



MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Propositions pour l'amélioration de la qualité des évaluations environnementales

Rapport n° 012747-01

établi par
Christian DUBOST, Christian LE COZ (coordonnateur) et Michel PY

Novembre 2019



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Statut de communication	
☐	Préparatoire à une décision administrative
☐	Non communicable
☐	Communicable (données confidentielles occultées)
☐	Communicable

Sommaire

Résumé.....	6
Introduction.....	11
1. Les réflexions autour de la qualité des évaluations environnementales.....	13
1.1. Les définitions relatives à l'évaluation environnementale.....	13
1.1.1. L'évaluation environnementale : qu'est-ce que c'est ?.....	13
1.1.2. Comment définir la qualité d'une évaluation environnementale ?.....	13
1.1.3. Qui sont les « clients » d'une évaluation environnementale ?.....	13
1.2. Les travaux à l'étranger sur la qualité des évaluations environnementales.....	14
1.3. La qualité des évaluations environnementales a été peu abordée en France.....	15
1.3.1. Les rapports français ne traitent pas vraiment du sujet de la qualité.....	15
1.3.2. La seule initiative notable française est la « charte d'engagement des bureaux d'études ».....	16
1.3.3. La principale explication de l'absence d'intérêt en France pour la qualité est la prégnance de la conformité réglementaire.....	17
2. Les différentes approches de la mission pour cerner la qualité des évaluations environnementales.....	19
2.1. Les entretiens qualitatifs avec les parties prenantes font ressortir de nombreuses convergences pour améliorer la qualité.....	19
2.1.1. Les maîtres d'ouvrage.....	19
2.1.2. Les bureaux d'études.....	20
2.1.3. Les autorités environnementales.....	22
2.1.4. Les commissaires enquêteurs.....	23
2.1.5. Les associations du réseau France nature environnement.....	23
2.1.6. Synthèse des facteurs de qualité.....	24
2.2. La méthode commune des deux enquêtes auprès des autorités environnementales.....	25
2.3. Les résultats de l'enquête « qualité des études d'impact de projet ».....	26
2.3.1. Une appréciation générale de la qualité de l'étude d'impact qui interroge.....	26
2.3.2. La qualité des différents items des études d'impact.....	27
2.3.3. Les classes de qualité des items d'une étude d'impact.....	28
2.3.4. Quelques résultats complémentaires.....	30

2.4. Les résultats de l'enquête « qualité des évaluations environnementales des plans et programmes ».....	32
2.4.1. Une appréciation générale de la qualité des évaluations environnementales qui interroge également.....	32
2.4.2. La qualité des différents thèmes des évaluations environnementales.....	33
2.4.3. Les classes de qualité des items d'une évaluation environnementale.....	33
2.4.4. La prédominance des plans/programmes d'urbanisme.....	35
2.4.5. Quelques résultats complémentaires.....	36
2.5. Les résultats de l'enquête « qualité des études d'impact et des évaluations environnementales » auprès des parties prenantes.....	37
2.5.1. Analyse de la qualité des études d'impact et des évaluations environnementales	38
2.5.2. Quelle possibilité de dépasser la charte d'engagement des bureaux d'études ? ..	39
2.5.3. Les avis sur des propositions d'amélioration.....	41
2.6. Des études de cas pour tenter de corroborer les dires d'experts et les résultats des enquêtes.....	44
3. Les propositions pour une amélioration de la qualité des évaluations environnementales.....	47
3.1. Impliquer davantage les maîtres d'ouvrage et dépasser la charte actuelle.....	47
3.2. Renforcer le dialogue entre maîtres d'ouvrage, bureaux d'études et autorités environnementales.....	48
3.3. Faire monter en compétence les maîtres d'ouvrage.....	50
3.4. Tirer les évaluations vers l'amont et donner une nouvelle ambition pour le cadrage préalable.....	51
3.5. Produire des rapports d'évaluation environnementale orientés vers le public.....	53
3.5.1. Renforcer la transparence sur les conditions de réalisation de l'évaluation environnementale et la lisibilité des dossiers.....	53
3.5.2. Améliorer la présentation des dossiers d'enquête.....	54
3.5.3. Améliorer la qualité du résumé non technique et son appropriation par le grand public.....	55
3.6. Quelques mesures d'accompagnement pourraient limiter des problèmes récurrents	57
3.6.1. Pérenniser la cotation des évaluations environnementales ?.....	57
3.6.2. La mise en place d'un système obligatoire attestant des compétences des bureaux d'études ne semble pas justifiée.....	58
3.6.3. Prendre davantage en compte les enjeux biodiversité dans les PLU /PLUi.....	60
3.6.4. Favoriser la production de guides et structurer l'accès aux documents (guides)	61

Conclusion.....	64
Annexes.....	67
1. Lettre de mission.....	68
2. Liste des personnes rencontrées.....	71
3. Analyse des travaux relatifs à la qualité des évaluations environnementales..	77
3.1. Définitions juridiques relatives à l'évaluation environnementale.....	77
3.2. Les travaux scientifiques sur la qualité des rapports d'évaluation environnementale ont pour origine le Royaume-Uni.....	78
3.3. Les travaux de la commission européenne.....	80
3.4. Les facteurs de qualité dans les processus d'évaluation environnementale.....	83
3.5. Les initiatives en matière de qualité des évaluations environnementales de quelques autres acteurs.....	85
4. La qualité des évaluations environnementales : rapports de missions.....	87
4.1. Rapport « Moderniser l'évaluation environnementale » [Jacques Vernier, mars 2015]	87
4.2. Rapport « Améliorer la séquence éviter - réduire - compenser » [Romain Dubois, janvier 2015].....	87
4.3. Rapport « Démocratie environnementale : débattre et décider » [commission spécialisée du CNTE présidée par Alain Richard, juin 2015].....	88
5. Évaluation de la charte d'engagement des bureaux d'étude dans le domaine de l'évaluation environnementale : rapport de stage.....	91
5.1. La charte d'engagement des bureaux d'études.....	91
5.2. Le rapport d'évaluation de Mauranne Lachaise.....	95
6. Guide pour répondre à l'enquête relative aux études d'impact.....	99
7. Exploitation du questionnaire « qualité des études d'impact de projet ».....	105
7.1. Éléments de présentation.....	105
7.2. Description du projet.....	107
7.3. État initial (Description de l'environnement susceptible d'être affecté par le projet)	108
7.4. Effets du projet.....	111
7.5. Analyse des solutions alternatives.....	114
7.6. Démarche ERC.....	116

7.7. Qualité de la présentation.....	118
7.8. Résumé non technique.....	121
7.9. Qualité des experts.....	121
7.10. Synthèse du questionnaire.....	122
7.11. Regroupement en classes de qualité pour l'analyse des différences.....	124
8. Exploitation du questionnaire « qualité des évaluations environnementale des plans et programmes ».....	125
8.1. Éléments de présentation.....	125
8.2. Description du plan ou du programme.....	126
8.3. État initial (Description de l'environnement susceptible d'être affecté par le plan ou le programme).....	127
8.4. Incidences du plan ou du programme.....	129
8.5. Analyse des solutions de substitution.....	131
8.6. Articulation avec les autres plans et programmes.....	131
8.7. Démarche ERC.....	132
8.8. Mesures de suivi.....	133
8.9. Qualité de présentation.....	133
8.10. Résumé non technique.....	135
8.11. Qualité des experts.....	136
8.12. Synthèse du questionnaire.....	136
8.13. Regroupement en classes de qualité pour l'analyse des différences sur les moyennes.....	139
9. Exploitation de l'enquête « qualité des études d'impact et des évaluations environnementales » auprès des parties prenantes.....	141
9.1. Les modalités pour joindre les parties prenantes.....	141
9.1.1. Les maîtres d'ouvrage.....	141
9.1.2. Les bureaux d'études.....	141
9.1.3. Les services instructeurs de l'État.....	141
9.1.4. Les autorités environnementales.....	142
9.1.5. Les commissaires enquêteurs.....	142
9.1.6. Les associations du réseau FNE.....	142
9.2. Introduction.....	143
9.3. Première partie : analyse de la qualité des évaluations environnementales.....	144
9.4. Deuxième partie : charte d'engagement des bureaux d'études.....	149

9.5. Troisième partie : améliorations possibles.....	150
10. Les études de cas.....	159
10.1. Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires de la région Sud.....	159
10.2. Le contournement ferroviaire de Donges.....	161
10.3. Les aménagements de SOLIDEO pour les Jeux Olympiques.....	163
10.4. Le PLU de Yèvre-la-Ville (45).....	165
10.5. Le parc éolien de Venesmes (18).....	167
11. Le processus d'élaboration des guides.....	171
12. Glossaire des sigles et acronymes.....	173

Résumé

Depuis plusieurs années, la problématique de la qualité des évaluations environnementales s'est concentrée sur le rôle des bureaux d'études. Le rapport de 2011¹ du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) estimait ainsi les études d'impact largement perfectibles, voire médiocres et il en faisait porter la responsabilité aux bureaux d'études. L'approche du présent rapport est sensiblement différente. Que ce soit pour les études d'impact (pour les projets) ou les évaluations environnementales (pour les plans/programmes), la mission note que le code de l'environnement a confié aux maîtres d'ouvrage la responsabilité de leur élaboration ; à ce titre, ils sont les premiers responsables de la qualité. Certains maîtres d'ouvrage, notamment ceux qui sont confrontés fréquemment à la conduite de telles évaluations, en ont conscience et produisent des évaluations de qualité grâce notamment à des dispositions contractuelles claires avec leur bureau d'études et un dialogue constructif avec les services de l'État ; mais la tâche est plus difficile pour les maîtres d'ouvrage non récurrents.

Pour appréhender cette question, la mission a développé une palette d'outils, classiques (rencontres avec de très nombreuses parties prenantes tout au long de la chaîne de production et d'examen des évaluations : maîtres d'ouvrage, bureaux d'études, services de l'État, autorités environnementales, commissaires enquêteurs et associations de protection de l'environnement...) mais aussi plusieurs enquêtes en ligne.

Bénéficiant de la proximité du CGEDD avec l'Autorité environnementale, les missions régionales d'autorité environnementale et les pôles « évaluation environnementale » des directions régionales de l'environnement de l'aménagement et du logement, la mission a ainsi lancé deux enquêtes consistant à juger de la qualité des évaluations environnementales des plans programmes et des études d'impact des projets examinés entre la mi-mai et la mi-juillet 2019. Les principaux résultats, portant sur 64 études d'impact et 88 évaluations environnementales sont les suivants.

- Environ 50 % des études d'impact de projet sont de bonne ou très bonne qualité, 30 % de qualité moyenne et 20 % de mauvaise qualité ou très mauvaise qualité.
- Environ 30 % des évaluations environnementales de plan/programme sont de bonne ou très bonne qualité, 30 % de qualité moyenne et 40 % de mauvaise qualité ou très mauvaise qualité.

Ces résultats corroborent l'avis des services de l'État et des autorités environnementales. La qualité des évaluations environnementales des plans-programmes est sensiblement moindre que celles des études d'impact de projets.

Dans une troisième enquête auprès de toutes les parties prenantes (mais où les commissaires enquêteurs représentent plus des deux tiers des répondants), la perception est celle d'une amélioration de la qualité au cours de dernières années (près de 60 % contre moins de 10 % ressentant une dégradation).

Les avis exprimés lors des entretiens et les résultats des enquêtes convergent également sur les points faibles des évaluations avec, au premier rang des sujets les moins bien traités, la problématique des gaz à effet de serre. Les autres sujets pour lesquels des progrès sont attendus concernent la phase amont des projets et plans programmes (présentation des solutions alternatives, démarche d'évitement), la qualité de l'air, la question de l'artificialisation des sols (en

¹ Rapport CGEDD n° 007411-01, Compétences et professionnalisation des bureaux d'études au regard de la qualité des études d'impact (évaluations environnementales. Mai 2011.

lien avec l'ouverture de nouveaux secteurs à l'urbanisation) ou encore le suivi dans le temps des mesures.

Lors des entretiens, nombreux étaient ceux qui ont évoqué devant la mission l'importance relative du traitement des sujets relatifs à la biodiversité dans les évaluations environnementales, parfois excessive au regard des autres sujets, notamment pour les projets en milieu urbain. Mais les enquêtes semblent montrer que son traitement reste contrasté et perfectible.

La mission considère que l'une des clés d'une évaluation environnementale de qualité réside dans la bonne prise en compte par le maître d'ouvrage de l'environnement dès la phase amont, ce qui passe par un lancement rapide de la mission du bureau d'études afin d'accompagner l'élaboration du projet et/ou du plan-programme. Le cadrage préalable a fait l'objet de nombreux échanges avec les parties prenantes, et de positions assez contrastées, notamment vis-à-vis du cadrage « formel », obligatoire dans environ la moitié des États membres et recommandé par la Commission européenne. En France, la pratique du cadrage préalable reste très limitée, ce qui est corroboré par les chiffres de l'échantillon : cadrage écrit (formel) 4 %, cadrage informel (ou simplifié) 21 % et absence de cadrage 75 %. Faiblesse des effectifs dans les services de l'État, réticences des maîtres d'ouvrage, difficultés intrinsèques à l'exercice (comment s'engager sur les priorités d'une évaluation environnementale en phase amont, sans connaissance complète du contexte) constituent les principales explications de cette faible pratique. De ce fait, le cadrage ne répond pas aux attentes des maîtres d'ouvrage et des bureaux d'études qui n'y ont que peu recours. La mission préconise de réaliser un parangonnage dans les pays recourant au cadrage systématique afin d'examiner la possibilité de renforcer son utilisation. Le cadrage « informel » ou simplifié, correspondant à une réunion multipartite d'échanges au lancement de l'évaluation, constitue en tout état de cause une pratique intéressante, aujourd'hui concentrée sur certaines régions, dont le développement est à encourager.

Sur le plan de la forme, les critiques vont à l'organisation des dossiers et leur présentation changeante, leur taille exagérée (dans les échantillons : 355 pages sans les annexes pour les études d'impact et 475 pages pour les évaluations environnementales). La rédaction des résumés non techniques est jugée souvent médiocre et peu didactique alors qu'ils devraient être la pièce la plus importante des dossiers. La mission préconise de renforcer leur visibilité et leur lisibilité, et recommande également de rendre obligatoire les mémoires en réponse aux avis d'autorité environnementale pour les plans-programmes, à l'instar de l'évolution récente relative aux études d'impact des projets, qui a constitué un réel progrès.

La mission n'a pas mis en évidence, au travers des enquêtes, d'effet réellement significatif de la charte d'engagement des bureaux d'études sur la qualité des études d'impact, un effet favorable sur la qualité des évaluations environnementales des plans-programmes ayant a contrario été identifié dans l'enquête ad hoc. Les principaux enseignements des auditions de parties prenantes sur ce sujet sont que la charte est peu connue et qu'elle n'a pas induit de modifications de comportements. Au regard des nombreux échanges qui n'ont pas fait émerger d'intérêt partagé vis-à-vis de dispositifs plus contraignants (accréditation, certification de système, qualification obligatoire, agrément de personnes), la mission ne propose pas la mise en place de tels dispositifs. La mission préconise un engagement plus affirmé des maîtres d'ouvrage et de renforcer le dialogue maîtres d'ouvrage/bureaux d'études/services de l'État (services instructeurs et autorités environnementales) pour la réussite des évaluations environnementales.

La mission considère importante la montée en compétence des acteurs ; elle propose de concentrer l'action sur la sensibilisation et la formation des maîtres d'ouvrage, notamment occasionnels, ainsi que l'amplification de la réalisation d'outils de type guide avec la mise en place d'un centre de

ressources qui notamment rassemblera tous les documents (guides, circulaires, instructions...) facilitant la réalisation d'évaluations de qualité.

Liste des recommandations

Recommandation 1. Créer des espaces de dialogue nationaux et régionaux entre maîtres d'ouvrage, bureaux d'études, autorités environnementales et autres parties prenantes de l'évaluation environnementale (et notamment les commissaires enquêteurs) pour échanger sur les attentes réciproques, les projets de doctrines et les sujets nouveaux ou sensibles de sorte à rapprocher les points de vue. (Autorités environnementales).....49

Recommandation 2. Développer des formations à destination des maîtres d'ouvrage occasionnels; saisir en particulier l'opportunité des élections municipales pour proposer un partenariat MTES/AMF et des organismes de conseil et de formation (Territoires Conseils, AFB, ENPC...) pour sensibiliser/former les nouveaux élus. (CGDD, IFORE).....50

Recommandation 3. Inciter les maîtres d'ouvrage à lancer leurs évaluations environnementales en parallèle aux études de projet ou de plan programme afin de permettre une meilleure prise en compte de l'environnement. Prévoir de décrire le processus de concertation amont dans un chapitre dédié de l'étude d'impact et de l'évaluation environnementale. (CGDD).....51

Recommandation 4. Réaliser un parangonnage dans les pays qui ont rendu obligatoire le cadrage préalable pour analyser les dispositions qui pourraient être applicables en France. Inciter au développement du cadrage informel dès à présent et rendre obligatoire le cadrage formel pour les projets soumis à débat public. (CGDD)..... 53

Recommandation 5. Rendre obligatoire, pour les maîtres d'ouvrage publics, la publication dans les études d'impact et les évaluations environnementales des informations suivantes : le cahier des charges, la date de signature du contrat entre le maître d'ouvrage et le bureau d'études, le coût du contrat, le nombre de jours d'inventaires de biodiversité, les dates de réalisation des inventaires . Pour les maîtres d'ouvrage privés, inciter fortement à la publication volontaire de ces informations. (CGDD)..... 54

Recommandation 6. Pour la meilleure information du public, rendre obligatoire dans le dossier d'enquête publique l'insertion des documents suivants : - la publication de l'avis de l'autorité environnementale comme fascicule spécifique du dossier ; - le mémoire en réponse à l'avis de l'autorité environnementale pour les plans/programmes à l'instar de l'obligation existant pour les projets sous forme de fascicule spécifique du dossier. (CGDD).....55

Recommandation 7. Rendre obligatoire : - un résumé non technique rédigé sous la forme d'un document indépendant ; - que l'avis de l'autorité environnementale

figure en première place des pièces du dossier ; - un glossaire pour les mots compliqués et les sigles. Produire un guide d'aide à la rédaction des résumés non techniques (CGDD)..... 56

Recommandation 8. Développer au niveau des autorités environnementales une grille commune d'analyse de la qualité des dossiers afin d'harmoniser les pratiques. Examiner l'intérêt d'une hiérarchisation des recommandations et d'une appréciation qualitative systématique. (CGEDD).....58

Recommandation 9. Rendre obligatoire dans le cadre de l'évaluation environnementale d'un plan local d'urbanisme (ou intercommunal) la réalisation d'inventaires de biodiversité dans les zones susceptibles d'être ouvertes à l'urbanisation attestant qu'il n'y a pas d'enjeux majeurs de biodiversité et d'incompatibilité avec la définition des zones à urbaniser. (CGDD et DGALN/DHUP)..... 61

Recommandation 10. Créer un centre de ressources sur l'évaluation environnementale (animation de réseaux d'acteurs, accompagnement technique, production et mise à disposition de guides et documents). Optimiser la production de guides : élaboration avec les parties prenantes et développement de la communication lors de la sortie de ces documents. (CGDD).....63

Introduction

La lettre de mission du 30 janvier 2019 (voir annexe 1) demande des propositions pour une amélioration de la qualité des études d'impact (EI) de projet et des évaluations environnementales pour les plans/programmes. Ces deux types d'analyses sont regroupés dans la suite sous les termes « évaluation environnementale » (EE).

La lettre de mission relaie un sentiment de médiocre qualité d'ensemble des évaluations environnementales. En l'absence d'autres analyses réalisées par le passé sur la qualité des évaluations environnementales en France, la lettre de mission s'inscrit dans les conclusions du rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de 2011² en postulant que les améliorations devraient venir en premier lieu d'une meilleure pratique des bureaux d'études. Telle est d'ailleurs la philosophie du ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) depuis de nombreuses années, qui avait conduit à la signature en 2015 de la charte d'engagement des bureaux d'études. La lettre de mission demandait par ailleurs au CGEDD d'effectuer un bilan de fonctionnement de cette charte et d'analyser l'opportunité de dispositifs complémentaires : agrément, certification...

La lettre de mission vise essentiellement une amélioration du rapport écrit d'évaluation environnementale soumis à enquête publique (ou dans certains cas à consultation électronique du public). Or, selon la doctrine du ministère de la transition écologique et solidaire, l'évaluation environnementale est d'abord un processus dans lequel un rapport d'évaluation environnementale est produit. Même s'il se concentre sur la production écrite, le présent rapport évoque également le processus global.

La Commission européenne est consciente de l'insuffisante prise en compte de cette notion de qualité³ dans de la directive 2011/92/EU : elle a *introduit des exigences de procédure fondamentales, mais n'a rien prévu pour assurer la qualité du rapport d'évaluation des impacts sur l'environnement et la qualité du processus d'évaluation environnementale en tant que tel. En l'absence de dispositions et de normes d'amélioration de la qualité, un large pouvoir discrétionnaire est laissé aux États membres et leurs autorités compétentes pour la mise en œuvre et interpréter certaines de ses dispositions. Cela nuit... à la possibilité de disposer de rapports et de processus d'étude d'impact sur l'environnement (EIE) de bonne qualité, qui sont essentiels pour une prise de décision éclairée.*

De fait, les directives et la réglementation française qui les décline ne comportent pas de réelles exigences de qualité pour le rapport d'évaluation environnementale. En outre, des inquiétudes existent sur un affaiblissement actuel de la qualité des évaluations environnementales au niveau national⁴ comme au niveau international⁵.

Pour traiter ce sujet complexe et très transversal, la mission a rencontré un grand nombre de parties prenantes tout au long de la « chaîne de production » d'une évaluation environnementale : maîtres d'ouvrage responsables en premier lieu de l'EE, bureaux d'études qui engagent leurs noms dans le document, mais aussi services instructeurs, autorités environnementales qui portent un jugement sur la qualité des EE, commissaires enquêteurs et France Nature Environnement qui contribuent à

² Rapport CGEDD n° 007411-01, Compétences et professionnalisation des bureaux d'études au regard de la qualité des études d'impact (évaluations environnementales, mai 2011).

³ European Commission, 2012, Commission staf working paper Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a directive of the european directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment.

⁴ Rapport 2018 de l'Autorité environnementale

⁵ United Nations Environment Programme, 2018, Assessing Environmental Impacts. A Global Review of Legislation. *Une tendance préoccupante à l'affaiblissement du processus d'évaluation des impacts sur l'environnement a été observée.*

appréhender le point de vue du public. Des rencontres avec des acteurs de la formation et de la normalisation, et bien évidemment avec le commanditaire le commissariat général au développement durable (CGDD) ont permis d'approfondir certains points. À travers l'ensemble de ces entretiens qualitatifs, la mission a cherché à dégager les facteurs de qualité des évaluations environnementales pour ses interlocuteurs.

La mission a ensuite tenté d'approcher le niveau de qualité perçue des évaluations environnementales par deux enquêtes auprès des autorités environnementales : l'une relative aux projets et l'autre aux plans/programmes. Ces enquêtes portaient également sur la qualité des différentes parties des rapports et l'impact de certains facteurs de qualité identifiés.

La mission a enfin réalisé une enquête en ligne auprès des parties prenantes d'une évaluation environnementale : maîtres d'ouvrage, bureaux d'études, services instructeurs, autorités environnementales, commissaires enquêteurs et les associations environnementales du réseau de France Nature Environnement (FNE). Cette enquête « parties prenantes » avait pour but de connaître le point de vue des acteurs de terrain, de recouper les opinions entendues lors des entretiens et de commencer à tester certaines propositions que la mission pourrait émettre.

La qualité des évaluations environnementales concernait près de 2 600 dossiers⁶ en 2018. Sur le plan financier, la Commission européenne estimait dans le rapport précité que le coût moyen pour les maîtres d'ouvrage serait de l'ordre de 41 000 € par évaluation environnementale de projet (valeur 2010). Sur cette base (et sous réserve que le coût d'une évaluation de plan/programme soit équivalent) le coût annuel des évaluations dépasserait les 100 millions d'euros en France (hors inflation). Les coûts de traitement administratif étaient estimés en 2017 entre 173 et 255 millions d'euros par an dans l'Union, soit une estimation⁷ (sur une base proportionnelle au produit intérieur brut dont les rapporteurs ont bien conscience des limites) de 32 millions d'euros pour la France. Le coût total des évaluations environnementales pour la France serait donc de l'ordre de 130 millions d'euros. Au regard de ce seul chiffre, il est légitime de s'intéresser à la qualité du « produit ».

Enfin, l'amélioration de la qualité des évaluations environnementales constitue un enjeu majeur d'insertion des projets dans leur environnement humain et écologique et de planification respectueuse de l'environnement pour les plans ou programmes.

⁶ Le rapport d'activité 2018 commun à l'Autorité environnementale (Ae) et aux missions régionales d'autorité environnementale indique que l'Ae a produit 107 avis délibérés, 82 pour des projets et 25 pour des plans ou programmes et les missions régionales d'autorité environnementale ont produit 1 868 avis, 1 160 pour des projets et 708 pour des plans ou programmes. On peut estimer qu'environ 750 dossiers n'ont pas fait l'objet d'un avis.

