanmoins une vision d'ensemble des impacts environnementaux des aménagements prévus à l'échelle de la plateforme aéroportuaire.

D'autres composantes ont nécessité des analyses parfois plus complexes :

Autres opérations déjà réalisées ou relevant d'une mise en conformité avec la réglementation : l'Ae constate avec intérêt la prise de conscience progressive par les sociétés aéroportuaires de l'opportunité de la mise en œuvre des dispositions de la directive 2011/92/UE relative à l'évaluation de certains projets publics et privés sur l'environnement, transposée par la loi n° 2018-148 du 2 mars 2018. Plusieurs dossiers qui lui ont été soumis témoignent de l'intégration de travaux parfois déjà réalisés dans un projet d'ensemble. C'est notamment le cas de l'extension de l'aéroport La Réunion Roland-Garros, ayant débuté en 2011 et dont la fin est prévue pour 2022 : l'avis de l'Ae récapitule toutes les opérations qui, pour elles, constituent ce projet d'ensemble.

Cette question était également centrale dans la demande de cadrage préalable concernant Nantes-Atlantique : l'Ae a plutôt considéré que la plupart des travaux de maintenance et d'entretien incombant au concessionnaire ne devaient pas être considérés comme faisant partie du projet de réaménagement.

¹ Voie de circulation des avions dans un aéroport.



Plus complexe reste la question de la modification de la trajectoire d'approche des avions, présentée par le dossier de concertation comme un objet de mise en conformité et non comme une partie du projet. Certains aéroports bénéficient de trajectoires d'approche dérogatoires compte tenu de leur configuration. Pour l'Ae, la fin de telles dérogations peut nécessiter des aménagements présentant des incidences significatives pour l'environnement, indissociables de ce choix. Dans ces conditions, l'Ae a conclu que « la remise dans l'axe (des avions à l'atterrissage) pourrait devoir être considérée comme faisant partie du périmètre du projet ».

Accessibilité de la plateforme aéroportuaire et dimensionnement des aires de stationnement :

généralement, une extension aéroportuaire a pour principal objectif d'augmenter le trafic de la plateforme : la question de l'accès à la plateforme est une question centrale pour la définition du contenu du projet. Pour l'Ae, depuis le contentieux de la Commission européenne contre la France relatif au projet d'aéroport du Grand Ouest (Notre-Dame-des-Landes), tous les aménagements nécessaires à la desserte d'un aéroport font partie du projet aéroportuaire et, à ce titre, doivent être pris en compte dans l'évaluation de ses impacts.

Le raisonnement conduit pour le projet de terminal T4 a permis de distinguer des infrastructures disposant déjà en amont d'une déclaration d'utilité publique, voire d'une autorisation environnementale, de celles dont la réalisation

restait encore à valider. Pour les premières, l'Ae a considéré qu'il conviendrait de les prendre en compte a priori dans « l'évolution probable de l'environnement en l'absence de mise en œuvre du projet, tenant compte de leur calendrier respectif d'autorisation ». L'Ae avait également pris le soin de préciser que « si au jour de la présentation de l'étude d'impact [du terminal], certains de ces projets connaissaient des incertitudes ou des retards de réalisation, quelle qu'en soit la raison, il pourrait alors apparaître pertinent de les prendre en compte dans l'analyse des incidences cumulées avec celles du terminal, en tenant compte de leur calendrier respectif », ce qui devrait en particulier être le cas de la ligne 17 du Grand Paris express. Pour les autres, l'Ae a considéré que toute nouvelle infrastructure ferrée ou routière ou toute modification d'une infrastructure existante dont le tracé ou le dimensionnement serait principalement justifié par le projet aéroportuaire devait être considérée comme faisant partie du projet d'ensemble. À titre d'exemple, la réalisation d'une gare dédiée de la ligne 17 pour la desserte du terminal T4 est bien une composante du projet de terminal. Le même raisonnement peut être appliqué à toute voirie de desserte ou autre pôle d'échanges dédié.

Elle s'est ainsi interrogée sur les hypothèses retenues pour l'extension du terminal T1 de l'aéroport Marseille-Provence et, ce faisant, sur le développement du nombre de places de parking. Elle avait alors recommandé de démontrer que la capacité de l'aéroport au terme du projet pouvait être atteinte sans renforcement de l'offre de transports collectifs et, dans l'impossibilité d'une telle démonstration, de considérer que la desserte de l'aéroport faisait partie du projet d'ensemble, puis de déterminer en conséquence la capacité nécessaire en nouveaux parkings.

En revanche, l'Ae a, a priori dans ses avis de cadrage préalable, plutôt considéré comme indépendants certains projets de desserte ferroviaire pris en compte dans la loi d'orientation des mobilités et faisant l'objet d'un calendrier propre précisé dans son exposé des motifs. Cette indépendance a néanmoins vocation à être démontrée dans les études d'impact des terminaux ; les impacts cumulés devront alors être analysés.

Projets urbains : les opérations urbaines au sein de la plateforme aéroportuaire sont généralement très liées aux projets qui concernent les terminaux. Dans l'avis relatif à la plateforme de Nantes-Atlantique, certains réaménagements externes à la plateforme sont également apparus indissociables du projet de réaménagement.

L'évaluation environnementale d'un programme global

La difficulté de définir le contenu d'un projet aéroportuaire tient, selon l'Ae, à l'absence d'une évaluation environnementale globale à l'échelle d'un schéma ou d'un plan stratégique. Pourtant, ces projets sont généralement planifiés au sein des SCG, arrêtés par l'organe de gouvernance de l'aéroport en déclinaison des GOS définies par le ministre en charge de l'aviation civile. L'absence d'évaluation à l'échelle globale ne permet pas de prendre la mesure des effets d'un projet pris séparément pour de nombreux impacts : la gestion de l'eau, la question de la biodiversité ne prennent généralement tout leur sens qu'à l'échelle de la plateforme ; les mesures de gestion du bruit sont généralement portées par des plans qui concernent les plateformes dans leur intégralité ; quant aux trafics aériens et terrestres et leurs impacts induits, il est difficile d'individualiser les effets d'un seul terminal par rapport aux effets de l'ensemble des mouvements générés par l'aéroport.

Dans les deux cas précités, l'Ae a recommandé d'engager une évaluation environnementale stratégique du schéma de composition générale de l'aéroport pour évaluer les incidences environnementales, notamment concernant les milieux naturels, les nuisances et les émissions

de gaz à effet de serre, l'organisation de la desserte ou encore la gestion des eaux pluviales, afin de pouvoir proposer des mesures globales pour les éviter, les réduire et si nécessaire les compenser.

Les impacts sonores

Les aéroports font l'objet de plusieurs plans de gestion du bruit, de portée différente : plan d'exposition au bruit, spécifique aux plateformes aéroportuaires, qui est une servitude d'urbanisme portant interdiction de nouvelles constructions ou obligations d'isolation acoustique ; plan de protection du bruit dans l'environnement, comportant une cartographie intégrée de toutes les sources de bruit ainsi que des mesures pour réduire l'exposition des populations. Certains aéroports sont également dotés de plans de gêne sonore, qui ouvrent droit à des aides pour des travaux d'insonorisation.

De manière assez surprenante, l'Ae a constaté, à l'occasion de l'instruction de ses avis, que plusieurs de ces plans n'étaient pas à jour, voire n'étaient toujours pas finalisés. S'appuyant sur les recommandations de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires, elle ne peut que recommander leur mise à jour rapide, en cohérence avec les trafics effectifs, sur la base de scénarios plus représentatifs de la gêne sonore. Une telle recommandation s'impose d'autant plus que les dossiers aéroportuaires ne comportent pas de mesures d'évitement ou de réduction du bruit, considérant de façon récurrente que ces mesures sont couvertes par ces plans.

L'Ae signale également régulièrement que l'exposition des populations au bruit devrait être prise en compte globalement, là où la plupart des dossiers n'abordent que par des modélisations séparées les nuisances routières, ferroviaires et aériennes¹, les impacts des aéroports du Bourget et de Roissy étant en outre abordés séparément. Enfin, l'analyse des impacts décrit insuffisamment les paramètres du scénario de référence, tout particulièrement en ce qui concerne les plages horaires des vols et les caractéristiques des aéronefs (leur « signature

¹ Il en est de même pour la pollution atmosphérique.

bruit ») : faire évoluer ces paramètres peut, dans certains cas, constituer une mesure d'évitement ou de réduction vis-à-vis des nuisances sonores, jamais réellement discutée dans les évaluations environnementales examinées par l'Ae.

Les émissions de gaz à effet de serre

Tous les dossiers présentés à l'Ae sont porteurs d'augmentations de trafic : ils se traduisent toujours par des augmentations fortes de flux de passagers et, selon le cas, des augmentations plus ou moins fortes de mouvements d'avions. Jusqu'à maintenant, la totalité des dossiers présentés n'a retenu qu'une présentation très partielle des émissions de gaz à effet de serre liées au projet.

En règle générale, sont au moins évaluées les émissions de gaz à effet de serre directes, liées aux opérations au sol (production d'énergie notamment), les aéroports s'engageant souvent à pourvoir une alimentation électrique des aéronefs pendant leur stationnement sur la plateforme. Sont également chiffrées les émissions de gaz à effet de serre à l'atterrissage ou au décollage en dessous d'un certain plafond (3 000 pieds). L'Ae a régulièrement signalé que cette approche conventionnelle, appliquée pour les rejets de polluants atmosphériques susceptibles de présenter des incidences sanitaires locales, n'a aucun sens pour les émissions de gaz à effet de serre, dont les effets sont globalisés dans l'atmosphère. Les émissions liées aux constructions et matériaux ne sont pas fournies.

L'Ae a systématiquement relevé que le principal défaut de ces analyses est de ne jamais prendre en compte les effets indirects des extensions envisagées, induits par les augmentations de trafic, que ce soit ceux des aéronefs en rapport avec l'augmentation des trafics aériens ou ceux des modes de déplacement terrestres permettant aux voyageurs et aux salariés d'accéder à la plateforme.

La démarche ERC n'est alors appliquée qu'à certaines de ces émissions. Les dossiers évoquent systématiquement un mécanisme international (Corsia) dont l'objectif est de compenser au niveau mondial les émissions à partir de 2020. L'Ae a indiqué qu'un tel mécanisme n'exonérerait pas les maîtres d'ouvrage et les compagnies aériennes d'une démarche d'évitement et de réduction spécifique au projet.

L'Ae a par ailleurs rappelé que les différents projets devaient s'inscrire dans le cadre de la loi transition énergétique pour la croissance verte, ainsi que des plans qui en découlent (plans climat-air-énergie territoriaux, par exemple) et du respect par la France de son engagement à atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050. À ce stade, aucun des projets présentés ne démontre une telle cohérence et, par défaut, aucune mesure de compensation n'est même évoquée. De façon symétrique, aucun des documents de planification territoriale ayant fait l'objet d'un avis de l'Ae² n'intègre dans ses émissions de gaz à effet de serre celles liées à ses plateformes aéroportuaires. La compatibilité du développement du transport aérien avec les engagements pris par la France n'est donc dans ces cas pas démontrée³. En particulier, les perspectives de développement de chaque terminal sont toujours considérées comme une donnée d'entrée modélisée intangible, sans prise en considération des limites d'acceptabilité d'une telle croissance, que ce soit au regard des impacts sonores pour les riverains ou de l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre induites. L'Ae a ainsi recommandé, notamment pour l'aéroport Marseille-Provence, d'étudier les conséquences pour le projet d'extension du terminal T2 d'une croissance plus faible du trafic aérien. Sur ce point encore, l'évaluation environnementale de la planification stratégique du développement de l'aéroport serait le niveau le plus adapté pour étudier ce sujet.