⁷ En retenant un taux de 15 % de dépenses pour la France (en 2017, la France représentait 13 % de la population européenne et 15 % du PIB) et avec l'hypothèse que les dépenses sont partout homogènes dans l'Union, ce qui est probablement minorant pour la France qui produit plus d'évaluation environnementale qu'en moyenne, Le rapport de la Commission européenne de 2012 *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment* estimait que le nombre annuel moyen d'EIE varie considérablement à travers l'UE : de moins de 30 (10 à Malte, 11 en Lettonie et 23 en Autriche) à plus de 1 000 (1 000 en Allemagne, 1 054 en Espagne, 1 548 en Italie, 3 867 en France et 4 000 en Pologne).

1. Les réflexions autour de la qualité des évaluations environnementales

Avertissement : les termes « évaluation environnementale » ont deux sens en France. Ils concernent en général l'ensemble des études d'impact de projet et des évaluations environnementales de plans/programmes mais parfois seulement les évaluations environnementales de plans/programmes. Seul le contexte permet de savoir de quoi il s'agit.

1.1. Les définitions relatives à l'évaluation environnementale

1.1.1. L'évaluation environnementale : qu'est-ce que c'est ?

Le site internet du ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) retient, au sein de la rubrique⁸ « l'évaluation environnementale : qu'est-ce que c'est ? », la notion de « processus » dans sa définition. *L'évaluation environnementale est un processus visant à intégrer l'environnement dans l'élaboration d'un projet, ou d'un document de planification, et ce dès les phases amont de réflexions. Elle sert à éclairer tout à la fois le porteur de projet et l'administration sur les suites à donner au projet au regard des enjeux environnementaux et ceux relatifs à la santé humaine du territoire concerné, ainsi qu'à informer et garantir la participation du public.*

Les définitions juridiques de l'évaluation environnementale sont présentées en annexe 3.

1.1.2. Comment définir la qualité d'une évaluation environnementale ?

Selon la définition de l'organisation internationale de normalisation (ISO), la qualité est l'aptitude d'un produit ou d'un service à satisfaire les exigences spécifiées. Dans le cas d'un service, la démarche ayant pour but l'obtention ou l'amélioration de la qualité est l'assurance qualité qui porte notamment sur l'organisation et le management, permettant de garantir au « client » que ses exigences sont respectées à tous les stades. L'assurance qualité se définit comme l'ensemble des actions préventives et systématiques nécessaires pour assurer la confiance du client, répondre exactement à ses besoins et attentes et améliorer la performance⁹ du service.

Pour juger de la qualité, il convient ainsi en premier lieu de connaître ses clients et leurs attentes pour mettre en place des référentiels d'évaluation adaptés.

1.1.3. Qui sont les « clients » d'une évaluation environnementale ?

La définition du site internet du MTES identifie, conformément au code de l'environnement, trois clients :

1. le porteur de projet ;

⁸ <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/evaluation-environnementale>

⁹ La norme ISO 9001 sur le management de la qualité repose sur un certain nombre de principes, notamment une forte orientation client, la motivation et l'engagement de la direction, l'approche processus et l'amélioration continue, la version 2015 intégrant la dimension « risques ». On peut largement s'inspirer de ces principes pour appréhender la question de la qualité des évaluations environnementales.

2. l'administration ;

3. le public.

Le porteur de projet est à la fois « producteur » et « client » de l'évaluation environnementale. Il a clairement la responsabilité de la production du rapport d'évaluation environnementale. Mais il participe du processus car l'élaboration *in itinere* du rapport d'évaluation environnementale doit lui permettre d'améliorer le projet (ou le plan/programme) dont il a la responsabilité.

En France, l'évaluation environnementale concerne l'autorité administrative « traditionnelle » (les services instructeurs) et, depuis 2009¹⁰, l'autorité environnementale. Toutes deux sont chargées de porter une appréciation sur les évaluations environnementales. Mais leur appréciation est de nature différente et intervient à des moments différents.

Le public est une forme de « client final ». Le rapport d'évaluation environnementale lui est en grande partie destiné même s'il ne peut pas toujours bien se l'approprier, du fait notamment de la longueur et de la complexité des dossiers soumis à la consultation du public. Le public peut quand même apporter des critiques sur la qualité des évaluations environnementales. Quand ces critiques sont relayées par les commissaires enquêteurs, elles peuvent conduire au refus du « produit » par l'autorité administrative ou à des modifications de celui-ci liées aux réserves émises.

Des travaux¹¹ relatifs à l'évaluation de la qualité des rapports d'évaluation des impacts sur l'environnement montrent qu'il existe une pluralité d'attentes entre le porteur de projet, les autorités et le public.

1.2. Les travaux à l'étranger sur la qualité des évaluations environnementales

Les travaux sur la qualité des évaluations environnementales dans le monde ont pour origine les recherches de Lee et Colley¹² de l'Université de Manchester en 1987. La méthode d'évaluation est décrite dans de nombreux articles et récapitulée dans un rapport¹³ de 1999 pour la Commission européenne. La méthode d'évaluation initialement utilisée pour des EI a aussi été utilisée pour des EE¹⁴ (de plan/programme).

Les travaux sont de nature différente selon qu'ils portent sur les études d'impact, les évaluations environnementales ou le processus d'évaluation environnementale. La mission a détaillé le contenu de ces travaux dans l'annexe 3 ; elle se concentre dans la suite de ce chapitre sur la méthode proposée par la Commission.

¹⁰ Décret n° 2009-496 du 30 avril 2009 relatif à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement prévue aux articles L. 122-1 et L. 122-7 du code de l'environnement.

¹¹ A. Bond et al., 2018, A contribution to the conceptualisation of quality in impact assessment, Environmental Impact Assessment Review 68, 49-58.

¹² Lee N, Colley. 1987. Reviewing the quality of environmental appraisals, Occasional Paper, School of Planning and Landscape, University of Manchester.

¹³ Norman Lee, Raymond Colley, 1999, Reviewing the quality of environmental statements and environmental appraisals, rapport 55 (1999) de l'EIA Centre de l'Université de Manchester.

¹⁴ Thomas B. Fischer, 2010, Reviewing the quality of strategic environmental assessment reports for English spatial plan core strategies, Environmental Impact Assessment Review 30, 62-69

Les guides concluent qu'un processus d'évaluation environnementale de qualité doit être lancé précocement, permettre que les options soient ouvertes au départ, permettre au public de s'exprimer sur les options et, au total, l'évaluation environnementale doit avoir une influence sur les choix finaux.

1.3. La qualité des évaluations environnementales a été peu abordée en France

1.3.1. Les rapports français ne traitent pas vraiment du sujet de la qualité

Le rapport CGEDD de 2011

Ce rapport, publié en mai 2011, correspond à une saisine de la secrétaire d'État auprès du ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, sollicitant le CGEDD pour diligenter *une mission... visant... à identifier ou reconnaître des critères permettant d'apprécier la qualité des bureaux d'études...*

Les deux rapporteurs, Thierry Lavoux et Alain Féménias, font le constat d'une qualité des rapports encore insuffisante *qui obèrent l'instruction du dossier et ouvrent la voie à des contentieux administratifs*. La saisine étant centrée sur les prestataires et non le couple donneur d'ordre/prestataire, le rapport n'évoque qu'à la marge les questions, pourtant centrales, de l'hétérogénéité des donneurs d'ordre et de la pression exercée par ceux-ci sur les prix.

Le rapport ne tranche pas totalement la question relative à la dualité structure juridique (compétences collectives et organisationnelles)/individu (compétences professionnelles) comme déterminants principaux de la qualité de la production des bureaux d'études. Il distingue par ailleurs deux grandes catégories d'expertises :

- l'expert thématique attaché à un domaine particulier ;
- l'écologue-ensemblier ;

tout en citant deux autres catégories de compétences : concertation/information du public et assistance à maîtrise d'ouvrage.

Le rapport est centré quasi exclusivement sur les problématiques de milieu naturel¹⁵ et de biodiversité, sans véritablement aborder les autres thématiques devant figurer dans les évaluations environnementales. Depuis cette date, d'autres questions environnementales ont pris une place grandissante, comme la qualité de l'air et le climat, avec une approche de plus en plus systémique des évaluations.

Pour renforcer l'assurance dans la qualité des EE produites par les bureaux d'études (BE), le rapport explore les pistes suivantes : certification, accréditation, agrément et qualification professionnelle. Il présente les systèmes en vigueur dans d'autres pays :

- le dispositif wallon d'agrément des bureaux d'études ;

¹⁵ Ceci apparaît compréhensible à une période où le sujet de la biodiversité n'avait pas atteint, chez les différentes parties prenantes, un bon niveau de maturité.

- l'organisation au Royaume-Uni, avec une association professionnelle puissante, « Institute of Ecology and Environmental Management » qui a mis en place un code de déontologie et des documents professionnels (guides...).

Le rapport souligne l'importance des questions de déontologie, en mettant en relief le code de déontologie élaboré par l'Association française des ingénieurs écologues (AFIE), qui précise notamment que ses membres ne peuvent s'engager pour le compte *d'un employeur public ou privé qu'après s'être assuré que les attributions qu'on lui propose sont compatibles avec les règles déontologiques de sa profession. Lorsque le rôle qui lui est proposé peut occasionner des situations ambiguës, l'ingénieur écologue est tenu de présenter le règlement déontologique de la profession à son futur employeur dans le but de fixer clairement la limite de ses fonctions.*

Les rapporteurs soulignent l'importance d'avancer sur ces questions d'engagement et de renforcement des compétences de bureaux d'études. La principale recommandation du rapport est ainsi stipulée : *la mission estime que la mise en place d'une charte des compétences et d'un code de déontologie est souhaitable dans le court terme pour instiller l'idée que la pratique de l'évaluation environnementale nécessite un minimum de sérieux. Néanmoins, parce que des dévoiements de l'utilisation des références de la charte resteraient possibles (par exemple, des prestataires peuvent être tentés de signer sans avoir les critères requis pour adhérer) elle suggère de recourir rapidement à une démarche qualifiante.*

Cette recommandation a été en partie suivie d'effet, avec la création de la « charte d'engagement des bureaux d'études dans le domaine de l'évaluation environnementale ».

La mission suggérait enfin de préparer une « future norme de qualification » et de confier à l'Organisme professionnel de qualification de l'ingénierie bâtiment industrie (OPQIBI) la rédaction d'un référentiel « évaluation environnementale » exigeant servant de base à la délivrance de certificats.

Plusieurs rapports ont abordé succinctement ce sujet en 2015

En 2015, trois réflexions sur l'amélioration de la démarche d'association du public se sont achevées :

- le rapport Dubois « Améliorer la séquence Éviter-Réduire-Compenser » de janvier 2015 qui comporte six recommandations dont une porte sur l'amélioration de la qualité des études d'impact au paragraphe 2.2.2. *Favoriser des études d'impact de qualité ;*
- le rapport Vernier, président du groupe de travail de modernisation du droit de l'environnement « Moderniser l'évaluation environnementale » de mars 2015, qui indiquait que « *la question de l'accréditation des bureaux d'études mériterait d'être discutée* » ;
- le rapport Richard, président de la commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique « Démocratie environnementale : débattre et décider » de juin 2015.

Les éléments principaux de ces trois rapports sont développés en annexe 4.

1.3.2. La seule initiative notable française est la « charte d'engagement des bureaux d'études »

La charte d'engagement des bureaux d'études a été mise en place à la suite du rapport du CGEDD de 2011. Le commissariat général pour le développement durable (CGDD) a animé au cours de l'année 2014 le processus d'élaboration de la charte avec les bureaux d'études, les maîtres d'ouvrage, les

entreprises, les associations, les services de l'État... Une cérémonie de signature en 15 juin 2015 a lancé le déploiement de la charte.

L'ambition de la charte est de *définir les engagements pris par les bureaux d'études afin de contribuer à satisfaire, en toute transparence, les attentes des maîtres d'ouvrages et des représentants des autorités administratives amenées à donner leur avis sur l'évaluation environnementale.*

Les objectifs de la charte sont au nombre de huit.

1. Garantir l'indépendance	5. Identifier les compétences adaptées
2. Assurer un devoir de conseil et la confidentialité	6. Mobiliser les compétences adaptées
3. Travailler en toute transparence	7. Disposer d'une capacité en organisation, en gestion de projet et d'un suivi de la qualité
4. Proposer des moyens adaptés	8. Être responsable

L'adhésion à la charte est ouverte à tous les organismes réalisant des évaluations environnementales (en totalité ou en partie) : études d'impact, documents d'incidences loi sur l'eau, documents d'incidences sur la conservation des sites Natura 2000, demandes de dérogation à la protection stricte des espèces...

La conclusion du comité de pilotage de la charte d'avril 2016, chargé d'un premier bilan, a été qu'il fallait *travailler d'abord à l'évaluation des effets de la charte basé sur un groupe de travail volontaire et travailler à la promotion de la charte* avant de passer à d'autres démarches plus lourdes : qualification obligatoire, certification...

Le CGDD a recruté une étudiante en master 2, Mauranne Lachaise, pour réaliser l'évaluation des effets de la charte en liaison avec la mission. Son rapport est disponible auprès du CGDD. La mission n'aborde donc que succinctement l'évaluation des effets de la charte qui sont traités en profondeur dans son rapport (l'annexe 5 présente une synthèse de ce rapport).

1.3.3. La principale explication de l'absence d'intérêt en France pour la qualité est la prégnance de la conformité réglementaire

Comme évoqué au paragraphe 1.1.3 l'administration ayant à connaître des évaluations environnementales comprend l'autorité administrative et l'autorité environnementale.

L'autorité administrative intervient la première au stade de l'instruction. La culture des services instructeurs est de juger de la conformité au droit. Elle évalue donc si les éléments produits par le porteur de projet sont suffisants au regard du droit applicable (complétude du dossier au regard des procédures applicables...) et pas s'ils sont satisfaisants au regard des enjeux environnementaux (milieu naturel, milieu humain...). Rédigée à l'occasion de cette mission, une note aux services instructeurs émanant du service des risques technologiques indiquait : *apprécier la qualité d'une étude d'impact c'est le métier de base de l'autorité environnementale (autorités visées à l'article 6-1). Depuis le 6 décembre 2017, il est clair que ce n'est pas à l'inspection¹⁶ de porter un jugement sur ce sujet précis.*

¹⁶ des installations classées.

Les autorités environnementales¹⁷ interviennent ultérieurement. Le rapport annuel 2018 de l'Autorité environnementale nationale indique : *émis à un stade suffisamment précoce du processus de décision quel qu'en soit l'objet, les avis visent à améliorer la qualité du processus d'évaluation environnementale et la prise en compte de l'environnement par les projets ou plans concernés. Ils portent donc, d'une part, sur la qualité de l'étude d'impact du projet ou du rapport d'évaluation des incidences du plan qui rend compte de cette démarche et analysent, d'autre part, la façon dont l'environnement a été pris en compte par le projet ou le plan/programme.* De fait, l'autorité environnementale intervient en général très en aval du processus, juste avant la mise à disposition du public. Elle constate donc fréquemment des insuffisances et agit par voie de recommandations qui s'adressent au maître d'ouvrage. Le code de l'environnement a récemment fait l'objet d'une évolution¹⁸ obligeant les maîtres d'ouvrage à répondre aux observations de l'avis émis par l'autorité environnementale (article L. 122-1 du code de l'environnement : « l'avis de l'autorité environnementale fait l'objet d'une réponse écrite de la part du maître d'ouvrage »), cette réponse écrite étant intégrée au dossier soumis à enquête publique ou consultation du public. Cette évolution, attendue, ouvre un espace de dialogue formalisé entre l'autorité environnementale et le pétitionnaire. Elle permet de renforcer le poids émis par ces autorités, le maître d'ouvrage étant tenu de justifier les choix faisant l'objet de recommandations de la part de l'autorité environnementale, voire dans certains cas à faire évoluer son projet, parfois du seul fait de la réflexion imposée par la production de ce qui est appelé couramment « mémoire en réponse ».

Cette obligation est aujourd'hui réservée aux seules études d'impact de projet, et n'est pas applicable aux évaluations environnementales des plans et programmes. Cette situation crée une asymétrie alors que l'acuité des problèmes de qualité des évaluations environnementales de plans et programmes est plutôt plus forte que pour les études d'impact de projet comme on le verra dans la suite du rapport.

Cette intervention tardive de l'autorité environnementale ne permet pas à celle-ci de peser (autrement que par des doctrines générales) sur la qualité initiale d'une évaluation environnementale ; au sein de la sphère publique, seul le service instructeur est en capacité de définir un niveau d'exigence sur un dossier, alors qu'il est *a priori* indépendant de l'Ae ou de la MRAe compétente pour juger de cette qualité.

¹⁷ L'Autorité environnementale au niveau national et les missions régionales d'autorité environnementale (MRAe).

¹⁸ Loi du 2 mars 2018 ratifiant les ordonnances relatives à l'évaluation environnementale, à l'information et à la participation du public.

2. Les différentes approches de la mission pour cerner la qualité des évaluations environnementales

La mission a déployé une palette d'outils pour appréhender la complexité de cette question de qualité des évaluations environnementales :

- de nombreux entretiens avec les diverses parties prenantes ;
- deux enquêtes en ligne auprès de l'Ae et des pôles évaluation environnementale des DREAL agissant sous l'autorité fonctionnelle des MRAe, sur le contenu des dossiers d'étude d'impact des projets d'une part et d'évaluation environnementale des plans-programmes d'autre part ;
- une enquête en ligne auprès des parties prenantes afin d'asseoir les constats réalisés et tester des propositions.

2.1. Les entretiens qualitatifs avec les parties prenantes font ressortir de nombreuses convergences pour améliorer la qualité

La mission a pu s'entretenir avec plus de soixante-dix personnes (voir annexe 2). Elle a considéré l'évaluation environnementale comme un processus (au sens du management de la qualité) faisant intervenir successivement plusieurs catégories d'acteurs : les maîtres d'ouvrages responsables en dernier ressort de la qualité, les bureaux d'études, qui réalisent EE et EI, les services instructeurs de l'État qui doivent notamment vérifier la complétude des dossiers, les autorités environnementales qui jugent explicitement de la qualité des documents, et enfin les commissaires enquêteurs et les associations de protection de l'environnement qui prennent connaissance du « produit fini ». On trouvera ci-après les principaux enseignements de ces entretiens¹⁹.

2.1.1. Les maîtres d'ouvrage

Les maîtres d'ouvrage sont très divers : grandes entreprises publiques de réseau, entreprises industrielles, petites communes, Régions... sans aucun organe représentatif de leur diversité et en définitive assez peu de structures réellement fédératrices. La mission n'avait ainsi pas la possibilité d'en rencontrer suffisamment pour rendre de compte de cette diversité. Des contacts ont été pris avec le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) et l'Association des maires de France (AMF), ainsi qu'avec plusieurs maîtres d'ouvrage « récurrents » (Réseau de transport d'électricité, SNCF Réseau) ou non (région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA)), une commune de taille modeste, la Société de livraison des ouvrages olympiques en charge de projets en lien avec les Jeux Olympiques...

Des très nombreux échanges avec les maîtres d'ouvrage, mais aussi avec les autres parties prenantes interrogées sur le sujet, il ressort que le facteur le plus important dans l'appréciation donnée sur la qualité de l'évaluation environnementale n'est pas le statut (public ou privé) mais la fréquence à laquelle le maître d'ouvrage réalise des évaluations environnementales. Ce facteur conduit à distinguer des maîtres d'ouvrage récurrents et des maîtres d'ouvrages occasionnels. La motivation de celui-ci (et celle du porteur de projet) constitue également un point important.

Les maîtres d'ouvrage qui réalisent de nombreuses évaluations environnementales considèrent que le coût des évaluations environnementales est faible au regard du prix des projets et des coûts engendrés par des retards et que les évaluations environnementales permettent dans un certain nombre de cas d'améliorer réellement les projets. Ils savent pertinemment que le risque lié à une

¹⁹ Par ailleurs complétés par des auditions des acteurs de la formation et de l'administration -et notamment du commanditaire CGDD- dont les propos ont été utiles à la rédaction d'autres chapitres.

mauvaise évaluation environnementale est très important en termes d'image, de coût et de retard induit.

Ils ont adopté une organisation pour piloter, par des chefs de projet ayant une réelle compétence environnementale, les évaluations environnementales qui sont réalisées en grande majorité par des bureaux d'études externes.

A contrario, les maîtres d'ouvrage qui réalisent peu d'évaluations environnementales perçoivent mal leur valeur ajoutée potentielle et considèrent souvent que les délais qu'elles génèrent nuisent aux projets ou plans/programmes et que leur coût est important, surtout pour les plans locaux d'urbanisme (PLU).

Tous les maîtres d'ouvrage sont d'accord sur la complexité de la réglementation applicable et déplorent son manque de stabilité, générant pour eux une véritable insécurité juridique. C'est notamment le cas pour la question de la compétence en matière d'évaluation environnementale et de cas par cas pour les projets, largement soulignée par de nombreux acteurs.

Il convient également de souligner l'existence d'une catégorie particulière de maîtres d'ouvrage : les petites communes amenées à réviser leur PLU et à piloter dans ce cadre une évaluation environnementale. L'entretien avec une permanente de l'AMF a permis d'identifier un manque de compréhension de la démarche d'évaluation environnementale par les élus²⁰. Au contraire d'un projet pour lequel une mauvaise étude d'impact peut conduire à sa remise en question, ce risque juridique semble moins prégnant pour les plans/programmes.

2.1.2. Les bureaux d'études

Les bureaux d'études sont structurés autour de deux grands syndicats professionnels : Syntec²¹-Ingénierie et Cinov²² Territoires & Environnement avec lesquels la mission a échangé. Elle a en outre rencontré les principales autres organisations professionnelles impliquées : l'OPQIBI, la Confédération des organismes indépendants tierce partie de prévention, de contrôle et d'inspection (COPREC) et l'Union professionnelle du génie écologique (UPGE).

Dans leur ensemble, les bureaux d'études n'ont toujours pas compris pourquoi, dans le rapport CGEDD de 2011, ils étaient considérés comme responsables de la qualité médiocre des évaluations environnementales. Ils insistent sur le fait que juridiquement, c'est le maître d'ouvrage qui est responsable de la réalisation d'une évaluation environnementale, et donc de la qualité finale de celle-ci.

La plupart des bureaux d'études considèrent que trois éléments factuels marquent la volonté réelle d'un maître d'ouvrage de réaliser une évaluation environnementale de qualité :

1. un budget alloué à l'évaluation environnementale proportionné aux enjeux et à l'opération ;

²⁰ L'élus maître d'ouvrage doit donc trouver des ressorts de motivation différents, liés notamment à une véritable sensibilité environnementale.

²¹ La fédération Syntec regroupe dans ses syndicats constitutifs plus de 3 000 groupes et sociétés françaises spécialisés dans les domaines de l'ingénierie, du numérique, des études et du conseil, de la formation professionnelle, de l'événement.

²² Fédération des syndicats des métiers de la prestation intellectuelle du conseil, de l'ingénierie et du numérique.

2. une période de passation de la commande de l'évaluation environnementale suffisamment en amont permettant une bonne identification des enjeux²³ ;
3. un mode de passation des commandes qui anticipe qu'un complément d'études puisse être nécessaire.

Selon eux, nombre de maîtres d'ouvrage considèrent l'évaluation environnementale comme la dernière étape de procédure avant la mise à disposition du public et non comme une démarche productrice de valeur ajoutée.

Pour ces organisations, la qualité est liée à la compétence de la maîtrise d'ouvrage, sa compréhension de la place de l'évaluation environnementale dans l'exercice de la fonction de maître d'ouvrage, la pratique régulière constituant un facteur important. Un maître d'ouvrage, privé ou public, confronté une seule fois à une évaluation environnementale sur une longue période a peu de chances de s'approprier l'outil et donc moins de chances de faire réaliser une évaluation environnementale de qualité (mais ce n'est pas impossible, voir annexe 10.4).

Lors de l'audition de Syntec, il a été indiqué à la mission que les pratiques consistant pour le MOA à demander au BE de retirer un élément sensible semblent se raréfier. A contrario des représentants de bureaux d'études ont signalé l'existence d'une attitude de certains maîtres d'ouvrage consistant à ne pas retenir dans un premier temps une recommandation émise par le bureau d'études avec la réponse suivante « attendons de voir si on nous l'impose ».