² Avis Ae n° 2019-21 du 3 avril 2019 (plan local d'urbanisme intercommunal de Nice), avis Ae n° 2019-77 du 11 septembre 2019 (schéma de cohérence territoriale de Roissy).

³ L'Ae avait également souligné dans son avis Ae n° 2019-01 relatif au projet de stratégie nationale bas carbone, qu'il n'était pas possible, avec les données du dossier, de s'assurer que la trajectoire en matière de transport aérien conduirait bien à la neutralité carbone, faute de mesures nationales adaptées.

Dossiers maritimes

L'Ae a été saisie en 2019 de plusieurs projets concernant le milieu marin : des aménagements portuaires et un dossier de ferme éolienne flottante qui vient terminer une série de projets éoliens en mer analysés en 2018. Les questions posées par les dossiers d'éoliennes en mer ont d'ailleurs fait l'objet d'un « zoom » du rapport annuel 2018. L'Ae a également émis une première série d'avis sur les deux premiers chapitres des quatre documents stratégiques de façade maritime qui doivent organiser, pour les prochaines années, les activités en mer dans le respect de l'environnement marin.

Les aménagements portuaires

Trois projets d'aménagement portuaire, celui de Port Horizon à La Rochelle qui conduira à augmenter la capacité d'accueil du port pour les navires de fort tirant d'eau, celui du terminal du Cap Janet dans les bassins est du port de Marseille et le terminal de croisières de Saint-Pierre-et-Miquelon, ont été examinés par l'Ae en 2019. L'Ae a été satisfaite de constater que les deux grands ports maritimes mettaient en œuvre des études d'impact de qualité, nourries d'analyses approfondies.

Elle a pu noter cependant que les études concernant la qualité de l'air et le bruit étaient insuffisantes pour le dossier de La Rochelle. Bien que le port soit relativement éloigné de la ville, certains quartiers pourraient subir des nuisances significatives susceptibles de porter atteinte à la santé des riverains, les navires de taille importante étant de puissants émetteurs de polluants de l'air et les installations portuaires pouvant être bruyantes.

À Marseille, où les bassins est du port sont intégrés à la ville, les études de qualité de l'air et de risques sanitaires étaient développées. Le regroupement des navires à destination du Maghreb au sein du terminal international



s'accompagne d'un effort de diminution des émissions grâce à l'avitaillement électrique des navires, qui leur permet d'arrêter leurs moteurs lorsqu'ils sont à quai. L'Ae a cependant souligné l'importance d'accroître le périmètre du projet et surtout d'intégrer dans les études de risques sanitaires l'ensemble des activités portuaires en prenant en compte toute la population concernée.

Un troisième projet a été étudié par l'Ae, consistant à améliorer les conditions d'accueil des navires de croisières dans le port de Saint-Pierre, à Saint-Pierre-et-Miquelon. Son objectif, dans un secteur affecté par des risques naturels et technologiques, est de pouvoir accroître de 50 % l'activité touristique d'accueil de navires de croisière et pour cela d'améliorer la sécurité des navires et des croisiéristes ainsi que la qualité des aménagements à terre inhérents à cette activité.

En l'absence, dans le dossier, d'éléments détaillés et partagés par les acteurs du territoire caractérisant la politique de développement touristique de l'archipel, l'évaluation des incidences du projet, en particulier à l'échelle de



Le quai en eaux profondes, le dépôt d'hydrocarbures et l'île aux marins – Saint-Pierre-et-Miquelon



Ferme éolienne de Gruissan

l'archipel, est apparue imprécise voire incomplète. Ce constat a été accentué par le caractère fragmentaire des données environnementales, voire leur absence pour certaines.

La situation de l'archipel, notamment sa dépendance énergétique et la richesse de sa biodiversité, a conduit l'Ae à émettre des recommandations spécifiques, par exemple relatives à la politique de développement touristique de l'archipel, à la future programmation pluriannuelle de l'énergie, aux carburants employés par les navires de croisière et aux pratiques de gestion des déchets et des eaux pluviales et usées.

La ferme éolienne de Gruissan

L'avis sur le projet de ferme éolienne pilote Eol-Med situé à Gruissan dans l'Aude¹ a permis à l'Ae de confirmer l'importance, déjà soulignée dans les deux autres avis similaires au sein du golfe du Lion, de considérer le risque de collision avec les passereaux migrateurs comme un enjeu fort. Ces oiseaux traversent la Méditerranée en grand nombre, en vol battu, sans couloir particulier de migration. Ce risque de collision est très mal connu, à l'inverse des oiseaux marins pour lesquels des retours d'expérience des parcs éoliens marins d'Europe du Nord sont disponibles. Il en est de même pour les chiroptères, y compris pour des espèces réputées à

« faible rayon d'action », dont la présence en mer, loin des côtes, a été confirmée par l'étude d'impact.

L'Ae a ainsi confirmé son analyse de 2018. Ces projets éoliens pilotes, qui sont des plateformes pour l'expérimentation des technologies de production d'énergie renouvelable, doivent également permettre d'observer les impacts potentiels et d'apporter aux maîtres d'ouvrage et à l'État les connaissances qui permettront, le moment venu, d'évaluer correctement les impacts des parcs de dimension industrielle et leurs effets cumulés. Il importe que le suivi et les programmes d'études afférents à ces fermes pilotes soient appropriés. Il importe également que les calendriers soient coordonnés et que les appels à projets de parcs industriels soient mis en œuvre après que le retour d'expérience sur les parcs pilotes sera établi.

L'Ae a également interrogé, par ses recommandations, les pouvoirs publics sur les raisons environnementales du choix des zones de développement des parcs éoliens et sur les impacts cumulés avec le projet portuaire de Port La Nouvelle et avec la navigation (activité nautique et pêche). Cette question, posée à l'occasion de la saisine sur un projet, illustre l'importance stratégique des évaluations environnementales et des choix opérés dans le cadre de la planification des espaces maritimes.

¹ Avis délibéré de l'Ae 2018-116 du 6 février 2019.

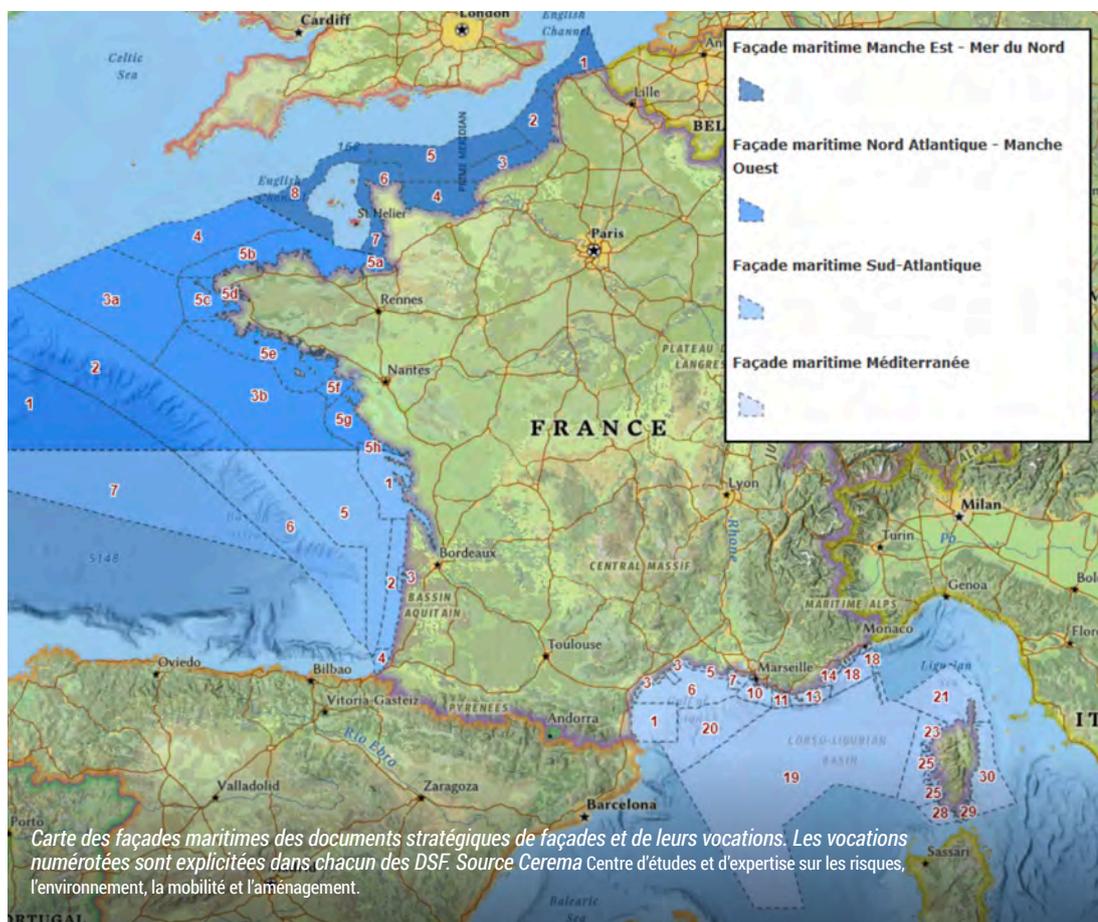
Les documents stratégiques de façade

Les documents stratégiques de façade¹ (DSF) déclinent la stratégie nationale de la mer et du littoral² pour chacune des quatre façades maritimes métropolitaines : Manche est – mer du Nord, Nord Atlantique-Manche ouest, Sud Atlantique et Méditerranée. La stratégie nationale est elle-même la réponse française aux deux directives cadres européennes : stratégie pour le Milieu marin³ (DCSMM) et planification de l'Espace maritime⁴ (DCPEM).

- 1 Article R. 219-1-17 du code de l'environnement.
- 2 Décret n° 2017-222 du 23 février 2017 Stratégie nationale pour la mer et le littoral.
- 3 Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008.
- 4 Directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014.

Chaque DSF comporte un volet environnemental important qui préexistait sous la forme du plan d'action pour le milieu marin, et qui a pour objectif l'atteinte du bon état écologique du milieu marin à l'horizon 2020. Cet horizon aujourd'hui atteint et la révision des plans d'action tous les six ans ont amené la France à proposer de tenir cet objectif pour 2026 ; ce qui reste ambitieux. En 2014, l'Ae avait délibéré quatre avis⁵ sur les plans d'action pour le milieu marin des quatre façades maritimes Manche – mer du Nord, Mers celtiques, golfe de Gascogne et Méditerranée. Elle s'était interrogée sur le découpage de la Côte atlantique nord en trois sous-régions aux enjeux très semblables. Ce découpage en façades des DSF a évolué pour ce qui concerne l'Atlantique nord et la Manche, la Bretagne est maintenant concernée par une seule façade, la nouvelle répartition correspond aux régions administratives et également aux grands bassins hydrographiques.