Le rôle des services instructeurs est considéré par de nombreux interlocuteurs comme potentiellement important dans le processus de production d'évaluations environnementales de qualité. Les représentants des bureaux d'études, et plus généralement les parties prenantes ayant une sensibilité environnementale forte ont mis en avant la capacité d'exigence et/ou d'influence des services instructeurs de l'État vis-à-vis des maîtres d'ouvrage, notamment à l'égard de ceux non spontanément enclins à prendre en compte les enjeux environnementaux à la hauteur nécessaire. Cette capacité/potentialité n'est pas toujours concrétisée, du fait de l'hétérogénéité ressentie entre départements, voire entre correspondants d'un même service, mais aussi de la baisse des effectifs ne permettant pas toujours d'exercer cette pression que beaucoup jugent positivement. Parfois, un problème de manque de connaissance des enjeux du territoire par les services de l'État est relevé. Les bureaux d'études demandent que l'État réinvestisse le sujet. Pour ceux-ci, c'est bien au sein d'un triangle MOA/BE/État que peut se définir l'économie générale d'une étude d'impact de projet, voire une évaluation environnementale de plan/programme²⁴.

La question du cadrage préalable, régi par les articles L. 122-1-2²⁵ et R. 122-4 du code de l'environnement a fait l'objet de positions contrastées tant chez les bureaux d'études que pour

²³ Le lancement de la commande doit intégrer les dates d'inventaires « faune/flore » notamment dans la perspective d'une analyse sur un cycle complet de quatre saisons pour les projets les plus sensibles.

²⁴ La relation Etat/pétitionnaire n'est pas la même suivant que l'on parle d'un projet qui devra in fine faire l'objet d'une autorisation de la part du représentant de l'État et d'un plan-programme pour lequel les services de l'État ne disposent pas généralement de ce pouvoir en fin de procédure.

²⁵ « Si le maître d'ouvrage le requiert avant de présenter une demande d'autorisation, l'autorité compétente rend un avis sur le champ et le degré de précision des informations à fournir dans l'étude d'impact. L'autorité compétente consulte les autorités mentionnées au V de l'article L. 122-1. À la demande du maître d'ouvrage, l'autorité compétente organise une réunion avec les parties prenantes locales intéressées par ce projet afin que chacune puisse faire part de ses observations sur les incidences potentielles du projet envisagé. Les précisions apportées par l'autorité compétente n'empêchent pas celle-ci de faire compléter le dossier de demande d'autorisation ou d'approbation et ne préjugent pas de la décision qui sera prise à l'issue de la procédure d'instruction. »

d'autres catégories de parties prenantes. Les bureaux d'études regrettent l'incapacité des services de l'État à s'engager lors des cadrages préalables sur les enjeux majeurs du dossier.

CINOV souligne l'intérêt du cadrage dit « informel » (qu'il conviendrait plutôt d'appeler « simplifié ») consistant en l'organisation d'une réunion maître d'ouvrage/bureau d'études/services instructeurs de l'Etat/pôle évaluation environnementale de la DREAL. Les représentants de Syntec ont mis en avant l'intérêt potentiel du certificat de projet.

L'État n'arrive pas non plus à tenir un discours de proportionnalité²⁶ sur les différents enjeux environnementaux. Peu ou prou, tous les cadrages se terminent par une demande d'exhaustivité de l'évaluation environnementale. Lors de la rencontre avec Syntec, l'un des participants a mis en avant le fait qu'y compris pour des projets en secteur très urbanisé (lignes du Grand Paris, troisième ligne du métro de Toulouse), le sujet biodiversité avait fait l'objet de très larges développements, beaucoup plus substantiels que par exemple la qualité de l'air, l'explication avancée étant que la thématique biodiversité était davantage sujette à recours contentieux. De ce fait, ils en viennent à considérer comme logique le constat fait par l'Ae dans son rapport d'activités : *peu d'autorités environnementales encouragent le développement de cette pratique*²⁷ (le cadrage préalable pour les plans/programmes).

Parfois ce sont les maîtres d'ouvrage qui ne souhaitent pas ou ne comprennent pas l'intérêt de cette phase de cadrage en estimant que si le bureau d'études est compétent, il n'a pas besoin de cadrage de la part de l'État ou encore que le maître d'ouvrage maîtrise suffisamment bien les sujets (cf. position de SNCF Réseau en annexe 10.2).

En raison du défaut de proportionnalité des évaluations environnementales aux enjeux, les bureaux d'études constatent que l'inflation dans la taille des dossiers, par ailleurs décriée, ne peut guère être évitée.

2.1.3. Les autorités environnementales

La mission a rencontré des membres de l'Ae (dont son président) et des membres des MRAe (dont plusieurs présidents). Le nombre important de dossiers à traiter et leur taille conséquente mettent les autorités environnementales sous pression. De façon générale, sur le sujet de la qualité, nos interlocuteurs regrettent :

- la fixation fréquente des grandes orientations des projets préalablement à l'examen de la sensibilité environnementale du territoire ;
- le défaut de proportionnalité dans le traitement des enjeux environnementaux, en particulier l'importance parfois excessive du volet biodiversité au regard des autres volets de l'évaluation environnementale ;
- des volets, par exemple les impacts liés au changement climatique ou à la pollution de l'air, qui ne sont pas au même niveau de qualité que le reste de l'EE ;
- la taille « démesurée » des dossiers d'évaluation environnementale qui ne permet pas une appropriation de l'évaluation environnementale ;

²⁶ La mission signale que le CGDD a publié en septembre 2019 un quatre pages sur le principe de proportionnalité dont l'objectif est de donner les bases pour l'application du principe de proportionnalité.

²⁷ L'Ae et les MRAe : une communauté d'autorités environnementales. Synthèse annuelle 2018, page 24.

- des résumés non techniques faits de copiés-collés et qui ne sont pas conçus comme les documents importants (voire les plus importants) des dossiers alors qu'ils seront les plus lus par le grand public.

2.1.4. Les commissaires enquêteurs

La mission a rencontré la présidente et un vice-président de la compagnie nationale des commissaires enquêteurs (CNCE). Leurs premières critiques vont à la présentation formelle des rapports. D'emblée, les interlocuteurs de la mission ont mis l'accent sur la taille excessive des évaluations environnementales qualifiée « d'in vraisemblable ». Cette taille importante interdit au grand public de prendre sérieusement connaissance de l'intégralité des évaluations environnementales.

La CNCE critique également l'organisation des rapports d'évaluation environnementale. En général tous les chapitres demandés sont bien présents mais dans une structuration très variable qui ne permet pas une appropriation aisée pour les commissaires enquêteurs et encore moins pour le grand public. Une structuration-type faciliterait leur travail d'analyse (et celui des acteurs de la chaîne de production et de suivi d'une évaluation environnementale).

Les représentants de la CNCE se plaignent également de la qualité des résumés non techniques qui ne seraient pas réellement conçus pour une bonne appropriation par le grand public. De ce fait, nombre de commissaires enquêteurs recommandent de commencer la lecture d'un dossier par l'avis de l'autorité environnementale qui permet selon eux de bien appréhender le projet et ses enjeux²⁸ en une vingtaine de pages. L'avis d'autorité environnementale permet à tout un chacun de rentrer dans un dossier et d'en saisir les caractéristiques principales, les enjeux environnementaux, les impacts principaux et les mesures ERC.

Les représentants de la CNCE estiment que l'orientation actuelle d'un dossier est clairement juridique (capacité de résistance à un recours devant un tribunal). La lisibilité n'est pas une priorité du maître d'ouvrage et donc du bureau d'études. La complétude est le facteur le plus important, ce qui entraîne des documents très longs. De ce fait, la perception du public est négative avec l'impression que le maître d'ouvrage cherche à le noyer sous un excès d'information.

Les représentants de la CNCE indiquent qu'en théorie ils ne devraient avoir affaire qu'au maître d'ouvrage. Or l'interlocuteur du commissaire enquêteur s'avère le plus souvent être le bureau d'études. C'est particulièrement vrai pour les évaluations environnementales des plans locaux d'urbanisme, faute de maîtrise suffisante du sujet par les collectivités.

2.1.5. Les associations du réseau France nature environnement

Le constat formulé par le représentant de FNE auditionné par la mission est celui d'une amélioration de la qualité des EE, alliée à un « épaississement des documents ».

Les progrès concernent notamment les volets « réduire » et dans une moindre mesure « compenser » de la séquence ERC avec des propositions désormais souvent intéressantes des BE en matière de compensations pour les projets, une meilleure prise en compte des continuités écologiques. La montée en compétences des bureaux d'études liée aux retours d'expérience (guides Théma publiés par le CGDD) et la pression externe sont les deux facteurs majeurs de cette évolution. Ce constat est

²⁸ L'Ae considère ainsi nécessaire de présenter le projet pour rendre l'avis « autoportant », c'est-à-dire lisible seul, sans besoin de retourner au dossier de projet.

toutefois plus clairement émis sur les projets que pour les plans-programmes, la notion de compensation y étant difficile à appréhender. Si les enjeux écologiques ont bien été identifiés alors les mesures de réduction peuvent être définies avec par exemple une adaptation systématique du planning des travaux comme mesure de réduction.

Cependant pour le représentant de FNE, il existe encore un vrai blocage pour la partie évitement, ce qui n'est pas étonnant puisque l'on touche alors au contenu même du projet. La notion d'évitement est un sujet complexe avec des divergences d'appréciation y compris au sein du réseau : si l'on prend par exemple le cas d'une route, pour certains l'évitement peut signifier soit la modification du lieu d'implantation (tracé), la taille du projet... mais aussi peut, dans certains cas, questionner l'opportunité même du projet.

Le constat est également fait de lacunes en matière de qualité de l'air notamment pour les projets conduisant à une évolution des transports motorisés. En matière de gaz à effet de serre (GES), le représentant de FNE note quelques tentatives de réaliser des bilans carbone de projets mais il manque une vraie méthodologie.

Si FNE avait accueilli plutôt favorablement la charte en 2015, elle est tombée progressivement dans l'oubli. Pour FNE, la signature de la charte ne constitue pas réellement un critère de qualité ; FNE retenant le retour d'expérience fondant la réputation des BE. Le représentant FNE ne souhaite pas aller plus loin (certification...) par crainte de voir les marchés captés par les gros BE, alors que certains petits BE qui font du bon travail pourraient être écartés du marché.

En ce qui concerne les plans et programmes, des marges de progrès existent avec en particulier une vraie difficulté dans l'articulation SCOT/PLU/projet ; on peut ainsi avoir un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) faisant référence au schéma de cohérence territoriale (SCOT) pour justifier l'identification d'une zone pour des projets, le SCOT s'étant appuyé sur la version précédente du PLU pour justifier l'existence de ce secteur... Le réseau FNE s'est mobilisé pour que les PLU soient soumis à évaluation environnementale mais le bilan est plutôt décevant avec des intentions, des lieux communs et une absence de prise en considération d'enjeux environnementaux majeurs comme la mobilité.

2.1.6. Synthèse des facteurs de qualité

Les parties prenantes auditionnées par la mission étaient très nombreuses, d'origine et de sensibilité diverses. De réelles convergences ont toutefois émergé de cette phase d'entretiens qualitatifs. La mission en tire les enseignements suivants :

- un sentiment général d'amélioration de la qualité : cette amélioration s'est traduite par une inflation de la taille des dossiers, dont l'appréhension est de plus en plus difficile par le public non expert soulignant l'importance des avis d'autorité environnementale et des résumés non techniques ;
- l'existence de contrastes importants en matière de qualité entre projets et plans programmes, entre maîtres d'ouvrages récurrents et occasionnels...
- un « tiercé » dans l'ordre des responsabilités vis-à-vis du niveau de qualité des EE : les maîtres d'ouvrage, qui sont en responsabilité, notamment en commanditant l'évaluation environnementale suffisamment en amont et en y consacrant un budget adapté, les bureaux d'études dont la compétence est fondamentale, et les services instructeurs de l'État qui doivent « relever la barre » à bon escient ;

- une amélioration, certes lente, mais effective de la prise en compte de la biodiversité dans les études d'impact des projets, liée à la pression du risque juridique (via la montée en compétence des bureaux d'études elle-même induite par cette pression) ;
- a contrario une prise en compte insuffisante d'autres thématiques et notamment celles dont l'importance est plus récente et pour lesquelles le risque juridique est plus faible : gaz à effet de serre en premier lieu, mais aussi qualité de l'air, artificialisation des sols ou encore la question complexe des effets cumulés pour les projets ;
- l'importance de l'avis d'autorité environnementale, accompagnée d'une critique chez certains sur le trop haut niveau d'exigence, notamment vis-à-vis des « bons élèves », et des positionnements et pratiques hétérogènes entre régions ;
- le besoin après l'inflation législative et réglementaire des dernières années de produire de la doctrine nationale permettant montée en compétence générale, homogénéisation...
- en creux une certaine absence d'intérêt pour la charte, jugée sympathique mais méconnue et peu productive d'effets, alliée à une absence de consensus sur l'intérêt de mettre en place un processus plus contraignant ; les divergences sont liées en bonne partie à des appréciations contrastées sur les niveaux de qualité respectifs des petits et des gros bureaux d'études ;
- l'intérêt de renforcer dans des formes diverses le dialogue entre parties prenantes, soit autour d'un dossier soit de manière générale afin de progresser collectivement.

2.2. La méthode commune des deux enquêtes auprès des autorités environnementales

La mission n'avait pas la possibilité de réaliser des enquêtes sur de très nombreux facteurs de qualité des rapports d'évaluation environnementale comme pour celles qui ont été réalisées par la Commission européenne ou celles de travaux de recherche (dans la lignée de ceux de Lee et Colley, voir paragraphe 1.2).

Toutefois, la proximité du CGEDD avec l'Ae et les MRAe constituait une véritable opportunité que la mission a saisie en réalisant un travail exploratoire, inspiré des travaux précités, avec l'aide des autorités environnementales. L'idée directrice a été de demander à celles et ceux qui au sein des autorités environnementales analysent les dossiers²⁹ de renseigner un questionnaire d'enquête à la suite de cet examen. La structure et les thématiques abordées étant parfois différentes pour les projets et les plans-programmes, deux questionnaires distincts ont été établis³⁰.

Un guide a été produit par la mission pour faciliter la prise en main du questionnaire par les utilisateurs (et faciliter l'homogénéité des réponses). À titre d'illustration, le guide relatif aux études d'impact de projets est présenté en annexe 6.

Le mode d'évaluation retenu devait être simple en raison du nombre élevé de personnes (173) qui potentiellement pouvaient renseigner l'enquête et l'impossibilité de les former autrement que par des guides de réponse aux enquêtes. Un mode de cotation à cinq niveaux a été retenu (1 : cotation la plus basse, 5 : cotation la plus élevée) car il est compris de tous, sans besoin d'explication.

²⁹ Les membres permanents et l'équipe de l'Ae, les chargés de mission des pôles évaluation environnementale des DREAL, agissant sous l'autorité fonctionnelle des présidents de MRAe.

³⁰ Ils ont été réalisés par un groupe de travail composé de représentants des DREAL, d'une personne de l'équipe permanente de l'Ae et des missionnés.

Ces deux enquêtes ont été ouvertes de la mi-mai à la mi-juillet 2019.

La mission avait bien conscience que des biais importants existent dans la méthodologie retenue dont le principal est le nombre élevé de cotateurs qui peuvent porter des appréciations différentes. L'intention était de donner un coup de projecteur, d'obtenir des premiers résultats quantitatifs mais pas de faire un travail statistique et encore moins un travail scientifique.

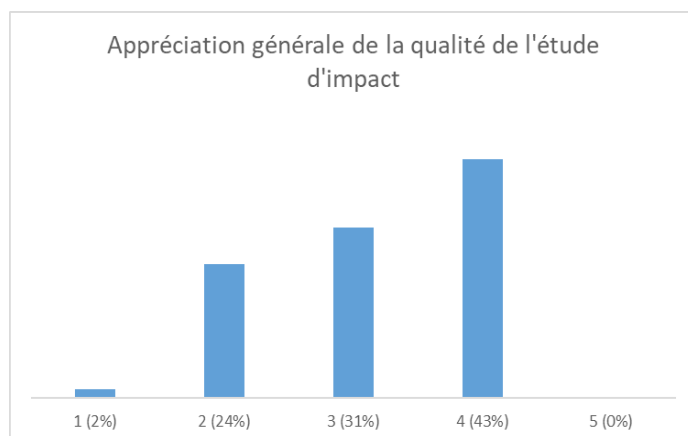
2.3. Les résultats de l'enquête « qualité des études d'impact de projet »

Soixante-quatre questionnaires relatifs à des projets ont été renseignés, ce qui est un peu en dessous des attentes de la mission (qui tablait sur une petite centaine de réponses)³¹.

Le questionnaire comportait plusieurs dizaines de questions fermées³² (à l'exception d'un item d'expression en fin de questionnaire). Aucune question n'était obligatoire et l'absence de réponse ne bloquait pas le processus. Les tableaux de l'annexe 7 précisent, question par question, le nombre de réponses.

2.3.1. Une appréciation générale de la qualité de l'étude d'impact qui interroge

La dernière question de l'enquête demandait aux répondants une *appréciation générale de la qualité de l'étude d'impact* pour laquelle ils préparaient un avis. Globalement, selon cette question, il y aurait donc :



- aucune étude d'impact de très bonne qualité ;
- un peu moins de la moitié d'études d'impact de bonne qualité ;
- environ un tiers d'études d'impact de qualité moyenne ;
- un quart d'études d'impact de mauvaise qualité ;
- une seule étude d'impact de très mauvaise qualité.

La cotation moyenne est de 3,16³³, chiffre inférieur à la moyenne de toutes les cotations chiffrées ; ce phénomène se retrouve dans les deux autres appréciations de synthèse partielle relatifs à des parties de l'étude d'impact (*qualité générale de la partie « état initial »* et *qualité générale des « effets du projet »*) qui sont cotées plus faiblement que les éléments du chapitre correspondant. Une

³¹ En 2018, en moyenne sur deux mois, 190 avis ont été produits. Le taux de réponse au questionnaire pourrait donc être estimé à environ un tiers. La méthode d'enquête a conduit à avoir peu de réponses sur les ICPE traitées différemment dans certaines régions.

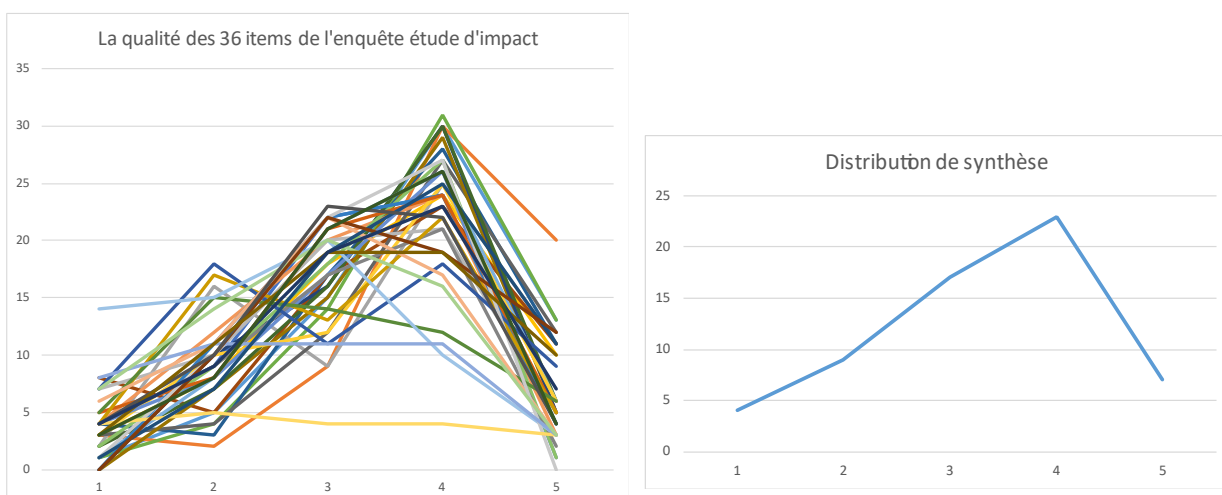
³² Et notamment 39 questions avec une cotation de 1 à 5 (note la plus forte).

³³ Les notes vont de 1 à 5, la moyenne des cotations est de 3.

interprétation possible dans ce biais de cotation peut résider dans un sentiment d'insatisfaction générale de l'évaluateur sans que ce sentiment arrive à s'exprimer de manière précise.

2.3.2. La qualité des différents items des études d'impact

En faisant abstraction des trois appréciations globales (pour ne pas compter deux fois les mêmes items), l'enquête comprend 36 cotations d'items de l'étude d'impact. Ces cotations, reportées sur le graphique de gauche ci-dessous, sont visuellement assez similaires, sans être identiques³⁴. Il apparaît en particulier clairement que certaines distributions sont décalées vers la gauche (i.e vers les cotations les plus faibles).



Globalement un graphique de synthèse (à droite ci-dessus), construit en faisant la moyenne des 36 cotations³⁵ montre un maximum de réponse en 4, puis en 3, puis en 2, ensuite en 5 et enfin en 1.

Une fois présentés sous une forme agrégée en 3 classes (voir annexe 7.10), ces résultats :

- environ 50 % des études d'impact de bonne ou très bonne qualité ;
- environ 30 % des études d'impact de qualité moyenne ;
- environ 20 % des études d'impact de mauvaise ou très mauvaise qualité.

sont assez proches de ceux obtenus par l'appréciation générale de la qualité de l'étude d'impact présentée au 2.3.1.

³⁴ La courbe en jaune apparaît anormale par rapport aux autres, correspond à la *qualité des mesures de compensation relatives aux zones humides* pour lesquelles en raison de 26 réponses *je ne sais pas* et 18 *pas de réponse*.

³⁵ Ce graphique est construit en totalisant les nombres de cas par niveau de cotation et en divisant ces nombres par 36, en faisant donc l'hypothèse hardie que tous les sujets sont d'importance équivalente.

Analyse de la mission

La cotation de la partie « état initial » est supérieure en moyenne d'un quart de point (voir annexe 7.3 et 7.4) à celle relative aux incidences du projet sur l'environnement, ce qui pourrait témoigner d'un dialogue insuffisant entre maître d'ouvrage et bureau d'études.

2.3.3. Les classes de qualité des items d'une étude d'impact

Les moyennes des 36 cotations sont comprises entre 2,56 et 3,97. En considérant ces 36 cotations comme une distribution, la moyenne des moyennes est de 3,31 et l'écart-type des moyennes 0,28. C'est cette moyenne des 36 moyennes qui a été utilisée comme référence pour la définition des classes de qualité³⁶ plutôt que la moyenne de l'*appréciation générale de la qualité de l'étude d'impact* en raison de son biais probable (voir annexe 7.10).

Il a été nécessaire, pour approcher les différences de qualité, de les répartir en 4 classes de qualité. Ces classes utilisent la moyenne des moyennes et l'écart-type (voir explication à l'annexe 7.11).

Le tableau suivant synthétise les différents items des études d'impact en fonction de leur classe de qualité.

Classe de qualité	Thèmes cotés de l'étude d'impact
Qualité « nettement plus faible » (moyenne inférieure à 3,03 ³⁷)	Solutions alternatives la clarté des raisons ayant conduit au choix du projet, la pertinence du scénario de référence la prise en compte effective de l'environnement dans le processus ayant conduit au choix du projet Mesures ERC la réalité et la pertinence des mesures d'évitement les mesures de compensation relatives aux zones humides les mesures de compensation relatives aux milieux naturels, la faune et la flore Mesures de suivi existence, pertinence et proportionnalité
Qualité « plus faible » (moyenne comprise entre 3,03 et 3,31)	État initial la qualité et le caractère récent des données Effets du projet la ressource en eau et la qualité de l'eau, le milieu naturel: faune/flore et espaces protégés les risques le paysage et le patrimoine les gaz à effet de serre et le changement climatique, l'analyse des effets cumulés avec d'autres projets Solutions alternatives la clarté des raisons ayant conduit au choix du projet

³⁶ L'*appréciation générale de la qualité de l'étude d'impact* restera utilisée comme référence pour l'analyse de l'impact d'un facteur sur la qualité des études d'impact.

³⁷ 3,03 et 3,59 sont respectivement les valeurs calculées en retirant ou ajoutant un écart type à la moyenne.

	Mesures ERC la réalité et la pertinence des mesures de réduction Présentation la clarté et l'objectivité méthodologique
Qualité « plus forte » (moyenne comprise entre 3,31 et 3,59)	Description du projet l'adéquation du périmètre d'études au projet la clarté de présentation des périmètres d'études État initial le milieu naturel la qualité de l'air le bruit le paysage et le patrimoine Effets du projet le milieu physique les sites Natura 2000 et les autres habitats protégés ou inventoriés, la qualité de l'air (y compris santé), le bruit Présentation le caractère didactique de l'étude d'impact, la présence d'illustrations à bon escient et de synthèses partielles Résumé non technique (RNT) le caractère pédagogique avec une réelle synthèse, la qualité formelle de présentation la clarté de présentation des enjeux et des effets principaux
Qualité« nettement plus forte » (moyenne supérieure à 3,59)	Description du projet la clarté de présentation du projet la clarté des objectifs du projet État initial le milieu physique la ressource en eau les risques Présentation la clarté de l'architecture du dossier, le caractère didactique de l'étude d'impact

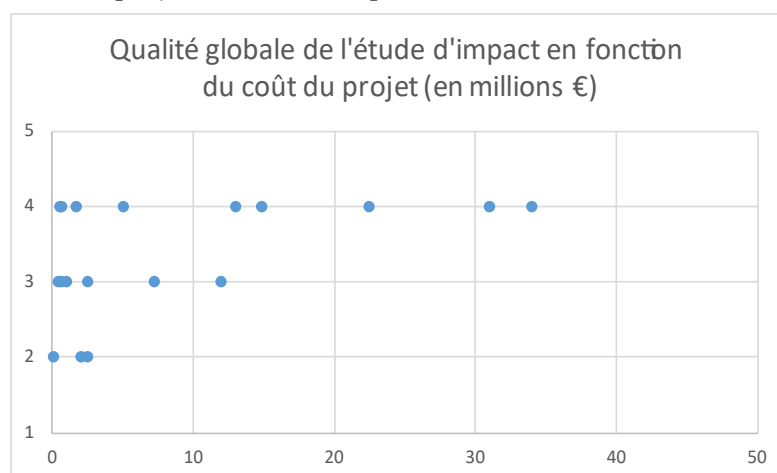
Ces résultats se constatent également visuellement sur la forme des distributions dans les graphiques de l'annexe 7.