- 5 Avis délibéré de l'Ae n° 2014-81, 2014-83, 2014-84, 2014-85 du 3 décembre 2014.



Les DSF comportent quatre parties :

1. **La situation de l'existant dans le périmètre de la façade maritime** qui comprend un diagnostic de l'état de l'environnement littoral et marin et la présentation des usages de l'espace marin et littoral ainsi que les interactions terre-mer, leurs perspectives d'évolution et les principaux enjeux et conflits d'usage.
2. **La définition des objectifs stratégiques et des indicateurs associés**, objectifs environnementaux, sociaux et économiques assortis des conditions de la coexistence des activités et des zones cohérentes au regard des enjeux.
3. **Les modalités d'évaluation de la mise en œuvre du document stratégique.**
4. **Un plan d'action.**

Les avis délibérés en 2019⁶ portent sur les deux premières parties de chacun des DSF. L'État a en effet souhaité disposer de l'analyse de l'Ae à un stade encore précoce de l'élaboration des DSF avant de les soumettre à l'avis du public. La rédaction définitive des quatre volets des DSF est en cours, pour qu'ils soient adoptés au plus tard le 31 décembre 2022.

L'objet de ce chapitre n'est pas de détailler les éléments spécifiques de chacune des façades maritimes, qui sont accessibles au public dans le texte des avis de l'Ae accessibles en ligne. De façon générale, l'Ae a constaté l'amélioration des volets environnementaux des DSF par rapport aux plans d'action pour le milieu marin de 2014. Néanmoins, l'absence de définition encore stabilisée du bon état écologique du milieu marin limite leur portée. Bien que l'observation du milieu marin soit difficile et onéreuse, on constate une amélioration de la connaissance de ses écosystèmes que les DSF peinent cependant à exploiter. En particulier, les impacts des différentes activités anthropiques au sein des milieux marins ne sont pas réellement quantifiés, et les pressions de ces activités sur les écosystèmes sont parfois mal connues.

Au-delà de la nécessité d'améliorer les points évoqués ci-dessus, de façon à mettre en place des programmes de mesures efficaces en termes d'état écologique des milieux, l'Ae a pointé, dans ses recommandations, plusieurs pistes d'amélioration des DSF. Il conviendra notamment de renforcer l'articulation des DSF avec les principaux plans/programmes en rapport avec les activités et pollutions maritimes. Cela s'entend également pour les documents de planification des espaces terrestres, dont les conséquences sur les milieux marins peuvent être considérables. Les vocations des différentes zones maritimes impliquent des choix d'activités qui doivent être plus explicites et hiérarchisés. Les solutions de substitution raisonnables devront être correctement décrites afin d'éclairer le public sur les raisons des décisions prises, eu égard aux impacts sur l'environnement et la santé. L'Ae attend en particulier des documents qu'ils démontrent la cohérence des zonages d'activités avec les aires marines protégées et les zones Natura 2000⁷.

Les objectifs du DSF devront être ajustés sur l'exigence d'atteinte du bon état écologique. L'évaluation environnementale des DSF devra s'attacher à dérouler méthodiquement la séquence éviter, réduire, compenser et veiller à aboutir à une compensation totale des incidences résiduelles. Compte tenu de l'état dégradé des écosystèmes marins, il est souhaitable que des actions de restauration écologique soient engagées, ce qui pourrait donner l'occasion de mettre en place, dès l'étape de planification, des zones de compensation mutualisée financées par les contributions des maîtres d'ouvrage des projets.

⁷ Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE Oiseaux (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE Habitats faune flore, garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive Habitats sont des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive Oiseaux sont des zones de protection spéciale (ZPS).

⁶ Avis délibéré de l'Ae n° 2018-104, 2018-105, 2018-106, 2018-107 du 20 février 2019.



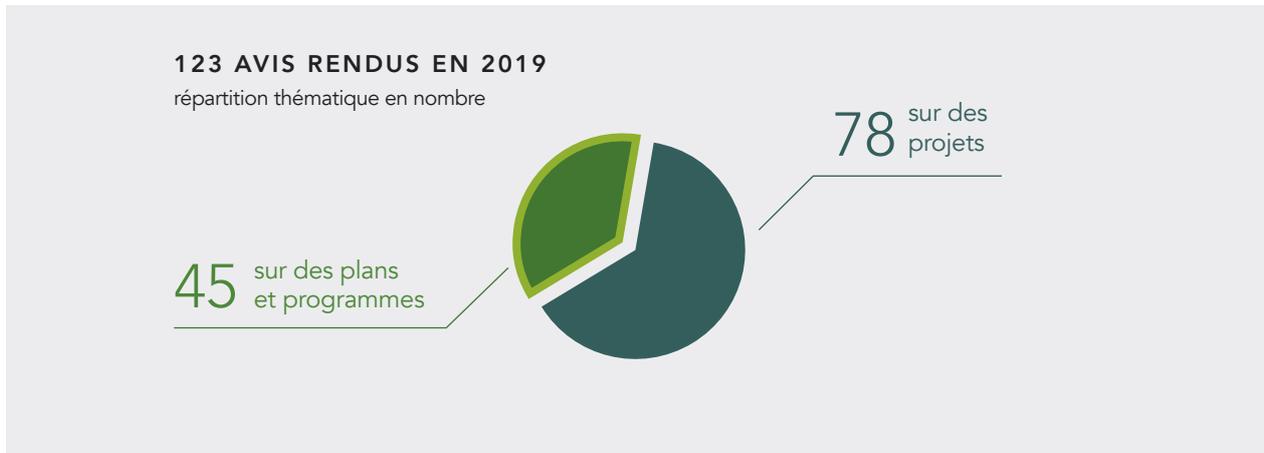


Annexes

Annexes

- Avis rendus p.68
- Décisions rendues p.70
- Décisions d'évocation p.72

Nombre d'avis rendus en 2019 (projets et plans/programmes)