Ces résultats ne recoupent pas complètement les quatre insuffisances récurrentes³⁸ des études d'impact pointées lors de la présentation du bilan 2016 de l'Ae : les émissions de gaz à effet de serre, la qualité de l'air, le bruit et l'artificialisation des sols, ni celles pointées lors des entretiens (GES, qualité de l'air, mesures d'évitement, caractère pédagogique du RNT...). Mais l'explication tient à la limitation du nombre de questions dans l'enquête (il n'y avait ainsi pas de question relative à l'artificialisation des sols pour les projets).

³⁸ Actu environnement, 13 avril 2017, Laurent Radisson.

2.3.4. Quelques résultats complémentaires

Relation entre coût du projet et niveau de qualité



Il n'y a eu que 21 réponses à cette question. Trois points correspondant à des projets « chers » (un projet à 150 millions € coté 2, un projet à 270 millions € coté 4 et un projet à 4 milliards € coté 4) ont été exclus de la représentation ci-dessus pour « zoomer » sur les autres projets. Même si l'impression visuelle traduit plutôt un lien positif entre qualité perçue et taille du projet, l'échantillon est trop faible pour statuer sur une corrélation.

Cadrage préalable et prise en compte en amont de l'environnement

Comme indiqué lors des entretiens avec les autorités environnementales, il existe très peu de cadrage préalable écrit³⁹ (2 cas) et assez peu de cadrage informel (12 cas).

L'un des objectifs du cadrage préalable est l'amélioration de la qualité de l'étude d'impact. Les cotations de la *qualité globale de l'étude d'impact* après cadrage sont trop peu nombreuses dans l'échantillon pour le confirmer statistiquement. Toutefois, les résultats du tableau ci-dessous ne sont pas en contradiction avec cet objectif.

	Cotation moyenne des études d'impact	Écart-type des études d'impact	Nombre d'études d'impact
Cadrage préalable écrit	4	0	2
Cadrage préalable informel	3,2	0,79	12
Pas de cadrage	3,09	0,88	42
Total	3,16	0,85	64 (dont 8 réponses : je ne sais pas)

³⁹ L'article L.122-1-2 du code de l'environnement prévoit deux modalités de cadrage préalable.

- Si le maître d'ouvrage le requiert avant de présenter une demande d'autorisation, l'autorité compétente rend un avis sur le champ et le degré de précision des informations à fournir dans l'étude d'impact. Ceci correspond au cadrage formel.
- À la demande du maître d'ouvrage, l'autorité compétente organise une réunion avec les parties prenantes locales intéressées par ce projet afin que chacune puisse faire part de ses observations sur les incidences potentielles du projet envisagé. Le cadrage dit « informel » s'approche quelque peu de cette disposition.

Analyse de la mission

Plusieurs questions ont abordé de manière directe ou indirecte la prise en compte de l'environnement en amont du projet et les réponses aux items correspondants sont assez convergentes dans la critique :

- une très grande majorité des réponses (48 soit 79 % du total) font état de l'absence de réelles solutions de substitution dans le dossier ;
- l'item « la prise en compte effective de l'environnement dans le processus ayant conduit au choix du projet » recueille la note de 2,56 la plus faible du questionnaire ;
- l'item « la réalité et la pertinence des mesures d'évitement » est un peu mieux coté (3) mais cette note reste largement en dessous de la moyenne des réponses à cette enquête.

Cette question est centrale dans l'objet de la mission : la qualité de l'évaluation environnementale est liée à sa capacité à faire évoluer le projet ce qui passe par un vrai travail en profondeur d'examen en amont de solutions alternatives, de mesures d'évitement, au risque sinon de faire une étude d'impact « sparadrap » plaquée sur le projet et conçue dans le but de justifier celui-ci.

Impact de la charte d'engagement des bureaux d'études

Une des questions posées par la lettre de mission était d'effectuer un bilan de la charte. Il est évidemment très difficile de savoir si le fait de signer ou non la charte constitue un facteur de qualité. La mission a souhaité apporter un élément de réponse, l'enquête comportant un item à renseigner par les cotateurs sur la signature ou non de la charte par le bureau d'études ayant réalisé l'étude d'impact (la liste des BE signataires de la charte était jointe au guide). Le tableau suivant synthétise les réponses à cet item.

	Cotation moyenne des études d'impact	Écart-type des études d'impact	Nombre d'études d'impact
Bureaux d'études signataires de la charte d'engagement des bureaux d'études	3,16	0,87	37
Bureaux d'études non signataires de la charte d'engagement des bureaux d'études	3,13	0,87	23
Tous les bureaux d'études	3,15	0,86	60 ⁴⁰

Un test statistique⁴¹ confirme ce qui apparaît à la lecture du tableau : il n'y a pas de différence significative de qualité entre les études d'impact réalisées par les bureaux d'études signataires ou non signataires de la charte d'engagement des bureaux d'études.

Taille des études d'impact et des résumés non techniques

Comme souvent exprimé, les études d'impact, comptées en pages équivalent A4, sont longues.

- Moyenne du nombre de pages de l'étude d'impact sans les annexes : 355, écart-type : 286 avec 3 EI de taille supérieure ou égale à 1000 pages.

⁴⁰ Plus 4 absences de réponse à cette question.

⁴¹ Test d'analyse des variances des moyennes.

- Moyenne du nombre de pages avec les annexes : 755, écart-type 649 dont 12 EI avec annexes de taille supérieure ou égale à 1000 pages.

Les résumés non techniques (RNT) ont une taille moyenne de 36 pages et un écart-type de 33 pages. Il n'y a pas de relation entre la longueur de l'étude d'impact et le niveau de qualité (le coefficient de corrélation est très faible : 0,16).

2.4. Les résultats de l'enquête « qualité des évaluations environnementales des plans et programmes »

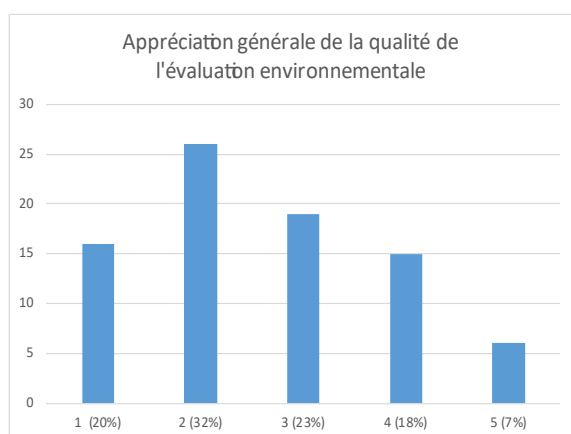
Pour cette enquête, 88 réponses au questionnaire⁴² ont été obtenues, ce qui correspond peu ou prou aux attentes de la mission.

Comme pour l'enquête précédente, aucune question n'était obligatoire. Les tableaux de l'annexe 8 précisent, question par question, le nombre de réponses.

2.4.1. Une appréciation générale de la qualité des évaluations environnementales qui interroge également

La dernière question de l'enquête demandait, aux répondants une *appréciation générale sur la qualité de l'évaluation environnementale* pour laquelle ils préparaient un avis.

Globalement, selon cette question, il y aurait donc environ :



- 7 % des évaluations environnementales de très bonne qualité ;
- 18 % des évaluations environnementales de bonne qualité ;
- 23 % des évaluations environnementales de qualité moyenne ;
- 32 % des évaluations environnementales de mauvaise qualité ;
- 20 % des évaluations environnementales de très mauvaise qualité.

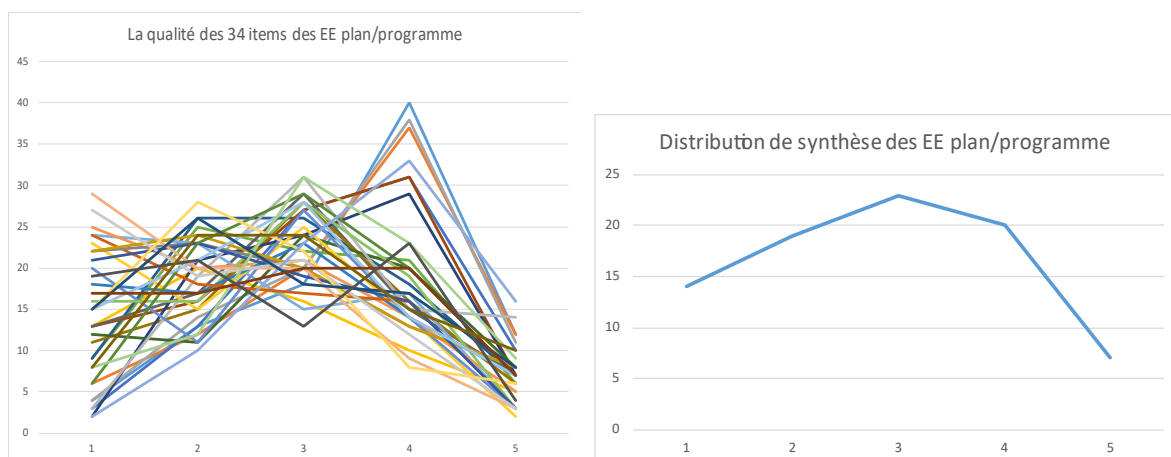
La moyenne de cette cotation est de 2,62⁴³, inférieure à la moyenne et significativement plus basse de celle des études d'impact de projets (près d'un demi point). Le sentiment exprimé par de nombreux interlocuteurs de la mission d'un déficit de qualité des évaluations environnementales de plans/programmes est corroboré.

⁴² En faisant l'hypothèse d'une production constante sur l'année équivalente à celle de 2018, environ 120 avis ont pu être produits sur la période d'enquête. Le taux de réponse pourrait être de trois quarts, sensiblement plus élevé que le taux de réponse pour les études d'impact. Deux facteurs permettent d'expliquer la différence de taux de réponse entre les 2 enquêtes : il n'y a probablement pas une production homogène d'avis sur l'année et il existe une forte variation interannuelle de soumission de PLU qui constituent environ 50 % de l'échantillon des plans/programmes.

⁴³ La moyenne de l'appréciation générale sur la qualité de l'évaluation environnementale est ici aussi plus basse que la moyenne des moyennes des 34 items (2,82).

2.4.2. La qualité des différents thèmes des évaluations environnementales

En faisant abstraction des trois appréciations globales (pour ne pas compter deux fois les mêmes items), l'enquête porte sur 34 cotations d'éléments de l'évaluation environnementale. Ces cotations, reportées sur le graphique de gauche ci-dessous, ne sont visuellement pas similaires. Il apparaît des pics de cotation à 4 (comme pour les études d'impact de projets) mais aussi en 1 (cotation la plus faible).



Globalement le graphique de synthèse ci-dessous (moyenne des 34 cotations)⁴⁴ montre un maximum de réponse en 3, puis en 4, 2, 1 et enfin 5.

Sur cette base (voir annexe 8.13), il y aurait donc environ :

- 30 % des évaluations environnementales de bonne ou très bonne qualité ;
- 30 % des évaluations environnementales de qualité moyenne ;
- 40 % des évaluations environnementales de mauvaise ou très mauvaise qualité.

Ce mode d'approche donne un résultat un peu moins défavorable que celui obtenu par l'*appréciation générale de la qualité de l'évaluation environnementale* présentée au 2.4.1 .

2.4.3. Les classes de qualité des items d'une évaluation environnementale

Les moyennes des 34 cotations sont comprises entre 2,22 et 3,61 et la moyenne des moyennes est de 2,82 et l'écart-type des moyennes 0,37. C'est également cette *moyenne des 34 moyennes* qui sera utilisée comme référence pour les classes de qualité⁴⁵ plutôt que la moyenne de l'*appréciation générale de la qualité de l'évaluation environnementale* en raison de son biais probable (voir paragraphe 2.4.1).

En utilisant la moyenne des moyennes et l'écart-type, les 34 moyennes se distribuent dans les 4 classes du tableau suivant.

⁴⁴ Ce graphique est construit en totalisant les nombres de cas par niveau de cotation et en divisant ces nombres par 34.

⁴⁵ L'*appréciation générale de la qualité de l'étude d'impact* restera utilisée comme référence pour l'analyse de l'impact d'un facteur sur la qualité des études d'impact.

Classe de qualité	Thèmes cotés de l'évaluation environnementale
Qualité « nettement plus faible » (moyenne inférieure à 2,45 ⁴⁶)	Incidences du plan/programme la ressource en eau et la qualité de l'eau les GES et le changement climatique Mesures ERC réalité et pertinence des mesures d'évitement réalité et pertinence des mesures de réduction
Qualité « plus faible » (moyenne comprise entre 2,45 et 2,82)	État initial la qualité de l'analyse environnementale des zones ouvertes à l'urbanisation Incidences du plan/programme le milieu naturel : faune/flore, habitats et espaces protégés (Natura 2000...) les risques naturels et technologiques la qualité de l'air (y compris santé) le bruit le paysage et le patrimoine la consommation, d'espaces et l'artificialisation des sols Solutions de substitution la clarté des raisons ayant conduit au choix du plan ou programme la prise en compte effective de l'environnement dans les orientations du plan ou programme la soutenabilité du scénario retenu au regard des impacts sur l'environnement Articulation avec les autres plans ou programmes la bonne analyse de l'articulation du présent plan ou programme avec les autres plans ou programmes évoqués Mesures ERC Pertinence du dispositif d'indicateurs de suivi, généraux et environnementaux Présentation la clarté et l'objectivité de la méthodologie le caractère pédagogique (pour un profane) avec une réelle synthèse et une qualité formelle de présentation RNT la clarté de présentation des enjeux et des effets principaux le caractère pédagogique (pour un profane) avec une réelle synthèse et une qualité formelle de présentation
Qualité « plus forte » (moyenne comprise entre 2,82 et 3,19)	État initial la ressource en eau et la qualité de l'eau le milieu naturel : faune/flore, habitats et espaces protégés (Natura 2000...) la qualité de l'air (y compris santé) le bruit Incidences du plan/programme le milieu physique Articulation avec les autres plans ou programmes la clarté de présentation des autres plans ou programmes évoqués Présentation caractère didactique de l'évaluation environnementale. Présence

⁴⁶ 2,45 et 3,19 sont respectivement les valeurs calculées en retirant ou ajoutant un écart type à la moyenne.

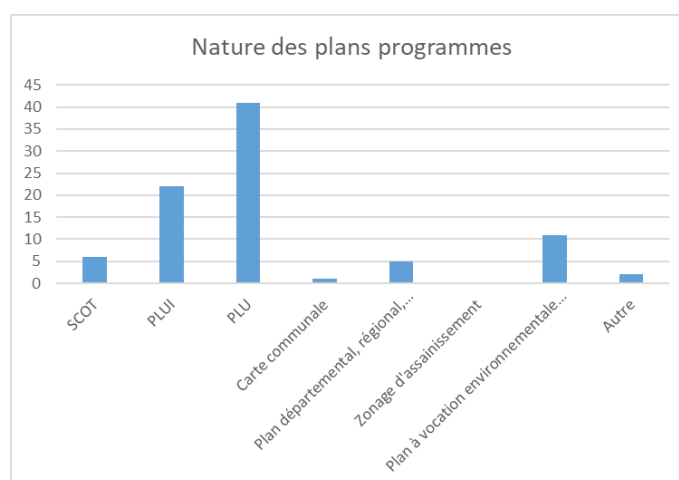
	d'illustrations à bon escient, synthèses partielles Synthèse l'application du principe de proportionnalité aux enjeux dans cette évaluation environnementale
Qualité « nettement plus forte » (moyenne supérieure à 3,19)	Description du plan/programme la clarté de la présentation du plan ou du programme la clarté des objectifs poursuivis par le plan ou le programme la clarté de la présentation générale du territoire et de son fonctionnement État initial le milieu physique les risques naturels et technologiques le paysage et le patrimoine Présentation la clarté de l'architecture du dossier (découpage en volumes, mise en annexes des pièces secondaires...).

Analyse de la mission

Les résultats viennent appuyer un certain nombre de constats émis lors des entretiens qualitatifs : la faiblesse du traitement de la question des émissions de GES, de la démarche d'évitement ou encore de la prise en compte insuffisante de l'environnement et notamment du milieu naturel, dans les secteurs ouverts à l'urbanisation, sujet sur lequel le rapport revient au paragraphe 3.6.

À l'instar des projets, les notes les plus importantes concernent en premier lieu ce qui relève de l'économie générale du plan-programme, et le chapitre sans doute le plus « scolaire » : l'état initial sur le milieu physique.

2.4.4. La prédominance des plans/programmes d'urbanisme



Les plans/programmes d'urbanisme représentent 80 % de l'échantillon et, parmi eux, les plans locaux d'urbanisme (PLU) représentent à eux seuls près de 50 % des plans/programmes.

Dans cet échantillon, la qualité moyenne des PLU (2,93) est supérieure à la qualité moyenne de l'ensemble des plans/programme (2,62). Elle est plus proche de celle des SCOT (3) que de celle des PLUi (2,25). La qualité des plans /programme autres que ceux d'urbanisme est d'ailleurs la plus faible (2,18).

Il est fréquemment affirmé que les EE des PLU des petites communes sont globalement de qualité médiocre et il est attendu une amélioration par les PLUi. Ce n'est pas ce qui est constaté dans l'échantillon. L'enquête ne demandait pas le nombre d'habitants de la commune. Il n'est donc pas possible d'interpréter ce résultat plus finement.

Analyse de la mission

Même s'il ne s'agit pas d'un échantillon significatif (une vingtaine) les mauvaises cotations des EE des PLUi interpellent avec plusieurs explications possibles de nature très différente : la difficulté pour les groupements de collectivités de se saisir de ce nouvel outil, la difficulté à développer une vision dépassant le cadre communal... mais aussi peut-être une forme de déception de la part des évaluateurs par rapport aux attentes de gain de qualité lié à une vision intercommunale. En tout état de cause, la nécessité d'améliorer la qualité des évaluations environnementales des documents d'urbanisme est confirmée par cette enquête. La publication prochaine par le CGDD d'un guide sur le sujet pourrait permettre de combler, au moins partiellement, cette faiblesse.

2.4.5. Quelques résultats complémentaires

Impact de la charte d'engagement des bureaux d'études

À l'instar de ce qui a été pratiqué pour les projets, le questionnaire comportait un item permettant de savoir si le bureau d'études ayant réalisé l'évaluation environnementale était ou non signataire de la charte.

	Cotation moyenne des études d'impact	Écart-type des études d'impact	Nombre d'évaluations environnementales
Bureaux d'études signataires de la charte d'engagement des bureaux d'études	2,96	1,22	23
Bureaux d'études non signataires de la charte d'engagement des bureaux d'études	2,38	1,21	51
Tous les bureaux d'études	2,62	1,2	82 ⁴⁷

L'écart entre les 2 premières moyennes du tableau apparaît important : 0,58 et même l'écart de ces 2 moyennes à la moyenne de l'ensemble de l'échantillon : environ 0,3. Un test statistique⁴⁸ conduit à rejeter l'hypothèse que ces deux moyennes sont égales à la moyenne de l'échantillon avec un risque d'erreur de 12 % et 14 %.

Taille des évaluations environnementales et des résumés non technique

Comme pour les études d'impact, les évaluations environnementales, comptées en pages équivalent A4, sont longues.

- Moyenne du nombre de pages de l'évaluation environnementale sans les annexes : 475, écart-type : 410.
- Moyenne du nombre de pages avec les annexes : 1 142, écart-type 1 500.

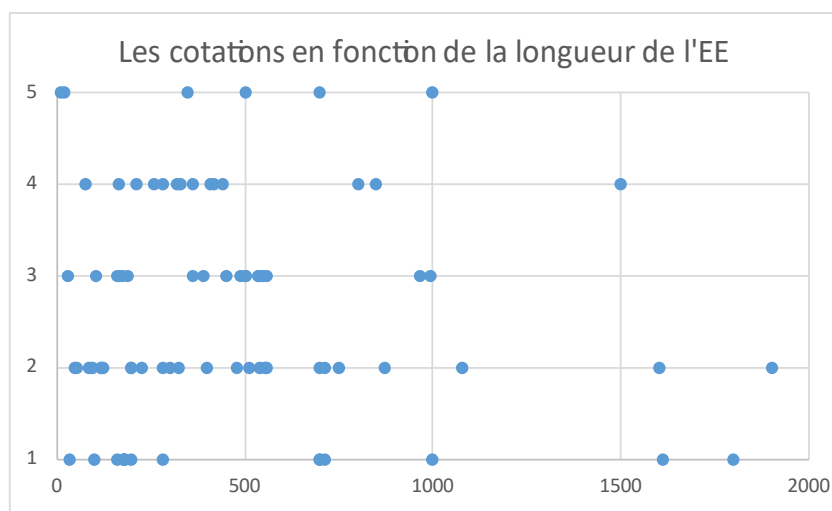
Les résumés non techniques ont une taille moyenne de 18 pages (ce qui est assez faible) et un écart-type de 16 pages.

⁴⁷ Parmi les 82 évaluations cotées, il y en a 9 pour lesquelles il n'y a pas d'information sur la signature ou non de la charte par le bureau d'études et 5 absences de cotations.

⁴⁸ l'analyse de variance des moyennes.

La question posée demandait *le nombre total de pages du rapport de présentation (document d'urbanisme) ou de l'évaluation environnementale (autres plan ou programme)*. Compte tenu de la prédominance des documents d'urbanisme dans les plans programmes et de la longueur moyenne des évaluations environnementales (supérieure à celle des études d'impact), il est possible que la réponse ait porté sur la longueur de l'intégralité du document d'urbanisme et pas seulement le rapport de présentation. Mais cette éventuelle erreur n'est pas de nature à modifier la conclusion : les évaluations environnementales sont très longues.

Le graphique ci-dessous ne fait pas apparaître de relation nette entre la longueur de l'EE et son niveau de qualité.



2.5. Les résultats de l'enquête « qualité des études d'impact et des évaluations environnementales » auprès des parties prenantes

Pour compléter les entretiens qualitatifs et les deux enquêtes précédentes, une enquête en ligne auprès de toutes les parties prenantes a été réalisée pour vérifier si les constats des autorités environnementales étaient partagés et pour tester des premières pistes de propositions. Les parties prenantes enquêtées étaient :

1. les maîtres d'ouvrage ;
2. les bureaux d'études ;
3. les services instructeurs de l'État ;
4. les autorités environnementales ;
5. les commissaires enquêteurs ;
6. les associations du réseau FNE.

Compte tenu de la moindre proximité entre les « cibles » de l'enquête et la mission, la durée estimée de l'enquête a été volontairement limitée à 7 mn. La façon de joindre les parties prenantes est explicitée dans l'annexe 9.

Cette enquête comportait 19 questions. La mission a enregistré 701 réponses, avec un taux de réponses élevé des commissaires enquêteurs (503 réponses sur un effectif estimé à 3500) et *a contrario* des scores assez faibles pour les autres catégories de parties prenantes (maîtres d'ouvrage 33, bureaux d'études 54, services instructeurs de l'État 74, autorités environnementales

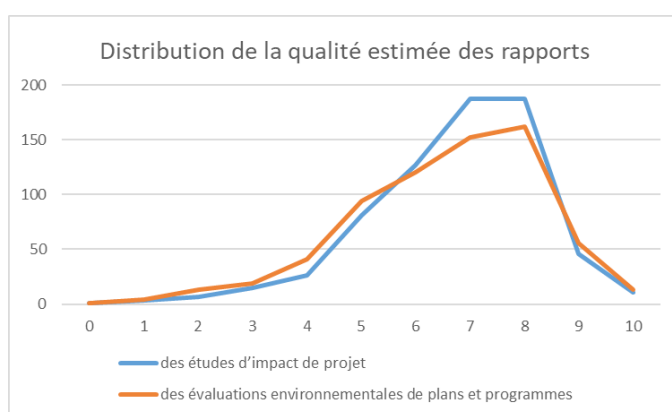
(Ae / MRAe) 20, associations environnementales 14), qui peut en partie s'expliquer par la période d'enquête (mi-juillet)⁴⁹.

Des analyses complémentaires portant sur les parties prenantes, autres que les commissaires enquêteurs, ont été menées en dépit des faibles effectifs, notamment quand les sujets les concernaient au premier chef.

Les résultats détaillés par question sont disponibles en annexe 9.

2.5.1. Analyse de la qualité des études d'impact et des évaluations environnementales

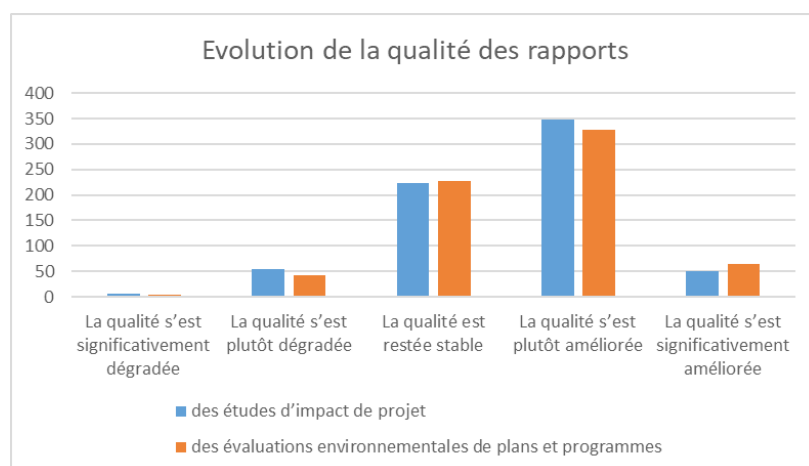
Une qualité moyenne des rapports entre « assez bien » et « bien »



Sur une échelle de cotation de 0 à 10, la qualité moyenne des études d'impact de projet est de 6,75 et l'écart-type de 1,56 et avec 50 % environ des études d'impact classées 7 ou 8, soit « bien » ou « très bien ». Comme dans les deux enquêtes précédentes, les études d'impact sont également estimées de qualité (légèrement) supérieure aux évaluations environnementales de plans et programmes : moyenne 6,57 et écart-type 1,75.

L'opinion des commissaires enquêteurs est légèrement plus positive que celle de l'ensemble des répondants, avec respectivement une cotation de la qualité moyenne de 7 et 6,95.

Une amélioration de la qualité sur les années passées



Pour les études d'impact, comme pour les évaluations environnementales, la qualité est restée stable pour plus de 30 % des répondants et elle s'est améliorée pour environ 60 % des répondants, contre seulement 10 % de perceptions d'une dégradation.

⁴⁹ La rencontre mi-juillet de la mission avec le collège des présidents de MRAe peut aussi expliquer qu'un certain nombre d'entre eux n'ait pas jugé utile de renseigner le questionnaire ayant pu s'exprimer par ailleurs.

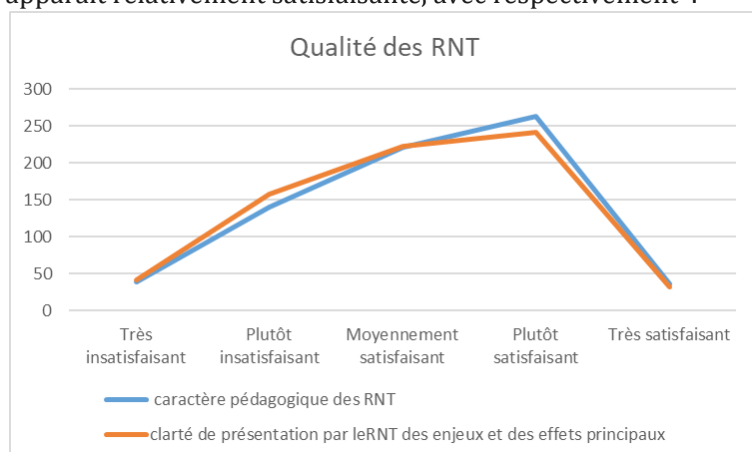
Au-delà des biais et faiblesses statistiques déjà exposées, cette enquête auprès d'acteurs « de terrain » ne corrobore pas le sentiment de certains d'une médiocrité forte et grandissante des évaluations environnementales.

Les modalités de traitement des thèmes dans les études d'impact ou les évaluations environnementales

- Les thèmes les mieux traités sont : « Milieu naturel - biodiversité », « Risques naturels et technologiques », « Paysage et patrimoine » et « Ressource en eau / qualité de l'eau ».
- Les thèmes « Qualité de l'air » et « Artificialisation des sols / consommation d'espaces » sont dans une situation intermédiaire.
- Le thème « Gaz à effet de serre / lutte contre le changement climatique » apparaît comme le moins bien traité.

Le résumé non technique

Sur la base des deux critères utilisés et contrairement à ce qui est souvent affirmé, la qualité des RNT apparaît relativement satisfaisante, avec respectivement :



- 42 % et 39 % des avis pour la somme *plutôt satisfaisant* et *très satisfaisant*.
- 74 % et 71 % des avis pour la somme *moyennement satisfaisant*, *plutôt satisfaisant* et *très satisfaisant* ;

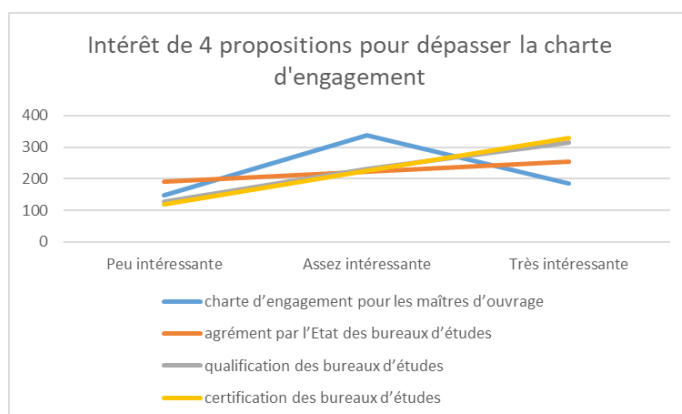
2.5.2. Quelle possibilité de dépasser la charte d'engagement des bureaux d'études ?

Le rapport CGEDD de 2011 n'avait envisagé la charte qu'en tant que première étape d'un processus visant à qualifier, voire plus, les bureaux d'études. La mission a donc souhaité interroger les parties prenantes sur l'intérêt « d'aller plus loin » avec diverses solutions alternatives proposées. La mission a souhaité également tester l'intérêt d'une charte qui engage également les maîtres d'ouvrage.

Les résultats correspondants à cette question ne font pas apparaître des tendances claires. Ainsi l'opinion majoritaire pour l'option « mettre en place une charte d'engagement analogue pour les maîtres d'ouvrage/pétitionnaires » apparaît seulement *assez intéressante*. Pour les trois autres options :

- « aller vers un agrément par l'État des bureaux d'études » ;
- « rendre obligatoire la qualification des bureaux d'études par un organisme » ;
- « mettre en place une certification des bureaux d'études par un organisme » ;

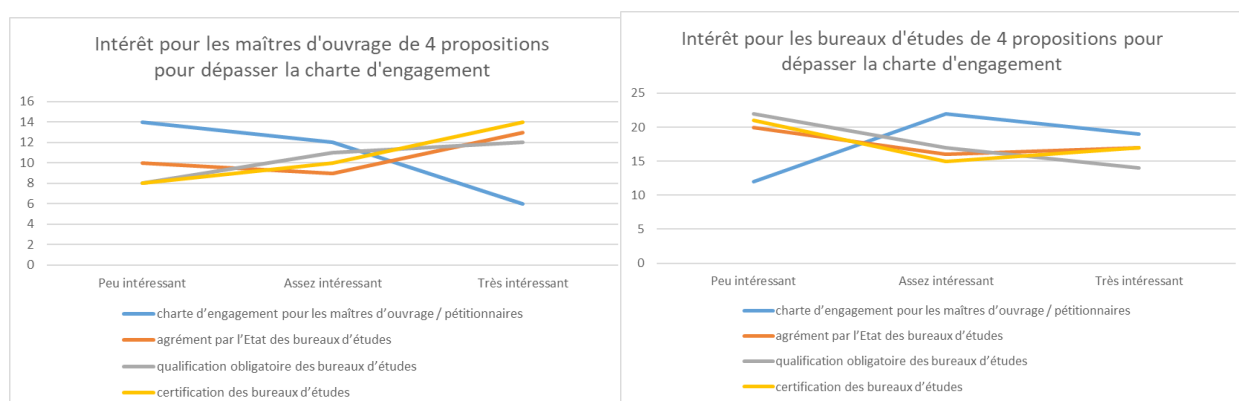
c'est l'opinion *très intéressante* qui est la plus fréquente.



On voit ici apparaître un réel décalage entre les opinions des parties prenantes nationales rencontrées par la mission et celles exprimées par les répondants à l'enquête, acteurs de « terrain »⁵⁰, peut être lié à une méconnaissance de ceux-ci de la complexité de la question.

Analyse de la mission

On notera le fort parallélisme entre les options « certification » et « qualification » qui peut s'expliquer par des difficultés chez un certain nombre de répondants de bien appréhender cette distinction.



L'analyse des réponses des maîtres d'ouvrage et des bureaux d'études fait apparaître un jeu de renvoi de responsabilités. Les maîtres d'ouvrage considèrent ainsi *peu intéressante* la proposition *charte d'engagement pour les maîtres d'ouvrage* qui les concerne, mais trouvent un grand intérêt aux propositions qui concernent les bureaux d'études : agrément, qualification et certification car l'opinion majoritaire est *très intéressante*.

Les opinions des bureaux d'études sont pratiquement inversées : accord pour celle qui concerne les maîtres d'ouvrage et désaccord pour celles qui les concernent.

Globalement il n'y a donc pas d'adhésion des maîtres d'ouvrage et des bureaux d'études ayant répondu à l'enquête aux propositions les concernant.

⁵⁰ On notera le fort parallélisme entre les options « certification » et « qualification » qui peut s'expliquer par des difficultés chez un certain nombre de répondants à bien appréhender cette distinction.

2.5.3. Les avis sur des propositions d'amélioration

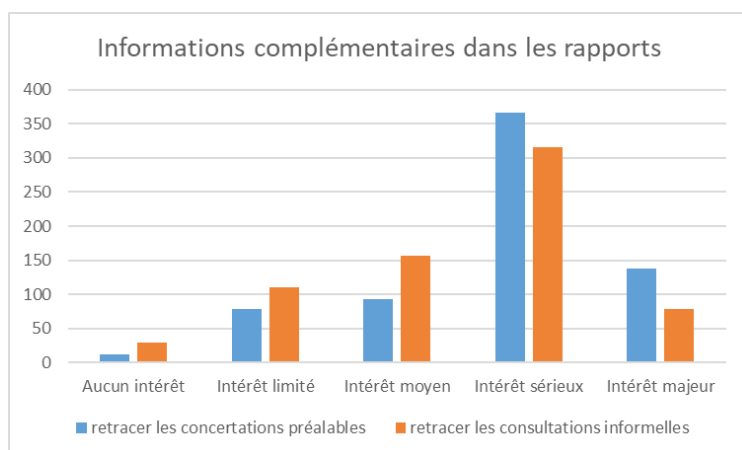
La mission a saisi l'opportunité de cette troisième enquête pour tester un certain nombre d'idées et de propositions ayant émergé à la suite des entretiens qualitatifs, autour des notions d'anticipation et de transparence :

- opportunité de mieux retracer dans les rapports d'évaluation environnementale le processus amont de concertation ;
- intérêt du cadrage préalable ;
- utilité d'imposer la fourniture d'informations complémentaires dans l'étude d'impact : cahier des charges, date de lancement, coût ;

ainsi que la question sur l'insertion de l'évaluation environnementale dans le calendrier du projet ou du plan-programme.

Présence d'informations complémentaires dans les rapports

Deux questions demandaient l'intérêt de retracer 1) les concertations préalables et 2) les consultations informelles.

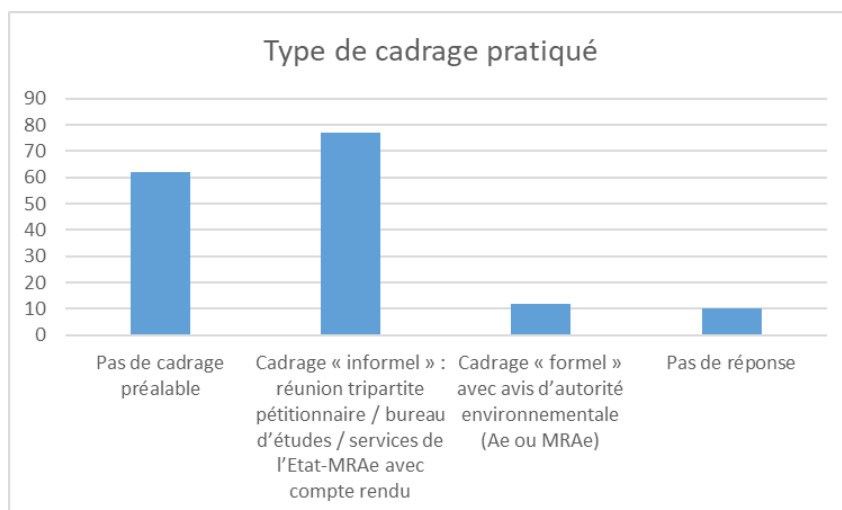


La somme des avis *intérêt sérieux* et *intérêt majeur* représente 73 % des avis pour la proposition *retracer les concertations préalables* et 57 % pour la proposition *retracer les consultations informelles*

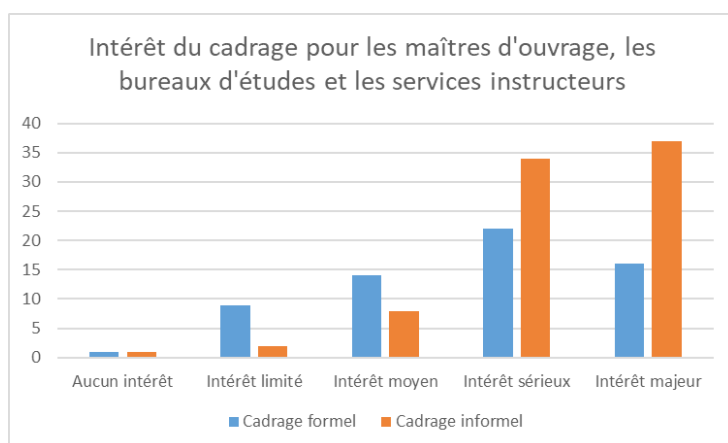
Cadrage préalable

La première question portait sur *le dernier dossier traité*. Elle ne concernait que les maîtres d'ouvrage, les bureaux d'études et les services instructeurs de l'État. Il y a eu 151 réponses.

Le cadrage « informel », sous forme de réunion tripartite pétitionnaire / bureau d'études / services de l'État-MRAe avec compte rendu, apparaît plus fréquent que l'absence totale de cadrage. Le cadrage formel est très rare.



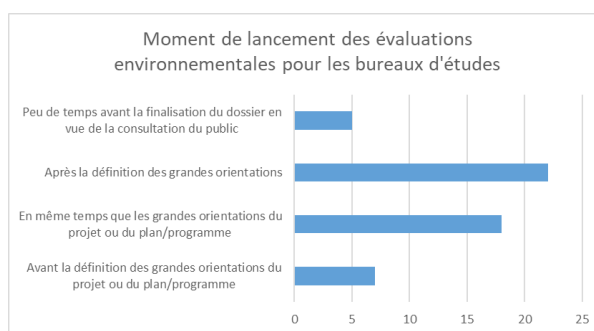
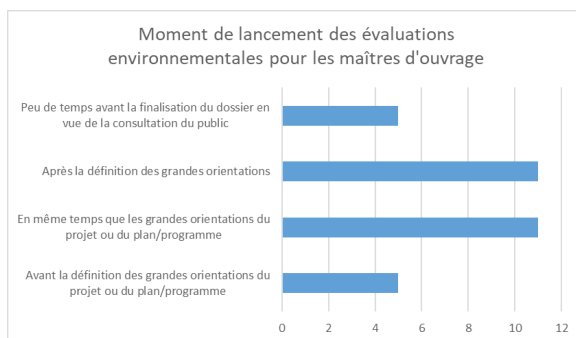
Une autre question sur ce thème visait à obtenir un jugement qualitatif sur la phase de cadrage. Les conditions pour pouvoir répondre à cette question faisaient que le nombre de répondants était relativement limité (62 pour le cadrage formel et 92 pour le cadrage informel).



Il apparaît nettement que les répondants impliqués dans la réalisation des études d'impact ou les évaluations environnementales trouvent un intérêt au cadrage formel et un fort intérêt au cadrage informel.

Période de lancement de l'évaluation environnementale

Le nombre de réponses à cette question est limité, celle-ci n'ayant été posée qu'aux maîtres d'ouvrage (32 réponses) et aux bureaux d'études (52 retours). Sur cette base faible, on constate une convergence dans les constats effectués avec la moitié des évaluations environnementales qui seraient déclenchées tardivement : *après la définition des grandes orientations* ou même *peu avant la finalisation du dossier*.



Transparence sur la réalisation de l'évaluation environnementale

Trois questions portaient sur l'intérêt de rendre publiques certaines informations.

	Aucun intérêt	Intérêt limité	Intérêt moyen	Intérêt sérieux	Intérêt majeur	Pas de réponse
le coût de l'évaluation environnementale ?	78	154	179	232	48	10
le cahier des charges de l'évaluation environnementale ?	27	67	113	357	128	9
la date de lancement de l'évaluation environnementale ?	27	71	167	307	120	9

L'intérêt de la mise à disposition d'informations complémentaires apparaît nettement. C'est particulièrement vrai pour :

- le cahier des charges de l'évaluation environnementale : 70 % d'avis cumulés *intérêt sérieux* et *intérêt majeur* contre 14 % d'avis cumulés *aucun intérêt* et *intérêt limité* ;
- la date de lancement de l'évaluation environnementale: 62 % d'avis cumulés *intérêt sérieux* et *intérêt majeur* contre 14 % d'avis cumulés *aucun intérêt* et *intérêt limité*.

Le constat est moins net pour la mise à disposition du coût avec seulement 41 % d'avis cumulés *intérêt sérieux* et *intérêt majeur* contre 34 % d'avis cumulés *aucun intérêt* et *intérêt limité*.

Compte tenu du nombre important de réponses des commissaires enquêteurs et de leur intérêt potentiellement supérieur à ces questions, une analyse a été réalisée en fonction de l'origine des répondants : les commissaires enquêteurs et les autres parties prenantes. Les réponses du tableau suivant sont exprimées en pourcentage des réponses exprimées.

	Coût de l'EE		Cahier des charges de l'EE		Date de début de l'EE	
	Commissaires enquêteurs	Autres parties prenantes	Commissaires enquêteurs	Autres parties prenantes	Commissaires -enquêteurs	Autres parties prenantes
Aucun intérêt	8 %	21 %	2 %	9 %	2 %	9 %
Intérêt limité	19 %	30 %	6 %	18 %	8 %	15 %

Intérêt moyen	28 %	20 %	15 %	20 %	24 %	23 %
Intérêt sérieux	37 %	25 %	57 %	39 %	47 %	38 %
Intérêt majeur	8 %	4 %	20 %	14 %	18 %	15 %

Il n'y a pas de différence nette entre les commissaires enquêteurs et les autres parties prenantes sur l'intérêt de la mise à disposition de *la date de lancement de l'évaluation environnementale*, et dans une moindre mesure pour la communication du *cahier des charges de l'évaluation environnementale*. La différence est un peu plus marquée pour *la mise à disposition du coût de l'évaluation environnementale*. Mais cette différence provient aussi de la réticence (exprimée également en entretien) des maîtres d'ouvrage et des bureaux d'études à communiquer cette information. Ils considèrent respectivement à 47 % et 57 % que cette proposition a peu d'intérêt (somme des avis *aucun intérêt* et *intérêt limité*).

2.6. Des études de cas pour tenter de corroborer les dires d'experts et les résultats des enquêtes

La mission a réalisé cinq études de cas sur des dossiers qui avaient tous été jugés de qualité par les autorités environnementales compétentes :

1. le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de la région PACA (exemple de « grand » plan/programme) ;
2. le contournement ferroviaire de Donges par SNCF Réseau (exemple de « grand » projet) ;
3. l'aménagement du cluster des media pour les jeux olympiques par SOLIDEO (exemple de « grand » aménagement) ;
4. le PLU de Yèvre-la-Ville, commune du Loiret d'environ 700 habitants (exemple de « petit » plan/programme) ;
5. le parc éolien de Venesmes dans le Cher (exemple de « petit » projet).

L'idée centrale était de rencontrer et d'échanger avec les maîtres d'ouvrage, mais aussi leurs bureaux d'études, afin de bien comprendre les clés de la réussite et également de vérifier que, sur ces études de cas, les facteurs de qualité mis en évidence dans les étapes amont, avaient bien été satisfaits. Les fiches relatives à ces cinq études de cas sont présentées en annexe 10.

Les facteurs communs dans les études de cas qui conduisent à des évaluations environnementales de qualité

L'analyse de ces cinq cas a fait émerger un certain nombre de traits communs, récapitulés ci-après.

- Des objectifs environnementaux clairs du maître d'ouvrage. L'exercice répété de la maîtrise d'ouvrage constitue pour cela un avantage sérieux. Mais ce n'est pas une condition nécessaire si les ambitions environnementales du maître d'ouvrage sont réelles.
- Un cahier des charges de bonne qualité qui permet au maître d'ouvrage de fixer les grands objectifs et au bureau d'études de connaître ses contraintes.

- Une relation entre le maître d'ouvrage et le bureau d'études bâtie sur l'exigence et la confiance qui se traduit par des échanges constructifs pour faire avancer la prise en compte de l'environnement dans le projet ou le plan/programme. Un bureau d'études responsabilisé n'a pas besoin d'être contrôlé pas à pas. Mais des points d'étape réguliers de l'avancement sont utiles.
- Un coût approprié aux obligations et aux objectifs sans conduire à des dépenses déraisonnables.
- Un démarrage de l'étude d'impact ou de l'évaluation environnementale en amont, si possible dès le début du projet ou du plan/programme.
- Une réelle capacité du maître d'ouvrage d'écouter des propositions du bureau d'études et d'ouverture aux modifications proposées.

3. Les propositions pour une amélioration de la qualité des évaluations environnementales

3.1. Impliquer davantage les maîtres d'ouvrage et dépasser la charte actuelle

La saisine du rapport du CGEDD de 2011, le rapport correspondant et de très nombreux écrits publics (les rapports Vernier, Dubois, Richard de 2015 ou encore le récent rapport d'information des députés Nathalie BASSIRE et Frédérique Tuffnel) ont mis l'accent, voire se sont focalisés sur les seuls bureaux d'études, considérant donc que la responsabilité de la qualité des évaluations environnementales leur incombe en premier lieu, voire les stigmatisant lors de non qualités avérées.

La mission ne partage que très partiellement ce point de vue ; cette mise en cause des bureaux d'études ne correspond pas à ce que la mission a pu entendre au cours des entretiens, ni aux réflexions induites par l'ensemble des enquêtes.

La responsabilité des évaluations environnementales, bonnes ou médiocres, incombe en priorité aux maîtres d'ouvrage. Certains maîtres d'ouvrage récurrents ont développé des méthodes internes pour produire des évaluations environnementales de qualité, comme la mission a pu le constater tant chez RTE qu'à SNCF Réseau⁵¹. Ce n'est pas le cas (et c'est compréhensible) pour les maîtres d'ouvrage occasionnels confrontés une fois ou épisodiquement à une évaluation environnementale. La production d'évaluations environnementales de qualité est possible même chez les « petits » maîtres d'ouvrage (voir l'exemple probant de Yèvre-la-Ville en annexe 10.4). Mais ceci passe par une réelle prise de conscience de leur responsabilité première en la matière, en adéquation avec l'importance grandissante des évaluations environnementales dans notre société dont la mobilisation et la motivation en faveur de la préservation de l'environnement vont croissant. Cela nécessite certes une montée en compétence sur le fond (les grands enjeux environnementaux) mais aussi sur ce qu'est une évaluation environnementale et ce qui la fonde au niveau législatif et réglementaire.

Une charte rappelant leurs obligations permettrait qu'ils soient pleinement conscients de leurs responsabilités. Cette charte peut leur être dédiée ou être commune avec les bureaux d'études, la mission considérant cette seconde option comme encore plus intéressante.

Le rapport de Mauranne Lachaise a permis de bien cerner les modalités de fonctionnement de la charte d'engagement des bureaux d'études et de donner quelques indications quantitatives. La mission retient tout particulièrement les points suivants :

- un nombre relativement élevé de signataires (près de 200) qui atteint maintenant un palier lié en particulier à l'absence de communication autour de cette charte, et une représentation bien diversifiée avec des bureaux d'études de toutes tailles et de tous types de compétences ;
- un processus d'adhésion léger, qui correspond bien au concept de charte d'engagement mais qui ne permet pas de s'assurer du respect effectif des engagements ;
- une absence de vision dans la durée, tant sur le plan purement administratif (évolution des structures juridiques, départs de référents dans les bureaux d'études...) que sur le fond avec notamment des questions lourdes en suspens : le contenu est-il à faire évoluer dans le temps ? L'adhésion ne doit-elle pas être renouvelée périodiquement ?