Avis rendus sur des projets en 2019

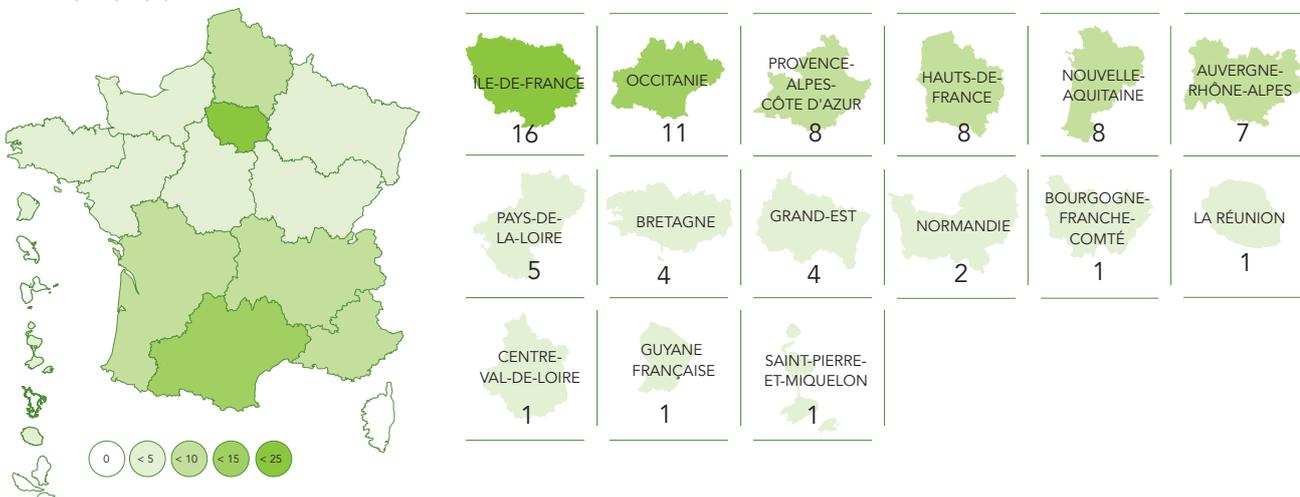
78 AVIS SUR DES PROJETS EN 2019

répartition thématique en % et en nombre



RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES AVIS SUR DES PROJETS EN 2019

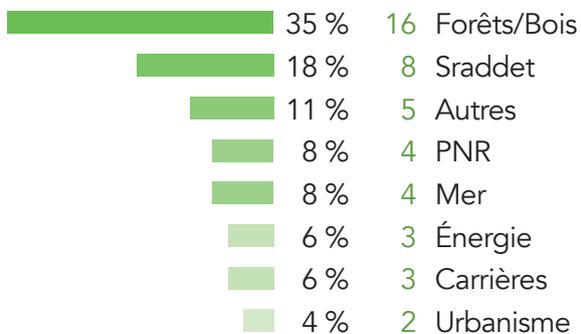
en nombre



Avis rendus sur des plans/programmes en 2019

45 AVIS SUR DES PLANS/PROGRAMMES EN 2019

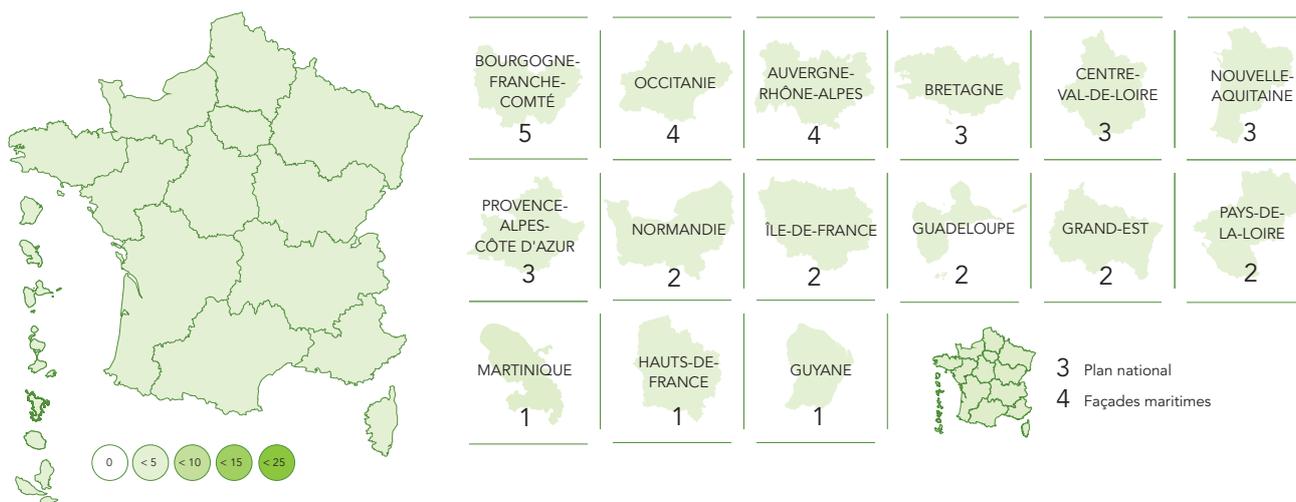
répartition thématique en % et en nombre



RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE

DES AVIS SUR DES PLANS/PROGRAMMES EN 2019

en nombre

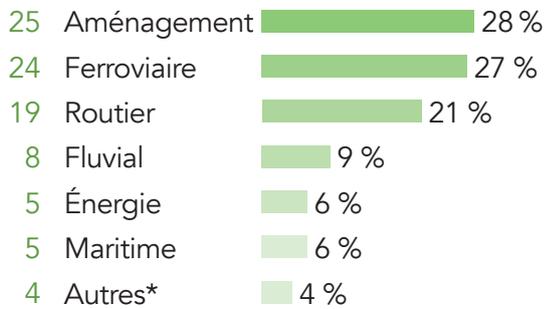


NB : les chiffres concernent les avis et décisions pris en 2019 (même si le dossier a été déposé en 2018) ; ils ne prennent pas en compte les dossiers déposés en 2019 dont l'avis ou la décision est rendu en 2020.

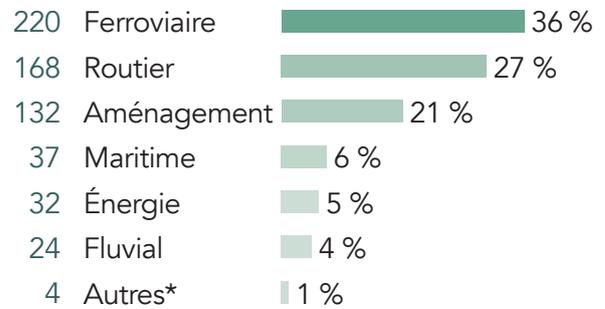
Décisions de cas par cas sur des projets en 2019

répartition thématique en % et en nombre

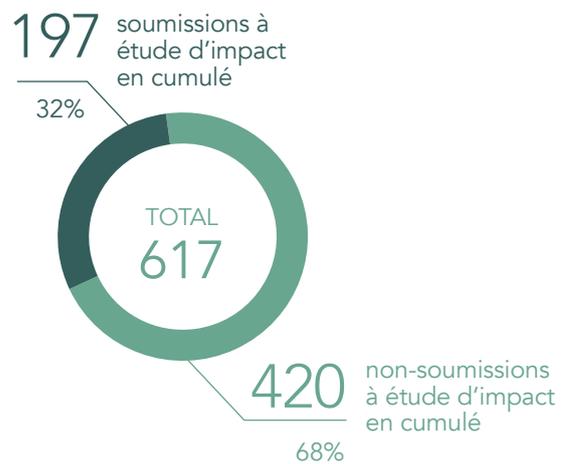
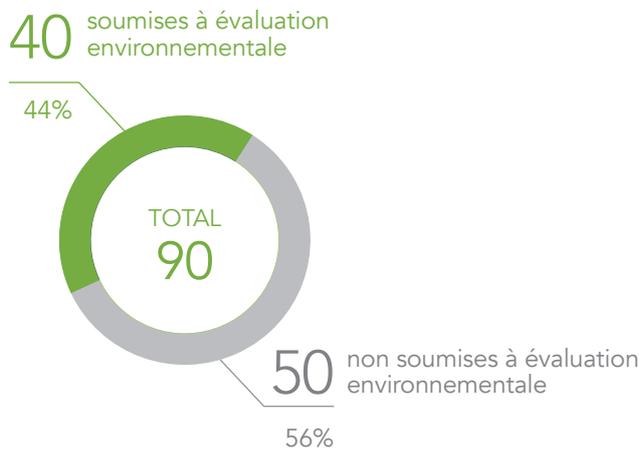
90 DÉCISIONS EN 2019



617 DÉCISIONS CUMULÉES DEPUIS 2012



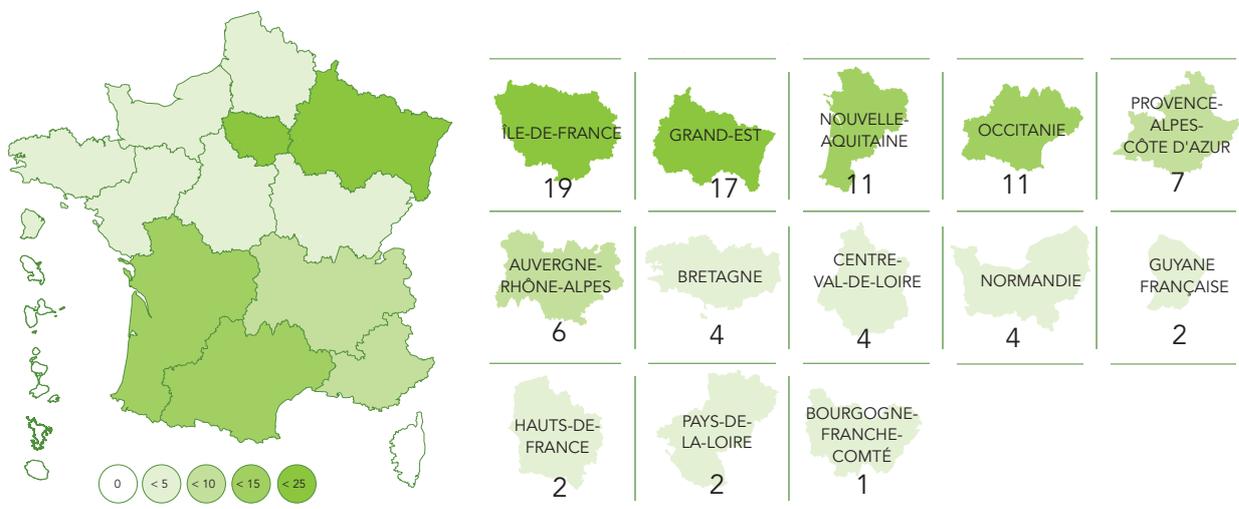
* défrichement de parcelles, aménagement de clôtures, aérien



RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE

DES DÉCISIONS DE CAS PAR CAS SUR DES PROJETS EN 2019

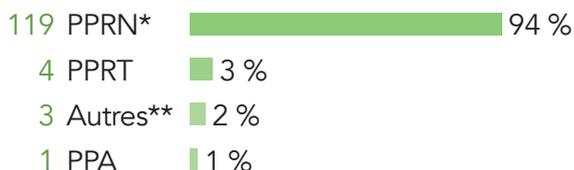
en nombre



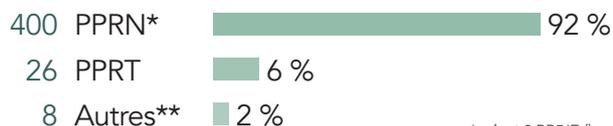
Décisions de cas par cas sur des plans/programmes en 2019

répartition thématique en % et en nombre

127 DÉCISIONS EN 2019



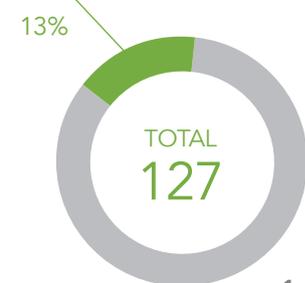
434 DÉCISIONS CUMULÉES DEPUIS 2016



* dont 3 PPRIF (incendies, forêts) et 3 PPR littoraux

** dont 1 directive de mise en valeur et de protection du paysage, 1 charte de parc national portant sur 2 régions et 1 schéma régional des carrières de La Réunion

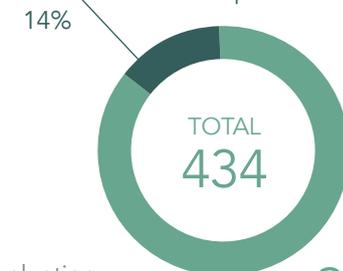
16 soumises à évaluation environnementale



111 non soumises à évaluation environnementale

87%

59 soumises à évaluation environnementale cumulées depuis 2016



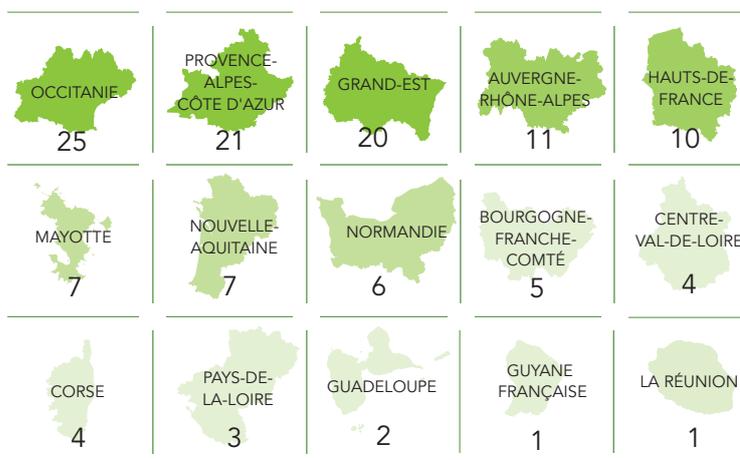
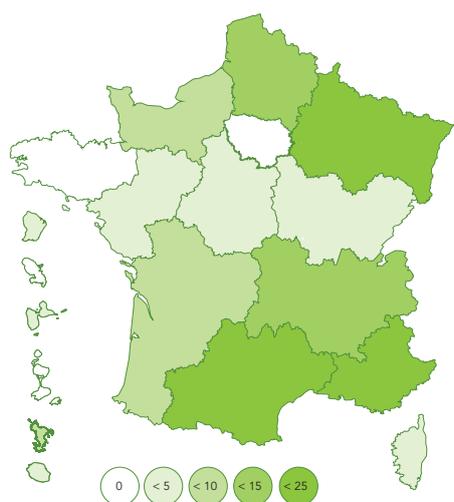
375 non soumises à évaluation environnementale cumulées depuis 2016

86%

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE

DES DÉCISIONS DE CAS PAR CAS SUR DES PLANS/PROGRAMMES EN 2019

en nombre



Décisions d'évocation de l'Ae en 2019



Décisions d'évocation du ministre en 2019

9 DÉCISIONS D'ÉVOCATION DU MINISTRE EN 2019

Dans le contexte de la décision n° 400559 du 6 décembre 2017 du Conseil d'État, le ministre de l'Environnement s'est saisi de 9 dossiers présentant une sensibilité particulière, pour en confier l'instruction à l'Ae.

Vous pouvez retrouver l'ensemble des avis rendus et des décisions de cas par cas prises par l'Ae en 2019 aux adresses suivantes :

LES AVIS RENDUS EN 2019

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

LES DÉCISIONS RENDUES EN 2019

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

Directeur de publication :
Philippe Ledenvic

Rédacteur en chef :
Maud de Crépy

Secrétaire de rédaction :
Bruno Hemon

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

Conception :
Amarantedesign - Sophie Fournier Villiot
Sarah Carlier, *secrétariat d'édition*
Crédit images : LdD Shutterstock/amarante, mars 2020©

Imprimeur labellisé Imprim'Vert
(garantit la gestion des déchets dangereux
en filières agréées).

L'imprimeur a fait certifier sa chaîne
de contrôle : FSC BV-COC-839867.
Imprimé sur papier partiellement recyclé
issu de forêts gérées durablement.