⁵¹ Christian Dubost n'a pas participé à l'entretien avec SNCF Réseau en raison de son activité passée dans le domaine.

De fait, cette non inscription dans la durée (le comité de pilotage ne s'était pas réuni pendant plus de deux ans avant la relance de 2019) constitue le reflet de l'importance secondaire conférée à la charte par toutes les parties prenantes, y compris en interne au ministère. La saisine du CGEDD et le stage de Mauranne Lachaise témoignent de la bonne prise de conscience de la part du CGDD que cette situation ne peut perdurer.

La mission abonde dans ce sens et considère indispensable, si l'on veut dépasser le qualificatif de « sympathique » décerné à cette disposition, de faire un choix :

- soit ne plus animer la charte actuelle ;
- soit lui donner une nouvelle impulsion et une dimension plus vaste.

La mission, considérant que l'amélioration de la qualité passe en premier lieu par la responsabilisation des maîtres d'ouvrage et par une relation contractuelle riche entre maître d'ouvrage et bureau d'études, est favorable à l'établissement d'une charte commune MOA/BE, à l'instar de l'exemple présenté ci-après (UNICEM PACA et Corse) avec un dispositif de suivi plus affirmé de la part du MTES.

À l'occasion de la rencontre de la mission avec le MEDEF, le représentant de l'UNICEM a mis en avant une initiative régionale : la charte⁵² d'engagement entre les carriers (adhérents à l'UNICEM PACAC) et les bureaux d'études écologiques signée le 24 septembre 2015 (et en cours d'actualisation). La mission considère qu'il s'agit là d'une initiative très intéressante qu'il serait judicieux de transposer à d'autres régions (pour la profession des carriers) mais aussi à d'autres branches, les échelons régionaux et/ou sectoriels permettant un dialogue plus opérationnel, pouvant sans difficulté être articulé avec la nouvelle charte MOA/BE nationale.

Cette nouvelle charte nationale serait l'occasion d'une forte animation qui avait fait défaut pour la charte des bureaux d'engagement d'études.

3.2. Renforcer le dialogue entre maîtres d'ouvrage, bureaux d'études et autorités environnementales

Plusieurs interlocuteurs de la mission, et notamment des bureaux d'études intervenant sur plusieurs régions voire au niveau national, critiquent, parfois sévèrement, les MRAe en raison du manque d'homogénéité des approches régionales⁵³. Ils mettent en avant les clarifications doctrinales de l'Ae à travers les six notes délibérées⁵⁴ sur des sujets sur lesquels il y avait des problèmes récurrents. Ils indiquent que les espaces de dialogue créés au niveau régional entre les maîtres d'ouvrage, les bureaux d'études et les MRAe sont productifs⁵⁵. L'impression de la mission à l'issue de tous les échanges qu'elle a pu développer avec les différentes catégories de parties prenantes est celui d'un manque de communication globale entre catégories d'acteurs. Si des relations existent autour d'un

⁵² Cette charte, qui comprend 10 engagements (déclinée en 60 items), a été signée par une quinzaine de bureaux d'études. L'UNICEM a réalisé en 2019 un bilan de l'utilisation de cette charte, qui s'avère positif. Il a donc été décidé de rédiger « une 2^e Charte pour fixer les conditions de réalisation des suivis écologiques pour les carriers par les bureaux d'études et les associations de protection de l'environnement. Pour ce faire, les engagements figurant dans la Charte actuelle seront passés en revue afin d'identifier ceux qui seraient transposables à cette 2^e Charte » (extrait de la réunion de suivi de la charte du 25/04/19).

⁵³ Par exemple, un des représentants de l'ARF vis-à-vis de l'hétérogénéité des avis MRAE sur les plans régionaux de prévention et de gestion des déchets (PRPGD).

⁵⁴ <http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/notes-deliberees-r487.html>.

dossier, ce n'est pas réellement le cas de manière générale, notamment avec les MRAe. L'indépendance des autorités environnementales et la brutale augmentation des missions à moyens constants expliquent en bonne partie cette situation. Mais comme le synthétise CINOV, *il faut accepter de perdre un peu de temps pour en gagner*. Les échanges sont à développer comme le préconisait d'ailleurs le récent rapport du CGEDD intitulé « Évaluation des effectifs consacrés à l'évaluation environnementale des plans-programmes et des projets - les MRAe entre souci légitime d'autonomie et quête d'efficacité ». La recommandation 14 préconise : *Développer les actions « amont/aval des MRAe (et des DREAL) : rencontres périodiques avec les commissaires enquêteurs, les porteurs de projets, les collectivités, les services de l'État, actions de communication individuelles et collectives...*

De façon générale, tous les sujets des évaluations environnementales qui apparaissent insuffisamment bien traités (voir les deux tableaux aux paragraphes 2.3.3 et 2.4.3) ainsi que les sujets en émergence pourraient être abordés de façon informelle dans le cadre de rencontres entre les maîtres d'ouvrage, les bureaux d'études et les MRAe.

Le sujet des gaz à effet de serre est unanimement identifié comme mal appréhendé dans les études d'impact de projet, et d'une rare complexité à intégrer dans les évaluations environnementales des plans et programmes.

La mission note avec intérêt la volonté de l'Ae de se saisir de ce sujet dans le cadre d'une réflexion associant les MRAe. La démarche ERC, pensée pour la biodiversité, peut en effet être déclinée sur cette question et de premières initiatives s'esquissent (projets de guide CEREMA et CGDD). La mission souligne l'intérêt d'une élaboration en lien avec les parties prenantes⁵⁶.

Les phases travaux et exploitation ont des niveaux de complexité distincts ; il apparaît en tout état de cause possible de mettre en place rapidement une véritable démarche ERC (dans chacune de ses trois composantes) pour les travaux, mais aussi pour le sujet, peu connu, des émissions liées à l'artificialisation des sols induite par le projet.

Après un retour d'expérience, la généralisation de la méthode à d'autres sujets insuffisamment bien traités pourra être envisagée.

Recommandation 1. Créer des espaces de dialogue nationaux et régionaux entre maîtres d'ouvrage, bureaux d'études, autorités environnementales et autres parties prenantes de l'évaluation environnementale (et notamment les commissaires enquêteurs) pour échanger sur les attentes réciproques, les projets de doctrines et les sujets nouveaux ou sensibles de sorte à rapprocher les points de vue. (Autorités environnementales).

Dans l'optique de la recommandation ci-dessus, l'espace de dialogue national prendrait la suite du comité de pilotage de la charte d'engagement des bureaux d'études. L'une de ses premières missions serait d'analyser l'intérêt de la charte conjointe.

⁵⁵ Exemples : Dreal PACA, la journée d'information et d'échanges sur l'évaluation environnementale du 8 octobre 2015. Dreal Grand Est, présentation du 25 juin 2013 à destination des bureaux d'études et relative à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme ... Sept régions pratiquent ces rencontres selon le tableau page 33 du rapport CGEDD n° 012555-01 de mars 2019 « Évaluation des effectifs consacrés à l'évaluation environnementale des plans-programmes et des projets ».

⁵⁶ Ce que pratique l'Ae (cf. échanges en cours avec la profession et avec des experts pour la finalisation d'une « note de l'Ae » sur les ZAC).

3.3. Faire monter en compétence les maîtres d'ouvrage

La montée en compétence et la professionnalisation des acteurs constituent l'un des facteurs clés pour amplifier la dynamique de progrès des évaluations environnementales. La mission a identifié deux principales familles d'outils :

- la formation, avec un ciblage tout particulier sur les maîtres d'ouvrage occasionnels ;
- l'intensification d'édition de guides thématiques, élaborés de manière partenariale, auxquels s'ajoutent des notes (de doctrine) des autorités environnementales.

Plusieurs organismes dispensent des formations en relation avec l'évaluation environnementale. La mission a pu rencontrer l'École nationale des ponts et chaussées (ENPC) et l'AFB, et a échangé avec le CGDD autour de la politique conduite en la matière au sein du MTES. L'ENPC forme chaque année environ 300 personnes⁵⁷ à ces questions. La question de l'absence de formation des élus sur ces sujets constitue un sujet de préoccupation pour l'ENPC, qui réfléchit à des outils spécifiques, courts, ludiques. L'AFB a fait part à la mission du même type de réflexion en ce qui concerne l'intérêt de mieux sensibiliser les élus. À cet égard la création de l'Office français de la biodiversité (OFB) constitue une opportunité pour donner une nouvelle dimension aux formations dispensées par l'AFB en élargissant la palette d'interventions vers des outils davantage tournés vers un public moins averti.

Le contact pris par la mission avec l'Association des maires de France a permis de saisir la complexité de ces sujets pour les élus confrontés à de multiples sollicitations. Le sujet de l'évaluation environnementale des plans et programmes est flou pour la plupart des élus qui identifient plus difficilement les impacts sur l'environnement des plans/programmes que des projets. Certains élus ont déjà exprimé leur « malaise » : s'ils sont convaincus de l'importance de l'environnement, la diversité et l'ampleur du sujet font qu'ils s'estiment « perdus », se rangeant aux avis des experts sans être toujours convaincus. La biodiversité est souvent vécue comme une contrainte empêchant les projets. Pour la personne de l'AMF rencontrée, « les maires, notamment en zone rurale, sont soumis à la pression de leur population qui réclame de l'espace (vastes terrains à urbaniser) pour compenser le manque d'attractivité par rapport à la ville. Les maires ont de fait une réelle difficulté à faire évoluer le modèle de la maison entourée d'un grand jardin, fortement consommateur d'espace ».

Après chaque élection municipale, l'AMF organise « l'université des maires », programme de formation à la carte pour les nouveaux élus, se déroulant sur un an, à raison de sessions de deux heures. La nouvelle session commencera à compter de septembre 2020 ; elle constitue une réelle opportunité pour sensibiliser les élus à l'environnement mais aussi, de manière plus précise, leur permettre de comprendre la démarche d'évaluation environnementale.

Les opérateurs de formation soulignent des facteurs limitants : la bonne connaissance des problématiques liées à l'évaluation environnementale et le manque de disponibilité des fonctionnaires compétents du ministère : CGEDD, membres et permanents de l'Ae et des MRAe.

Recommandation 2. Développer des formations à destination des maîtres d'ouvrage occasionnels ; saisir en particulier l'opportunité des élections municipales pour proposer un partenariat MTES/AMF et des organismes de conseil et de formation (Territoires Conseils, AFB, ENPC...) pour sensibiliser/former les nouveaux élus. (CGDD, IFORE).

⁵⁷ Trois quarts de maîtres d'ouvrage y compris des techniciens de collectivités, un quart de bureaux d'études.

3.4. Tirer les évaluations vers l'amont et donner une nouvelle ambition pour le cadrage préalable.

Comme pour tout processus de production, la qualité se construit en amont :

- en prenant réellement l'environnement en compte, certes parfois comme une contrainte (qu'il ne faut pas contourner) mais plus largement comme un enjeu, et même une opportunité pour construire un projet ou un plan/programme servant l'intérêt collectif et l'intérêt du maître d'ouvrage ;
- en intégrant de manière la plus précoce possible les prescriptions qui vont s'appliquer au projet ou au plan-programme, via un cadrage préalable utile pour chacune des parties prenantes.

La prise en compte de l'environnement en amont passe en particulier par une réelle concertation, et bien sûr par un contrat passé suffisamment tôt avec le bureau d'études pour qu'un dialogue approfondi s'instaure, et conduise ainsi à une véritable démarche d'évitement et de recherche d'alternatives, de « solutions de substitution raisonnables » pour reprendre les termes du code de l'environnement. L'analyse des enquêtes montre à la fois des lacunes dans le traitement du premier temps de la séquence ERC et un déficit de présentation de solutions alternatives, ainsi qu'un réel intérêt à avancer sur ces sujets, y compris en retraçant de manière sincère les étapes de concertation amont, formelle (concertation préalable au sens du code de l'environnement) et informelle. On notera à cet égard le guide CGDD « Évaluation environnementale : guide d'aide à la définition des mesures ERC » dont un résumé consacré à l'évitement pourrait être élaboré et faire l'objet d'une politique de communication auprès des maîtres d'ouvrage et bureaux d'études.

La phase de concertation préalable ne fait que rarement l'objet de longs développements dans les documents EI/EE. Les résultats de l'enquête parties prenantes font clairement apparaître l'intérêt de voir un chapitre spécifique consacré à retracer les phases de concertation amont.

Recommandation 3. Inciter les maîtres d'ouvrage à lancer leurs évaluations environnementales en parallèle aux études de projet ou de plan programme afin de permettre une meilleure prise en compte de l'environnement. Prévoir de décrire le processus de concertation amont dans un chapitre dédié de l'étude d'impact et de l'évaluation environnementale. (CGDD).

La Commission européenne considère le cadrage préalable comme une des phases les plus importantes du processus d'évaluation environnementale. *Une procédure de cadrage obligatoire⁵⁸ clarifie les problèmes environnementaux à traiter dans le rapport d'EIE, identifie les principaux problèmes environnementaux et spécifie les méthodologies pour leur évaluation, conseille les sources d'information pertinentes et considère l'utilisation efficace des ressources naturelles. Par conséquent, le rapport d'EIE sera probablement de meilleure qualité... Le cadrage entraînerait des avantages environnementaux significatifs dans les États membres où le cadrage n'est pas obligatoire (environ la moitié).*

Selon la Commission les intérêts sont multiples. La proportionnalité ou la complétude sont améliorées par le cadrage et les coûts réduits.

⁵⁸ European Commission, 2012, Commission staff working paper. Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment.

Malgré ces avantages potentiels, la phase de cadrage est peu utilisée depuis longtemps⁵⁹ en France comme l'ont confirmé les entretiens (paragraphe 2.1.2) et les enquêtes (paragraphe 2.3.4). La première raison mise en avant par les services est le manque de moyens humains pour cette phase, le gain de temps ultérieur étant incertain. D'autres réticences sont apparues lors des entretiens, notamment côté maîtrise d'ouvrage.

D'après les entretiens et selon l'enquête auprès des parties prenantes (paragraphe 2.5.3), il n'y a pas de réelle demande en France pour que la phase de cadrage « formel » soit renforcée. La principale raison est que les parties prenantes comprennent bien qu'au stade de cadrage tous les enjeux ne peuvent être précisément connus, cette incertitude ayant d'ailleurs été clairement explicitée dans le code de l'environnement par la phrase « *Les précisions apportées par l'autorité compétente n'empêchent pas celle-ci de faire compléter le dossier de demande d'autorisation ou d'approbation et ne préjugent pas de la décision qui sera prise à l'issue de la procédure d'instruction* ».

Faut-il se satisfaire de la situation française en décalage avec la forte recommandation de la Commission européenne⁶⁰ de pratiquer le cadrage et qui vient d'ailleurs de publier un guide⁶¹ sur le sujet ? Les travaux préparatoires de refonte de la directive projet ont sérieusement envisagé l'obligation d'un cadrage préalable.

Pour la mission, la faiblesse des moyens humains et la difficulté pour les services de l'État de s'engager sur les priorités lors du cadrage limitent aujourd'hui sérieusement l'intérêt d'une démarche formelle. L'augmentation des moyens humains, condition nécessaire pour le développement du cadrage, semble difficile à assurer. Enfin, le formalisme de ce cadrage qui consiste pour l'autorité environnementale à répondre à des questions posées par le pétitionnaire et transmises par l'autorité décisionnaire, ne facilite pas le bon exercice d'identification des grands enjeux. La demande de cadrage devrait pouvoir être transmise directement à l'Ae ou la MRAe compétente, et le cadrage devrait être de portée générale tout en permettant de poser de questions précises.

La connaissance des expériences étrangères en matière de cadrage préalable, notamment dans les États membres ayant rendu obligatoire cette procédure, pourrait s'avérer encore plus utile.

Les débats publics relatifs à des grands projets constituent un cas à part, avec l'institutionnalisation d'une phase amont. Dans l'optique de « tirer vers l'amont » les évaluations environnementales, il apparaît tout à fait possible (et l'Ae y serait favorable) de rendre obligatoire ce qui est devenu progressivement une pratique assez courante à l'initiative de la commission nationale du débat public consistant à demander à l'Ae « nationale » un avis de cadrage en amont du débat public.

Le cadrage dit « informel », que l'on pourrait plutôt dénommer « simplifié », est pratiqué par plusieurs régions, comme Provence-Alpes-Côte-d'Azur, la mission ayant eu la possibilité d'échanger longuement à ce sujet avec le pôle « autorité environnementale » de la DREAL. Il se présente sous forme d'une réunion multipartite (maître d'ouvrage, bureau d'études, service instructeur⁶², pôle de la DREAL en charge de l'évaluation environnementale) et fait l'objet d'un compte rendu établi par le

⁵⁹ Nicolas Manthe, Sylvain Monteillet, 2014, Le cadrage préalable : pistes de progrès au regard de l'expérience française, 19e colloque international du SIFÉE.

⁶⁰ Communication 2016/C 273/01 du 27 juillet 2016, Communication de la Commission. Le cadrage constitue une bonne pratique dans toute procédure ... Il est ainsi plus facile de déterminer le champ d'application et le contenu du rapport environnemental global et de veiller à ce que les informations à fournir sur la base des différentes évaluations environnementales soient cohérentes.

⁶¹ European Union, 2017, Environmental Impact Assessment of Projects. Guidance on Scoping (directive 2011/92/EU as amended by 2014/52/EU).

maître d'ouvrage ou son bureau d'études, compte rendu validé par les parties. Il permet de bien cerner les enjeux les plus importants, là où l'évaluation environnementale est la plus attendue.

Ce type de cadrage, sans ignorer son caractère délicat pour le service de la DREAL susceptible d'être pris « à contre pied » par la MRAe quelques mois plus tard, est jugé positivement par ceux qui le pratiquent (mais aussi par les résultats de l'enquête parties prenantes), et par la mission, qui propose de l'étendre progressivement aux autres régions.

Recommandation 4. Réaliser un parangonnage dans les pays qui ont rendu obligatoire le cadrage préalable pour analyser les dispositions qui pourraient être applicables en France.

Inciter au développement du cadrage informel dès à présent et rendre obligatoire le cadrage formel pour les projets soumis à débat public. (CGDD).

3.5. Produire des rapports d'évaluation environnementale orientés vers le public

3.5.1. Renforcer la transparence sur les conditions de réalisation de l'évaluation environnementale et la lisibilité des dossiers

Le décret n° 2016-1110 du 11 août 2016 relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes a prévu que désormais, *les noms, qualités et qualifications des experts qui ont préparé l'étude d'impact* font partie des douze éléments qui doivent impérativement figurer dans une étude d'impact⁶³. Il impose également que le *maître d'ouvrage s'assure que celle-ci* (l'étude d'impact uniquement) *est préparée par des experts compétents*.

Mais, sans cahier des charges de qualité⁶⁴ de l'étude d'impact, sans budget approprié et sans temps suffisant consacré, le recours à des experts compétents ne sera pas suffisant pour obtenir une étude d'impact de qualité. Il convient donc de renforcer l'accès à ces informations pour permettre leur contrôle afin de limiter le risque d'évaluations environnementales de faible qualité.

La mission a sollicité le réseau juridique du ministère afin de connaître la faisabilité juridique de la proposition consistant à rendre obligatoires l'insertion dans le dossier d'évaluation environnementale du contenu de la mission prévue par le cahier des charges et du coût de celle-ci. La mission a, via le secrétariat général de l'Ae, reçu en réponse une analyse du 7 juin 2019 très complète

⁶² La présence du ou des service(s) instructeur(s) apparaît nécessaire au moins pour les projets car elle permet un échange plus large intégrant la liste des procédures auxquelles le projet est soumis (exemple : diagnostic archéologique). Le porteur de projet aurait du mal à comprendre qu'il n'aurait pas été complètement informé à l'occasion de ce type de réunions.

⁶³ La formulation est nouvelle mais l'obligation est ancienne : le décret n° 93-245 du 25 février 1993 relatif aux études d'impact et au champ d'application des enquêtes publiques et modifiant le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 et l'annexe au décret n° 85-453 du 23 avril 1985 prévoyait déjà que *la dénomination précise et complète du ou des auteurs de l'étude doit figurer sur le document final*.

⁶⁴ La qualité d'une évaluation (environnementale) dépend à 50 % de celle des termes de référence. Rémi Bachelet, maître de conférences à l'École centrale de Lille, http://rb.ec-lille.fr/l/Projets/Projet_Evaluation_Impact.pdf.

de la direction des affaires juridiques (bureau du droit pénal, du droit privé et de la déontologie), conclue ainsi : « aux termes de l'analyse, compte-tenu des éléments développés ci-dessus, une distinction doit être opérée suivant la nature des documents qu'il est envisagé de publier :

- s'il s'agit de documents relatifs aux marchés publics constituant, en tant que tels, des « documents administratifs », seuls le cahier des charges et le prix global des offres peuvent faire l'objet d'une publication sans restriction ;
- dans l'hypothèse où les documents ne peuvent être qualifiés de « documents administratifs afférents au marché », leur publication est conditionnée par l'obtention de l'accord de son détenteur d'origine (ce qui exclut la possibilité d'imposer une publication a priori).

Il semble donc possible d'imposer de telles insertions pour les maîtres d'ouvrages publics (soumis au code des marchés publics ou à des dispositions de nature analogue). Pour les maîtres d'ouvrage « privés » un encouragement est à mettre en place, la pression sociale (démarches de type « name and shame ») pouvant jouer alors un rôle significatif.

L'obligation de publier le nombre de jours d'inventaire et les dates de réalisation des inventaires de biodiversité relève de la même logique que celle qui a conduit à obliger la publication des noms, qualités et qualifications des experts qui ont préparé l'étude d'impact. Cette obligation ne paraît pas excessive au regard de l'intérêt et des nombreux contentieux sur ce sujet. Un certain nombre d'évaluations environnementales (notamment d'études d'impact) contiennent déjà tout ou partie de ces renseignements.

Une phase de test de deux à trois ans permettra de savoir si la mesure est utile et laissera le temps d'une analyse juridique sur la possibilité d'une généralisation à l'ensemble des maîtres d'ouvrage.

Recommandation 5. Rendre obligatoire, pour les maîtres d'ouvrage publics, la publication dans les études d'impact et les évaluations environnementales des informations suivantes : le cahier des charges, la date de signature du contrat entre le maître d'ouvrage et le bureau d'études, le coût du contrat, le nombre de jours d'inventaires de biodiversité, les dates de réalisation des inventaires. Pour les maîtres d'ouvrage privés, inciter fortement à la publication volontaire de ces informations. (CGDD).

3.5.2. Améliorer la présentation des dossiers d'enquête

Quelques dispositions simples permettraient d'améliorer grandement la qualité perçue par les parties prenantes, et notamment par le grand public, des évaluations environnementales et du dossier soumis à consultation du public.

L'obligation récente, pour les études d'impact, de publication obligatoire d'un mémoire en réponse à l'avis de l'autorité environnementale, constitue une réelle avancée saluée par de nombreux interlocuteurs de la mission. Le fait qu'une obligation similaire ne soit pas imposée aux maîtres d'ouvrage des plans et programmes suscite des critiques et des interrogations légitimes. Cette obligation permettrait aux collectivités de prendre connaissance des avis d'autorité environnementale, ce qui n'est pas toujours le cas. Cette obligation étant de nature législative, il conviendra de déterminer le bon véhicule propre à porter cette proposition.

L'avis d'autorité environnementale, qui constitue une pièce importante du dossier d'enquête ne devrait pas être « reléguée » dans un endroit peu accessible, mais au contraire être lue en priorité afin de connaître cet avis d'expert indépendant.

Recommandation 6. *Pour la meilleure information du public, rendre obligatoire dans le dossier d'enquête publique l'insertion des documents suivants :*

- la publication de l'avis de l'autorité environnementale comme fascicule spécifique du dossier ;
- le mémoire en réponse à l'avis de l'autorité environnementale pour les plans/programmes à l'instar de l'obligation existant pour les projets sous forme de fascicule spécifique du dossier. (CGDD).

Par contre, pas plus que la majorité des personnes auditionnées, la mission ne croit pas à la possibilité de limiter aisément la longueur des évaluations environnementales. Une meilleure structuration du dossier, l'évitement de doublons peuvent limiter en partie à cette difficulté. La mission n'a pas mis en évidence de lien entre longueur et qualité mais un article scientifique⁶⁵ l'avait fait. Pour les auteurs, la qualité n'est pas directement liée à la longueur en soi. Mais la longueur d'une EIE peut être considérée comme un indicateur indirect de l'affectation des ressources, ce qui reflète l'engagement du porteur de projet.

3.5.3. Améliorer la qualité du résumé non technique et son appropriation par le grand public

La mission considère qu'une voie de progrès consiste à permettre au public de bien appréhender les dossiers d'enquête et de limiter sa crainte, voire son rejet, vis-à-vis d'un dossier comportant des centaines, voire des milliers de pages. Cela passe, d'une part par un véritable guide de lecture expliquant le rôle et la nature de chacun des éléments du dossier et, d'autre part par valoriser les documents de synthèse à la lecture plus aisée que sont d'une part le résumé non technique (RNT) et d'autre part l'avis d'autorité environnementale. L'objectif du RNT est de permettre une appropriation simple, rapide et aisée du projet et de ses enjeux par le grand public. Sa place comme son contenu sont éminemment variables. L'article R. 122-5 du code de l'environnement prévoit que *l'étude d'impact comporte les éléments suivants ... 1° Un résumé non technique des informations prévues ci-dessous. Ce résumé peut faire l'objet d'un document indépendant.*

Si un certain nombre de maîtres d'ouvrages identifient clairement le résumé non technique dans un document à part, ce n'est pas le cas de toutes les évaluations environnementales. L'existence d'un document séparé a pourtant de multiples avantages :

- il valorise le RNT et peut conduire le MOA à y porter une plus grande attention ;
- il permet au lecteur de maîtriser son appréhension devant un dossier très long (par exemple mille pages) et lui permettre d'accéder effectivement à une synthèse des informations ;

⁶⁵ M. Cashmore et alii, 2002, An evaluation of the quality of environmental impact statements on Thessaloniki, Greece, Journal of Environmental Assessment Policy and Management, Vol. 4, No. 4 (December), pp. 371-395.

- il permet aussi, en cas de présence de plusieurs personnes dans la permanence du commissaire enquêteur, de multiplier les possibilités de lecture du dossier.

La mission recommande donc de modifier l'article R. 122-5 du code de l'environnement en remplaçant « peut » par « doit » : *1° Un résumé non technique des informations prévues ci-dessous. Ce résumé doit faire l'objet d'un document indépendant.*

Enfin, la mission a pu constater qu'il n'existe à ce jour aucun document de quelque nature que ce soit qui détaille le contenu du résumé non technique. Une véritable réflexion est à conduire qui pourrait passer par la production, par le CGDD d'un guide, partant des attentes des parties prenantes, et élaboré de manière partenariale, afin de déterminer ce que peut être un bon RNT.⁶⁶ Pour la mission, le RNT doit répondre à deux grands objectifs qui correspondent aux questions posées lors des trois enquêtes :

- le caractère pédagogique (pour un profane) avec une réelle synthèse et une qualité formelle de présentation » renvoie à la forme du RNT, certaines parties prenantes ayant émis la suggestion d'une relecture par des spécialistes en concertation/communication⁶⁷ ;
- la capacité du RNT à refléter le fond de l'étude d'impact (« la clarté de présentation des enjeux et des effets principaux ») de telle sorte que le lecteur ayant pris connaissance du RNT peut se forger une idée claire du projet, de ses enjeux, de ses incidences.

Le RNT doit pouvoir se lire seul (document dit « autoportant »).

On notera enfin une certaine ambiguïté relative au contenu du résumé non technique de l'évaluation environnementale des PLU, l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme stipulant *au titre de l'évaluation environnementale lorsqu'elle est requise, le rapport de présentation : ... comprend un résumé non technique des éléments précédents* [les points à traiter dans l'évaluation environnementale]. Pour la mission, il apparaît indispensable que le résumé non technique puisse présenter succinctement le PLU(i) proprement dit, afin de permettre au public de bien cerner à la fois le projet (inter) communal sous-tendu par ce document d'urbanisme, ses enjeux et incidences environnementales traitées par l'évaluation.

De nombreuses évaluations environnementales ne comportent pas de glossaire et plus généralement ne permettent pas à un non-spécialiste de comprendre les termes techniques et environnementaux de niveau expert ou des sigles non usuels, rendant de fait les dossiers abscons⁶⁸.

Recommandation 7. Rendre obligatoire :

- **un résumé non technique rédigé sous la forme d'un document indépendant ;**
 - **que l'avis de l'autorité environnementale figure en première place des pièces du dossier ;**
 - **un glossaire pour les mots compliqués et les sigles.**
- Produire un guide d'aide à la rédaction des résumés non techniques (CGDD).**

⁶⁶ Il existe une fiche d'aide en Grande-Bretagne qui mériterait sans doute d'être un peu développée : https://www.iema.net/assets/newbuild/documents/iema_e-briefing_7_jan_12_non-technical_summaries1.pdf.

⁶⁷ D'autres supports que le papier (vidéo...) ont été évoqués à plusieurs reprises par les interlocuteurs de la mission.

⁶⁸ À cet égard, la mission a constaté que l'Ae veille à la lisibilité de ses avis par une explicitation systématique sous forme de note en bas de page des termes complexes.

3.6. Quelques mesures d'accompagnement pourraient limiter des problèmes récurrents

3.6.1. Pérenniser la cotation des évaluations environnementales ?

Ce rapport a utilisé des cotations pour apprécier la qualité des évaluations environnementales. La question de l'utilisation d'une cotation était posée antérieurement à la mission. Un membre de l'Ae l'a évoqué en entretien avec la mission comme une voie d'amélioration potentielle.

L'Ae émet des avis sur les projets qu'elle examine. *Cet avis porte sur la qualité de l'étude d'impact présentée par le maître d'ouvrage et sur la prise en compte de l'environnement par le projet*⁶⁹. Ces avis contiennent des recommandations conclusives des thèmes abordés écrites sous la forme *l'Ae recommande* ... Mais les avis ne portent pas d'appréciation de la qualité globale, avec une exception toutefois dans la synthèse quand l'évaluation environnementale est de très bonne qualité. Le nombre de recommandations est de l'ordre de la vingtaine à la trentaine.

Plusieurs personnes rencontrées (et notamment des représentants de bureau d'études) ont fait part à la mission de leur sentiment d'excessive sévérité des avis des autorités environnementales (et notamment de l'Ae nationale) vis-à-vis des « bons élèves ». La tonalité générale de ces propos est qu'en définitive, entre une médiocre évaluation environnementale et une évaluation de qualité, le nombre de recommandations, voire même la tonalité générale de l'avis, ne diffèrent pas de manière aussi sensible que ce à quoi l'on pourrait s'attendre. Cette absence de contraste pourrait même entraîner des phénomènes pervers « d'aquoibonisme », des maîtres d'ouvrage pouvant considérer qu'il n'est pas très utile de proposer de nombreuses mesures ERC avant l'avis de l'Ae et de disposer d'un petit stock de mesures complémentaires mobilisables en cas d'avis trop sévère. Pour la mission il convient également de prendre en considération le risque d'effet pervers cité ci-dessus, qui peut passer par une modulation du nombre de recommandations, voire une certaine forme de hiérarchisation.

Si certaines MRAe et l'Ae Ministre traduisent dans un ou deux paragraphes de manière assez claire leur opinion générale sur la qualité de l'évaluation environnementale, ce n'est pas le cas pour toutes les formations d'autorité environnementale et un paragraphe exprimant clairement son opinion sur ce point ne constitue en aucune façon un jugement d'opportunité.

Un indicateur de qualité national permettrait en outre de suivre l'évolution de la qualité dans le temps et par typologie de maître d'ouvrage. Mais son utilisation pourrait conduire à des critiques de subjectivité. Les difficultés pour le fiabiliser à partir de grilles d'analyse communes seront importantes. Enfin, la communauté des personnes produisant des avis est de l'ordre de 150 à 200 personnes et il faudrait harmoniser les façons de coter les dossiers pour éviter de trop fortes disparités.

Dans l'immédiat, une hiérarchisation de recommandations, une limitation du nombre de recommandations et une appréciation littérale systématique permettraient de davantage motiver les maîtres d'ouvrage à élaborer des évaluations environnementales de qualité. *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 »*⁷⁰. Mais sans porter d'avis sur l'opportunité, rien ne

⁶⁹ Rédaction type des avis de l'Ae sur projet dans l'encadré du préambule relatif à l'élaboration de l'avis.

⁷⁰ Rapport d'activités 2018, page 15.

s'oppose à ce que les autorités environnementales émettent un avis global sur la qualité des évaluations environnementales.

Recommandation 8. *Développer au niveau des autorités environnementales une grille commune d'analyse de la qualité des dossiers⁷¹ afin d'harmoniser les pratiques. Examiner l'intérêt d'une hiérarchisation des recommandations et d'une appréciation qualitative systématique. (CGEDD).*

3.6.2. La mise en place d'un système obligatoire attestant des compétences des bureaux d'études ne semble pas justifiée

Pour améliorer la qualité des évaluations environnementales, la lettre de mission avait demandé d'examiner les solutions alternatives ou complémentaires à la charte (agrément, qualification professionnelle...).

En outre, le rapport d'information des députés Nathalie Bassire et Frédérique Tuffnel⁷² du 20 juin 2018 émet la recommandation n° 33 : *permettre, si besoin par un système d'agrément, une véritable spécialisation des bureaux d'études en matière de compensation pour garantir la qualité des études d'impact produites*. La démarche « Lean management » d'accélération des procédures pilotée par le Secrétariat général du MTES contient une proposition de certification.

En simplifiant, il existe quatre grandes façons de démontrer la qualité et la compétence.

1. La plus exigeante est l'accréditation qui permet de disposer de la plus grande reconnaissance y compris au niveau international. Mais cela présuppose de disposer de référentiels qui en l'espèce n'existent pas et qui seront longs à développer, le sujet étant particulièrement complexe.
2. La certification de type ISO 9000 certifie la mise en place d'un système qualité. Il est possible d'imaginer un référentiel de certification. C'est une solution sécurisante car elle fait intervenir des organismes tiers et des auditeurs. Le référentiel pourrait être assez proche de celui de l'ISO 14000, construit sur la même philosophie.
3. La qualification existe déjà mais le nombre d'entreprises qualifiées est limité⁷³. La qualification n'est pas très exigeante en matière de reproductibilité et de permanence des résultats. Par contre, c'est un système accessible aux petites structures. Il est cependant plus adapté pour des compétences techniques que pour des compétences d'études couvrant un vaste spectre de thématiques.

⁷¹ Synthèse 2017 de l'AE. Un groupe de travail associant les MRAe, l'Ae et les DREAL avaient initié en 2017 une réflexion qui visait à finaliser un référentiel partagé pour objectiver l'analyse des enjeux.

⁷² Bilan de la loi pour la reconquête de la biodiversité, juin 2018, établi par les députés Nathalie Bassire et Frédérique Tuffnel.

⁷³ L'annuaire en ligne OPQIBI présente l'ensemble des qualifiés par item de la nomenclature. En matière d'EE il y a au total 68 qualifiés (284 agences dépendant de ces 68 sièges sociaux) : référentiel 0604 (ICPE) 34 structures qualifiées, référentiel 0611 (évaluation environnementale des plans/programmes) 13 structures et référentiel 0612 (EI) 57 structures. Il existe une stabilité globale du nombre de qualifiés dans ces trois catégories.

4. La certification ou plutôt l'agrément de personnes est un système développé en France pour les diagnostiqueurs dans le bâtiment. Ce système a ses limites car la compétence repose sur la personne. Une première critique est que les évaluations environnementales reposent sur des équipes. En outre un tel système concernerait des milliers de personnes. Une certification ou une qualification d'entreprises serait cependant envisageable.

Il convient également de rappeler, pour mémoire, le système mis en place par la Wallonie⁷⁴, consistant à agréer les bureaux d'études (« auteurs agréés ») pour la réalisation des études d'impact soit de manière générale, soit pour certains secteurs d'activité.

La mission ne propose aucun de ces dispositifs pour les raisons suivantes :

- la responsabilité des évaluations environnementales incombe d'abord comme on l'a vu aux maîtres d'ouvrage et il n'y a donc pas de logique à faire peser, en premier lieu, des contraintes potentiellement stigmatisantes sur les bureaux d'études ;
- le rapport de 2017 de la Commission européenne⁷⁵, qui fait une large place à l'analyse du rôle des experts dans l'amélioration de la qualité des EE dans différents pays, n'est pas conclusif sur l'intérêt de systèmes formalisés ;
- les rapports Dubois et Richard sont très circonspects sur l'intérêt de systèmes formalisés ; il en a été de même pour le comité de suivi de la charte, qui n'a pas souhaité s'engager dans un processus allant vers la qualification
- le coût peut être un handicap pour des petites structures dont rien ne prouve qu'elles produisent des prestations de moindre qualité ;
- l'opinion des bureaux d'études est contrastée vis-à-vis de telles mesures, qui ne recueillent pas une réelle adhésion, loin s'en faut ;
- pour la mission, le bénéfice à attendre d'un système obligatoire semble faible. Rien n'empêche par ailleurs un bureau d'études d'être certifié ISO 9000 ou ISO 14000.

La mission considère que l'instauration dans les avis d'autorité environnementale d'une appréciation qualitative systématique aurait un effet positif par rétroaction. Les maîtres d'ouvrage sauraient que leurs évaluations environnementales recevront une appréciation globale sera rendue publique. Éviter de recevoir une appréciation de qualité dégradée peut constituer une réelle source de motivation...

La mission, ayant eu connaissance de réflexions au sein de l'AFNOR en lien avec l'objet de la mission, a rencontré la déléguée ministérielle aux normes et deux représentants de l'AFNOR. Ceux-ci ont confirmé qu'il n'existait pas de travaux de normalisation sur les sujets d'évaluation environnementale, ni au niveau français ni au niveau international. Au niveau national, le dialogue avec les parties prenantes n'avait jamais jusqu'à ce jour estimé nécessaire de produire de la normalisation sur ce sujet, ce qui n'apparaît pas surprenant à la mission, eu égard au caractère très vaste d'une étude d'impact pour lesquelles les normes qualité classiques (ISO 9001) apparaissent

⁷⁴ Le système wallon comprend huit catégories de projets : aménagement du territoire, urbanisme, activités commerciales et de loisirs ; projets d'infrastructures, transports et communications ; mines et carrières ; processus industriels relatifs à l'énergie ; processus industriels de transformation des matières ; gestion des déchets ; gestion de l'eau ; permis liés à l'exploitation agricole. Le nombre de BE agréés varie de 18 à 29 suivant les catégories, le nombre total de BE disposant d'au moins un agrément étant de 45.

⁷⁵ Commission européenne, 2017, Environmental Impact Assessment of Projects Guidance on the preparation of the Environmental Impact Assessment Report (Directive 2011/92/EU as amended by 2014/52/EU), Luxembourg.

suffisantes. Seul le sujet de la biodiversité avait fait l'objet de premières réflexions il y a quelques années, cette thématique faisant appel à des processus de collecte d'informations et d'élaborations de mesures correspondant bien aux principes de standardisation et de qualité propres à la normalisation.

Le Comité Stratégique (CoS) « Environnement et responsabilité sociétale » a décidé récemment, à la demande des parties prenantes concernées, de lancer une démarche de normalisation sur le thème de la biodiversité autour de trois projets : amélioration de la qualité des états initiaux, élargissement de la norme NF X10-9001 « Méthodologie de conduite de projet appliqué à la préservation et au développement des habitats naturels – zones humides et cours d'eau », aujourd'hui de fait peu utilisée et élaboration d'un document cadre pour intégrer les enjeux de la biodiversité au sein des projets des organisations.

Ces travaux pourraient déboucher vers la fin de l'année 2020. La mission souligne l'intérêt de ce travail tant sur le fond que sur la méthode, nécessairement collective.

Le MTES pourrait participer plus largement au comité de normalisation en cours et, à l'issue des travaux, proposer l'élargissement des travaux à la réalisation de référentiels certifiables pour les maîtres d'ouvrage et les bureaux d'études.

3.6.3. Prendre davantage en compte les enjeux biodiversité dans les PLU /PLUi

Un SCOT peut identifier une zone destinée à l'urbanisation (logement ou activités) sans procéder à une véritable analyse des enjeux de biodiversité ; le PLU (ou le PLUi) peut faire de même (en s'appuyant d'ailleurs sur le SCOT...). Cette démarche de « défausse vers l'aval » pose un double problème :

- pour les secteurs d'habitat un risque réel qu'aucune évaluation environnementale ne soit jamais conduite ;
- pour les zones d'activité, un renvoi de responsabilité des analyses environnementales vers le porteur de projet. Ce dernier pourra difficilement admettre pourquoi il peut être problématique de développer son activité conformément aux orientations du SCOT et du PLU⁷⁶.

Plusieurs parties prenantes (MEDEF, présidents de MRAe...) ont alerté la mission sur ce sujet. Aujourd'hui cette situation est source d'incompréhensions, de tensions et de nombreux dossiers de demande de dérogation à l'interdiction de destruction des espèces protégées dont l'utilisation est dévoyée car ils vont viser à autoriser ce qui aurait parfois dû être interdit si le processus avait été conduit de manière plus rationnelle. Cette situation est ancienne, le décret de 1977 ne prévoyant pas que les plans d'occupation des sols (POS) de l'époque soient soumis à évaluation environnementale. Les PLU n'y sont systématiquement soumis que depuis 2016 mais l'analyse des enjeux de biodiversité reste en général insuffisante selon les experts pour des raisons évoquées de coût excessif.

Au regard de la perte globale de biodiversité et de la consommation excessive d'espaces en France, imposer l'analyse préalable de la biodiversité sur toutes les zones susceptibles d'être ouvertes à l'urbanisation constitue une mesure proportionnée aux enjeux.

⁷⁶ Les propositions du député Kasparian poussent d'ailleurs à ce que l'état initial des zones d'activités futures soit réalisé très à l'amont.

Recommandation 9. Rendre obligatoire dans le cadre de l'évaluation environnementale d'un plan local d'urbanisme (ou intercommunal) la réalisation d'inventaires de biodiversité dans les zones susceptibles d'être ouvertes à l'urbanisation attestant qu'il n'y a pas d'enjeux majeurs de biodiversité et d'incompatibilité avec la définition des zones à urbaniser. (CGDD et DGALN/DHUP).

3.6.4. Favoriser la production de guides et structurer l'accès aux documents (guides)

De nombreux interlocuteurs de la mission ont mis en relief l'intérêt de guides thématiques à l'attention des BE, des maîtres d'ouvrage et de l'ensemble des acteurs. Ces guides sont généralement établis sous l'égide du CGDD, mais de fait d'autres organismes sont à l'origine de tels guides, sans oublier les circulaires et instructions émis sur des sujets parfois clés pour la réalisation d'une évaluation environnementale (exemple : « Guide méthodologique « air et santé » des études d'impact routières » établi par le CEREMA en février 2019).

L'annexe 11 présente le travail du CGDD en matière d'élaboration de guides, complétée par un exemple d'initiative régionale en Occitanie. On trouvera ci-après une courte synthèse.

L'élaboration de guides est décidée par le CGDD pour différents types de motifs : évolution de la réglementation, besoin exprimé par certaines parties prenantes, internes voire externes. Pour réaliser un guide un comité de pilotage est institué composé de parties prenantes et d'agents du MTES. Il est ensuite procédé à une concertation élargie. L'implication des parties prenantes externes pourrait toutefois être renforcée. Le processus d'élaboration des guides est de fait assez long, avec une durée le plus souvent comprise entre 18 et 24 mois. Le CGDD élabore également des documents plus courts en format quatre pages.

Si les documents (guides, quatre pages) sont de qualité, les efforts en matière de diffusion (papier, électronique, présentation orale lors de séminaires...) sont limités sans véritable stratégie de communication. La mission recommande à cet égard de donner une dimension beaucoup plus grande à ces questions de communication. Une réunion (mini séminaire) d'un certain nombre de parties prenantes (bureaux d'études, maîtres d'ouvrage, services déconcentrés, directions d'administration centrale...) pourrait ainsi opportunément être organisée afin de réfléchir à la définition d'une véritable stratégie de communication, assortie de plans d'actions.

En complément des guides régionaux, certaines régions ont jugé nécessaire de conduire des démarches. L'analyse de la communauté régionale Éviter - Réduire - Compenser Occitanie (CRERCO) vient souligner l'intérêt d'une démarche dont la nature première est fédératrice.

La proposition du CGDD d'un lieu de regroupement des guides « officiels » et des autres documents clés recueille un avis favorable de principe, à articuler avec le centre de ressources ERC en cours de constitution.

Un autre type de guide pourrait permettre d'améliorer la connaissance par les acteurs de la démarche d'évaluation environnementale (MOA/pétitionnaires, BE) et des attentes des autorités environnementales. L'Ae a ainsi au cours des dernières années établi plusieurs « notes de l'Ae » délibérées en séance dans les mêmes conditions qu'un avis sur différents thèmes : le bruit, les aménagements foncier, agricole, forestier et environnemental (AFAFE), Natura 2000, les

infrastructures de transport (routes notamment). Une note sur les zones d'aménagement concerté (ZAC) est en cours de finalisation (elle a fait l'objet d'une consultation auprès de parties prenantes). Une note sur la question sensible des GES devrait être initiée à l'automne pour une publication en 2020. Dans le même ordre d'idées, la MRAe Grand Est a élaboré une série de notes de doctrine moins développées sur une dizaine de thèmes (eau, bruit, élaboration des documents d'urbanismes...) regroupées dans un document intitulé « Les « points de vue » de la MRAe Grand Est / référentiel à vocation pédagogique pour les porteurs de plans-programmes ou de projets dans l'élaboration de leurs évaluations environnementales » disponibles sur le site de la MRAe. Il serait judicieux de capitaliser ce type de réflexions au niveau national, sous une forme à définir.

La recherche sur internet des guides pour les études d'impact et les évaluations environnementales n'est guère aisée. Sur le site du ministère, l'arborescence d'accès est peu intuitive⁷⁷ et la rubrique évaluation environnementale ne recense que 6 documents⁷⁸. Le site du Cerema⁷⁹ renvoie sur les mots-clefs *étude d'impact* à 26 documents et 21 pour les mots-clefs *évaluation environnementale*. Aujourd'hui, le Cerema produit de nombreux guides (sinon la majorité) pour le compte du MTES mais il n'est pas identifié comme l'acteur incontournable sur le sujet. Des guides régionaux sont aussi produits par les DREAL. La diversité des sources complique énormément la recherche.

La recherche des circulaires, instructions techniques applicables au projet ou au plan-programme constitue de fait une difficulté, partagée par les divers acteurs de la chaîne de production et d'examen d'une évaluation environnementale.

Devant la dispersion de l'information et des responsabilités, la création d'un centre de ressources, bâti sur la base du centre de ressources ERC, serait très utile⁸⁰. Un centre de ressources a pour vocation de développer les compétences et d'accompagner techniquement les acteurs pour la mise en œuvre des politiques publiques, selon un mode de travail partenarial et collaboratif. Un centre de ressources est organisé autour de trois moyens d'actions :

1. l'animation de réseaux d'acteurs (évaluation des besoins, organisation de journées d'échanges techniques, coordination de projets...) ;
2. l'accompagnement technique (conseil, formation...) ;
3. la production et la mise à disposition de ressources (guides thématiques et méthodologiques, outils techniques et scientifiques, retours d'expériences, actualités...).

⁷⁷ Politiques publiques de A à Z → Intégration et évaluation environnementales → Évaluation environnementale et études d'impact.

⁷⁸ Il est également possible d'y accéder par la collection Théma.

⁷⁹ Le Cerema (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement) est un établissement public tourné vers l'appui aux politiques publiques, placé sous la double tutelle du ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

⁸⁰ Pour des précisions sur le concept de centre de ressources, voir le portail technique de l'AFB : rubrique centre de ressources. <https://professionnels.afbiodiversite.fr/fr/node/137>.

Recommandation 10. Créer un centre de ressources sur l'évaluation environnementale (animation de réseaux d'acteurs, accompagnement technique, production et mise à disposition de guides et documents). Optimiser la production de guides : élaboration avec les parties prenantes et développement de la communication lors de la sortie de ces documents. (CGDD).

Conclusion

La palette d'outils (entretiens avec les parties prenantes, enquêtes auprès des évaluateurs en charge de l'analyse des dossiers, enquête auprès des parties prenantes) mobilisés par la mission constitue un matériau riche, et assez convergent : les résultats des trois enquêtes recoupent globalement les dires d'experts. Certains constats sont en assez net décalage avec la tonalité générale des discours convenus.

- La qualité des évaluations environnementales des projets est plutôt bonne, celle des plans/programmes est plus contrastée. Globalement la qualité s'est améliorée au cours des dernières années, et accompagne le renforcement du niveau d'exigences.
- La responsabilité première de la qualité de ces évaluations revient aux maîtres d'ouvrage, dont la mobilisation sur l'environnement reste contrastée ; ils doivent développer un dialogue contractuel avec leurs bureaux d'études et les services de l'État pour bien définir les enjeux.
- La thématique de la biodiversité, qui constitue bien souvent le cœur de l'étude d'impact des projets et parfois des évaluations environnementales des plans et programmes, est de mieux en mieux appréhendée, avec parfois le sentiment (par exemple pour les projets en milieu urbain) d'une certaine hypertrophie au détriment d'autres thématiques, comme la qualité de l'air mais aussi et surtout les émissions de gaz à effet de serre, aujourd'hui clairement le parent pauvre des études d'impact.
- Des marges de progrès importants existent en ce qui concerne la qualité des évaluations environnementales de plan/programme, intrinsèquement plus difficiles à réaliser que les études d'impact, en raison du caractère moins concret d'un plan par rapport à un projet, du caractère plus récent (en ce qui concerne les plans locaux d'urbanisme), voire parce que le niveau de risque juridique est sensiblement inférieur.

Les voies de progrès sont claires pour la mission. L'amélioration de la qualité des évaluations environnementales passe d'abord par la montée en compétences des acteurs, et tout particulièrement les maîtres d'ouvrage dits occasionnels, au premier rang desquels les élus des communes et intercommunalités en charge des plans locaux d'urbanisme. La période qui suivra les élections municipales constitue une opportunité à saisir et la mission propose que le ministère de la transition écologique et solidaire initie à cette occasion un partenariat avec l'Association des maires de France et des acteurs spécialisés en matière de formation dans le domaine de l'environnement. Cette montée en compétences passe également par l'intensification de la publication de guides thématiques sur les sujets mal traités et/ou en émergence, élaborés de manière résolument partenariale et regroupés dans un centre de ressources accessible à tous, et des doctrines des autorités environnementales.

La qualité des évaluations est également liée à la qualité du dialogue entre acteurs (maîtres d'ouvrage, bureau d'études, services instructeurs, autorités environnementales...).

- Dialogue sur un dossier, le cadrage préalable, notamment dans sa version simplifiée constituant une réelle opportunité de bien identifier, collectivement les enjeux. La France pourrait par ailleurs utilement examiner, au travers d'un parangonnage, les pratiques des autres pays européens, notamment de ceux qui l'ont rendu, sous une forme ou sous une autre, obligatoire.

- Dialogue plus global permettant par exemple aux autorités environnementales de faire connaître leurs approches et de recueillir en retour les préoccupations des maîtres d'ouvrage, des bureaux d'études mais aussi des commissaires enquêteurs et des associations. Cette pédagogie réciproque devrait contribuer à la montée collective en compétences pour un sujet à forte complexité, et permettre à chacun, du maître d'ouvrage commanditaire de l'évaluation environnementale au commissaire enquêteur, de mieux jouer son rôle.

Aucun indicateur n'existe en matière de qualité (y compris en ce qui concerne le nombre de recours juridiques « gagnants »). La mission a esquissé une grille d'analyse avec l'appui des autorités environnementales qui pourrait servir de base à la mise en place d'un outil plus pérenne.

In fine la qualité des évaluations environnementales reflète le degré d'importance attaché par notre pays et ses acteurs aux questions environnementales. Beaucoup de textes ont été publiés au cours des dernières années, marquant de louables intentions. Mais l'action doit s'inscrire dans la durée, comme doivent l'être les mesures de la doctrine Éviter-Réduire-Compenser. En particulier, la lutte contre le changement climatique doit être concrétisée dans les études d'impact de projet et les évaluations environnementales de plans-programmes.

Christian DUBOST



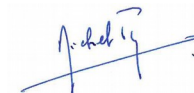
Ingénieur général des mines

Christian LE COZ



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Michel PY



Inspecteur général de
l'administration du
développement durable

Annexes

1. Lettre de mission

CGEDD n° 012747-01



COURRIER ARRIVÉE
31-2019
1 - FEV. 2019

MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Paris, le

30 JAN. 2019

Le Ministre d'État

à

Madame Anne-Marie LEVRAUT
Vice-présidente du Conseil général de
l'environnement et du développement
durable

→ Bureau du
CGEDD

Anne-Marie LEVRAUT

Objet : Propositions pour une amélioration de la qualité des évaluations environnementales

La qualité des études d'impact est à la fois un enjeu démocratique, pour permettre à la population et aux associations de participer de manière pertinente à la prise de décision publique, et une condition de la prise en compte par les projets, les plans ou les programmes des politiques environnementales de la Nation. Même si des progrès significatifs ont pu être constatés au cours des dix dernières années, notamment en application des lois Grenelle et des textes européens, le public se plaint encore de productions incomplètes, alternativement trop résumées ou trop développées, voire comportant des présentations erronées.

Sous le vocable « études d'impact », on entend l'ensemble des évaluations d'incidences (eau, Natura 2000, etc.), formulaires des demandes d'examen au cas par cas, études d'impact des projets au titre de l'article R. 122-2 du code de l'environnement, rapports d'évaluation environnementale des plans ou programmes au titre de l'article R. 122-20 du code de l'environnement, demandes de dérogation relatives aux espèces protégées, études de dangers...

Un rapport du CGEDD (Thierry Lavoux) de mai 2011 préconisait notamment la mise en place d'une charte constituant un engagement volontaire des bureaux d'études à se conformer à des critères touchant aussi bien à la déontologie professionnelle qu'aux compétences expertes nécessaires à l'élaboration d'une évaluation environnementale de qualité.

Des propositions avaient également été formulées dans un rapport remis en janvier 2015 par un groupe de travail de modernisation du droit de l'environnement, présidé par Romain Dubois, directeur général adjoint « Accès au réseau de la SNCF ». Ses propositions ont abouti à un programme de travail comportant notamment la mise en place d'une charte d'engagement des bureaux d'études dans le domaine de l'évaluation environnementale.

Sur la base de ces rapports, un groupe de travail *ad hoc*, animé par le ministère et associant l'ensemble des acteurs concernés par les évaluations environnementales (bureaux d'études, maîtres d'ouvrages et entreprises, associations, services de l'État...), a élaboré en 2015 une charte d'engagement volontaire qui a été signée à ce jour par environ 160 bureaux d'études.

Les députés de la commission du développement durable proposent dans le premier bilan de la loi pour la reconquête de la biodiversité (rapport d'information du 20 juin 2018 des députées Nathalie Bassire et Frédérique Tuffnell) la recommandation n°33 qui vise à « *permettre, si besoin par un système d'agrément, une véritable spécialisation des bureaux d'études en matière de compensation pour garantir la qualité des études d'impact produites* ».

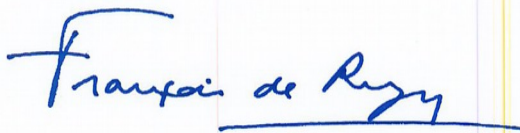
Par ailleurs, la démarche « *Lean management* » menée au cours du premier semestre 2018, visant à définir des pistes d'amélioration en vue d'accélérer les procédures d'instruction des projets d'aménagement, a également identifié, sur la base de retours de terrains, plusieurs propositions pour faire évoluer la professionnalisation des bureaux d'études. Une de ces propositions vise notamment à lancer une évaluation de la charte d'engagement des bureaux d'études.

Je vous demande d'analyser l'importance et la nature des faiblesses aujourd'hui observées en matière de qualité des études d'impact et de faire le bilan de la charte d'engagement des bureaux d'études. Ce bilan portera sur la connaissance et la prise en compte de la charte par les maîtres d'ouvrage dans leurs choix de prestations. Il portera aussi sur l'évaluation de son respect et de ses effets lors d'une prestation, tant à l'égard du maître d'ouvrage que du bureau d'études. Il portera en outre sur l'analyse des effets de cette charte sur les bureaux non signataires.

Au terme de cette analyse, vous me ferez toutes propositions qui permettraient de gagner en qualité sans pour autant restreindre la concurrence. Vous examinerez différentes solutions alternatives ou complémentaires à la charte (agrément, qualification professionnelle, clauses de marché...) qui permettraient d'atteindre un tel résultat et leurs avantages/inconvénients (efficacité attendue par rapport à l'objectif, implications pour l'administration dans la gestion du mécanisme, coûts pour les acteurs, effet sur le marché actuel des bureaux d'études...).

Vous travaillerez en lien avec les services centraux et déconcentrés du ministère et consulterez des maîtres d'ouvrages et des représentants des bureaux d'études.

Le rapport de la mission est attendu sous six mois.

A handwritten signature in blue ink, reading 'François de Rugy', with a horizontal line underneath.

François de RUGY

2. Liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
CHALOPIN	Brigitte	CNCE	Présidente	26/03/19
CHAULET	Jean-Pierre	CNCE	Vice-président	26/03/19
BAGUET	Aline	MRAe Bretagne	Présidente	27/03/19
SCHMIDT	Alby	MRAe Grand est	Président	28/03/19
LEDENVIC	Philippe	Ae	Président	02/04/19
BOURGEOIS	Charles	Ae	Membre de l'équipe permanente	02/04/19
LEFEVRE	Étienne	MRAe Centre Val de Loire	Président	10/04/19
DE GUIBERT	Philippe	MRAe Centre Val de Loire	Membre titulaire	10/04/19
LEFORT	François	MRAe Centre Val de Loire	Membre suppléant	10/04/19
DUMAY	Renaud	SYNTEC (SUEZ Consulting)	Ingénieur de projet Juriste	19/04/18
PRADON	Stéphane	SYNTEC (Egis)	Directeur environnement énergie	19/04/18
BOULNOIS	Raynald	SYNTEC (Biotope)	Responsable développement, conseil & formation	19/04/18
CALVEZ-MAES	Caroline	Dreal Hauts de France	Responsable du Pôle autorité environnementale	25/04/19
FANGET	Paule	Dreal Hauts de France	Adjointe au chef de service SIDDEE	25/04/19
PERETTI	Anne	Dreal Hauts de France	Pôle autorité environnementale	25/04/19
AUSSOL	Jean-Noël	Dreal Hauts de France	Pôle autorité environnementale	25/04/19
LEFEBVRE	Arnaud	Dreal Hauts de France	Pôle autorité environnementale	25/04/19
PERRIN	Thérèse	Ae	Membre (CGEDD)	25/04/19
ROUZIERE	Gwendoline	MTES	Cheffe de la mission d'appui aux directions régionales sur l'autorité environnementale	26/04/19
MOUCHOT	Stéphane	OPQIBI	Délégué général	30/04/19
CLEMENT	Marc	Ae	Membre (personnalité qualifiée)	15/05/19
MEUR RICHAUME	Agnès	AFNOR	Responsable développement	17/05/19

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
			grand cycle de l'eau et biodiversité	
DEL CERRO	Corinne	AFNOR	Responsable développement environnement et responsabilité sociétale	17/05/19
PIECHACZYK	Xavier	RTE	DGA réseaux, clients et territoires	17/05/19
GRANDET	Claire	RTE	Directrice du département concertation et environnement	17/05/19
DECRET	Viviane	RTE	Chargée de mission au sein du département	17/05/19
ECORCHARD	Romain	FNE	Juriste à Bretagne vivante	20/05/19
APIED	Viviane	MTES	Responsable ministérielle aux normes	22/05/19
DE MALEVILLE	Olivia	Régions de France	Conseillère transition écologique	27/05/19
PAPINO	Pierre-Emmanuel	Régions de France (Région -Sud)	Expert des évaluations environnementales	27/05/19
GRUSELLE	Pascal	Régions de France	Conseiller aménagement	27/05/19
BEAUNIER	Séverine	ENPC	Chargée de mission formation continue	27/05/19
DEMURTAS	Luca	ENPC	Chargé de mission formation continue	27/05/19
GROSDEMANGE	Didier	CINOV	Membre (Gaïa Terre Bleue)	27/05/19
BRUYERE	Frédéric	CINOV	Président (Eco-Statégie)	27/05/19
ROCHE	Alix	Région PACA	Directrice déléguée connaissance planification transversalité	03/06/19
VOLLAND	Véronique	Région PACA	Cheffe de Service planification régionale et territoriale	03/06/19
BALGUERIE BAIS	Catherine	Région PACA	Service planification régionale et territoriale en charge du suivi des questions environnementales	03/06/19

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
GOYER	Catherine	ECOVIA,	Directrice des études pour la mission SRADDET ,	03/06/19
REFFET	Patrice	ECOVIA	Chef de projet	03/06/19
VIGUIER	Jean-Pierre	MRAe PACA	Président	03/06/19
VINDIMIAN	Eric	MRAe PACA	Membre permanent	03/06/19
DALIGAUX	Jacques	MRAe PACA	Membre associé	03/06/19
ARBIZZI	Sandrine	DREAL PACA	Adjointe à la cheffe d'unité	03/06/19
MARIELLE	Delphine	DREAL PACA	Adjointe à la cheffe d'unité	03/06/19
BAILLET	Marie-Thérèse	DREAL PACA	Cheffe d'unité évaluation environnementale	03/06/19
BERNARD	Aglaé	SOLIDEO	Chef de projet Aménagement - Cluster des médias	05/06/19
SPECHT	Henri	SOLIDEO	Directeur de projet - Village olympique et paralympique	05/06/19
DROUIN	Brice	SOLIDEO	Chef de projet – Village olympique et paralympique	05/06/19
VULLION	Fabrice	SOBERCO Environnement	Chargé des évaluations environnementales village et espace média	05/06/19
LINGLART	Marine	URBAN ECO	Chargée des études faune et flore (village et espace média)	05/06/19
PRUDHON	Philippe	MEDEF	Président du comité environnement (France Chimie, directeur des affaires techniques)	18/06/19
SUREAU	Sébastien	MEDEF	Directeur de mission environnement	18/06/19
VIANO	Olivier	MEDEF / UNICEM	Animateur du GT droit de l'environnement	18/06/19
SUTTERLIN	Olivier	MEDEF	Président du GT biodiversité	18/06/19
MICHEL	Gilles	COPREC	Président de la délégation environnement COPREC	19/06/19
MILLARD	Frédérique	MTES	Cheffe de bureau – CGDD/SEEIDD/I3DP2	21/06/19

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
CATOT	David	MTES	Chef du bureau de l'évaluation environnementale (MTES/CGDD/IDPP)	21/06/19
RAMAYE	Jean	MTES	Adjoint au chef de bureau	21/06/19
D'ISSERNIO	Philippe	DDTM 13	Directeur	24/06/19
OBERLE	Sylviane	AMF	Chargée de mission prévention des pollutions	05/07/19
KRUGER	Didier	DREAL Occitanie	Directeur	08/07/19
CLUCHIER	Alexandre	UPGE	Président	10/07/19
REDOULEZ	Thomas	UPGE	Délégué général	10/07/19
AMPATZIS	Stephanos	Commission européenne - DG ENV.E1	Chef d'unité adjoint	17/07/19
PROBST	Christian	Commission européenne - DG ENV.E1	unité ENV.E1 Mainstreaming and environmental assessments	17/07/19
HUON	Sophie	AFB	Cheffe du département appui technique (direction de la police)	17/07/19
SOUHEIL	Hassan	AFB	Chef du département professionnalisation (Direction de l'appui aux politiques et aux acteurs)	17/07/19
DI STEPHANO	Alain	Yèvre-la-Ville	Maire	23/07/19
LEFEVRE	Charline	ECMO	Responsable du pôle urbanisme	23/07/19
TAINTURIER	François	SNCF réseau	Directeur de la stratégie du réseau	26/07/19
ROECKLIN	Corinne	SNCF Réseau	Responsable du pôle partagé environnement & projets	26/07/19

Remarques

En outre, la mission a participé à la réunion du comité pilotage de la charte d'engagement des bureaux d'études le 20 mai et le 16 juillet 2019 au collège des présidents de MRAe et dans les deux cas les échanges ont enrichi la réflexion de la mission.

La mission a reçu une contribution écrite de l'Association des ingénieurs territoriaux de France.

La mission tient à remercier tout particulièrement Charles Bourgeois (Ae), Pascal Brérat (DREAL Bretagne), Vincent Dargirolle (DREAL Nouvelle Aquitaine), Joël Ornaghi (DREAL Nouvelle Aquitaine) et Nicolas Puchalski (DREAL Normandie) pour leur contribution active à l'élaboration des questionnaires support des deux enquêtes « projets » et « plans programmes » à l'occasion notamment d'un mini séminaire d'une journée fin avril.

La mission tient aussi à remercier Claire Rémy du bureau de la communication du CGEDD pour son appui efficace dans l'élaboration des trois questionnaires en ligne.

3. Analyse des travaux relatifs à la qualité des évaluations environnementales

3.1. Définitions juridiques relatives à l'évaluation environnementale

L'article 2 de la directive⁸¹ « plans-programmes » 2001/42/CE donne la définition suivante pour l'évaluation environnementale : *l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales, la réalisation de consultations, la prise en compte dudit rapport et des résultats des consultations lors de la prise de décision, ainsi que la communication d'informations sur la décision, conformément aux articles 4 à 9 ...*

L'article 1 de la directive⁸² « projets » 2011/92/UE donne la définition suivante pour l'évaluation des incidences sur l'environnement. C'est un processus constitué de :

- i. *l'élaboration, par le maître d'ouvrage, d'un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement tel que visé à l'article 5, paragraphes 1 et 2 ;*
- ii. *la réalisation de consultations telles que visées à l'article 6 et, le cas échéant, à l'article 7 ;*
- iii. *l'examen par l'autorité compétente des informations présentées dans le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement et des éventuelles informations complémentaires fournies, au besoin, par le maître d'ouvrage conformément à l'article 5, paragraphe 3, ainsi que de toute information pertinente reçue dans le cadre des consultations en vertu des articles 6 et 7 ;*
- iv. *la conclusion motivée de l'autorité compétente sur les incidences notables du projet sur l'environnement, tenant compte des résultats de l'examen visé au point iii) et, s'il y a lieu, de son propre examen complémentaire ;*
- v. *l'intégration de la conclusion motivée de l'autorité compétente dans les décisions visées à l'article 8 bis ...*

Les définitions du code de l'environnement sont les suivantes.

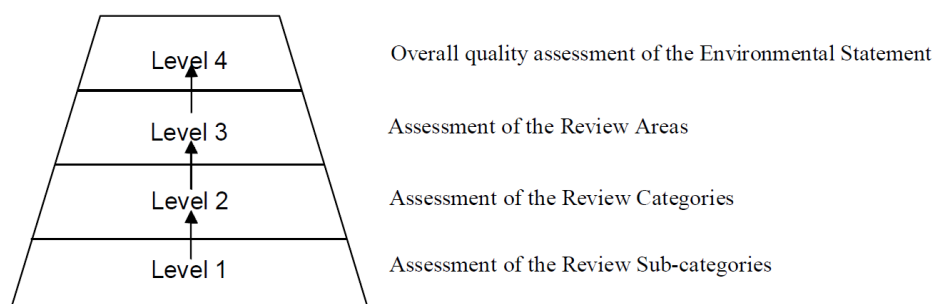
- Article L.122-1 III relatif à l'évaluation environnementale pour les projets. *L'évaluation environnementale est un processus constitué de l'élaboration, par le maître d'ouvrage, d'un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, dénommé ci-après « étude d'impact », de la réalisation des consultations prévues à la présente section, ainsi que de l'examen, par l'autorité compétente pour autoriser le projet, de l'ensemble des informations présentées dans l'étude d'impact et reçues dans le cadre des consultations effectuées et du maître d'ouvrage.*
- Article L.122-4 I 2° relatif à l'évaluation environnementale pour les plans/programmes. *Évaluation environnementale : un processus constitué de l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales, la réalisation de consultations, la prise en compte de ce rapport et de ces consultations lors de la prise de décision par l'autorité qui adopte ou approuve le plan ou programme, ainsi que la publication d'informations sur la décision, conformément aux articles L.122-6 et suivants.*

⁸¹ Directive 2001/42/CE du parlement européen et du conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

⁸² Directive 2011/92/UE du parlement européen et du conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, modifiée par la directive 2014/52/CE.

3.2. Les travaux scientifiques sur la qualité des rapports d'évaluation environnementale ont pour origine le Royaume-Uni

Les travaux sur la qualité des évaluations environnementales dans le monde ont pour origine les recherches de Lee et Colley⁸³ de l'Université de Manchester en 1987. La méthode d'évaluation est décrite dans de nombreux articles et récapitulée dans un rapport⁸⁴ de 1999 pour la Commission européenne. L'évaluation se fait par la définition de critères influençant la qualité du rapport d'évaluation environnementale et dans un système hiérarchique en « pyramide » selon le schéma suivant.



Le système conduit à définir des critères de premier niveau très nombreux : de 52 dans le rapport pré-cité jusqu'à environ 160⁸⁵. L'évaluation se fait en partant de la base de la pyramide au niveau de chaque critère et par agrégation pour le niveau supérieur. Pour cela, l'évaluation par des « lettres » est recommandée plutôt que par des « chiffres » *pour décourager les évaluateurs d'un calcul « brutal » pour obtenir les évaluations des niveaux supérieurs de la pyramide.*

La grille de notation retenue est celle du tableau suivant.

Note	Appréciation
A	Tâches pertinentes bien effectuées, aucune tâche importante n'est laissée incomplète
B	Généralement satisfaisant et complet, seules des omissions et des insuffisances mineures
C	Peut être considéré comme juste satisfaisant malgré des omissions et / ou des insuffisances
D	Les différentes parties sont traitées mais doivent, dans l'ensemble, être considérées comme insatisfaisantes à cause d'omissions ou de lacunes
E	Non satisfaisant, omissions ou insuffisances importantes
F	Très insatisfaisant, tâche (s) importante (s) mal faite (s) ou non traitée (s)

⁸³ Lee N, Colley. 1987. Reviewing the quality of environmental appraisals, Occasional Paper, School of Planning and Landscape, University of Manchester.

⁸⁴ Norman Lee, Raymond Colley, 1999, Reviewing the quality of environmental statements and environmental appraisals, rapport 55(1999) de l'EIA Centre de l'Université de Manchester.

⁸⁵ Dans l'étude Julia Bonde and Aleg Cherp, 2000, Quality review package for strategic environmental assessments of land-use plans, Impact Assessment and Project Appraisal, volume 18, number 2, June, pages 99-110, chaque domaine comprend entre trois et six catégories qui, à leur tour, contiennent entre huit et 18 sous-catégories. La combinatoire donne donc un ordre de grandeur de 160 critères de base.

Le mécanisme d'évaluation a évolué au cours du temps, en fonction des auteurs et en fonction des travaux. Mais il a globalement gardé une structure comparable. Cette méthode a permis de donner des appréciations sur la qualité des rapports d'évaluations environnementales. La méthode a été employée à la fois pour des projets et pour des plans et programmes, notamment en urbanisme⁸⁶.

A titre d'exemple, une analyse⁸⁷ utilisant la méthode de Lee et Colley (même si elle a été réalisée avant la publication du rapport) a fourni les premiers chiffres sur la qualité globale des évaluations environnementales dans différents pays. Cette analyse porte sur huit rapports d'évaluation environnementale dans quatre pays : Belgique, Danemark, Grèce, Irlande et sur 24 rapports dans trois pays : Allemagne, Espagne et Royaume-Uni. Au total, cette étude donne un aperçu de la qualité de 112 rapports d'évaluation environnementale, la moitié achevée en 1990 ou 1991 et la moitié publiée en 1994, 1995 ou 1996. La proportion globale de rapports d'évaluation environnementale satisfaisants est passée de 50 % à 71 % entre les deux périodes. Pour six des États membres, une amélioration de la qualité peut être mesurée entre les deux périodes. Dans six des États membres, un pourcentage élevé (allant de 66 à 100 %) des rapports de la dernière période a été jugé d'une qualité globale satisfaisante. Cependant, seuls 25 % des derniers rapports en Belgique et 50 % au Danemark ont été jugés de qualité satisfaisante. En Allemagne, les rapports d'évaluation environnementale des deux périodes avaient tendance à être de qualité supérieure à la moyenne.

Cette étude conclut à une qualité globalement satisfaisante des rapports d'évaluation environnementale en Europe. Ce n'est pas toujours le cas. À peu près à la même période, une étude⁸⁸ réalisée sur 170 aménagements touristiques réalisés en Australie de 1979 à 1993 conclut à une *qualité générale des évaluations environnementales dans le domaine du tourisme en Australie peu élevée*. Une étude de 2002⁸⁹ en Grèce, basée sur un échantillon de 72 rapports d'évaluation environnementale estimait que seuls 40 % des rapports étaient de qualité satisfaisante et 60 % de qualité insatisfaisante ce qui correspond, pour l'auteur, à une qualité beaucoup plus faible que ce qui a été constaté dans le rapport de 1996 de la Commission européenne⁹⁰.

En France, la mission n'a pas recensé de travaux de recherche sur le sujet, peut-être en raison de la difficulté de l'accès aux rapports d'évaluation environnementale. La mise à disposition (relativement théorique) des rapports dans les préfectures ne date que de 2003⁹¹ et la centralisation dans un fichier national numérique de 2018⁹².

⁸⁶ Thomas B. Fischer, 2010, Reviewing the quality of strategic environmental assessment reports for English spatial plan core strategies, *Environmental Impact Assessment Review* 30, 62-69.

⁸⁷ Christopher Wood, Adam Barker, Carys Jones and Joanna Hughes, October 1996, Evaluation of the performance of the EIA process, University of Manchester.

⁸⁸ J. Warnken et R. Buckley, 1998, Scientific quality of tourism environmental impact assessment, *Journal of Applied Ecology*, 35, 1-8.

⁸⁹ M. Cashmore et al., 2002, An evaluation of the quality of environmental impact statements on Thessaloniki, Greece, *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, Vol. 4, No. 4 (December), pp. 371-395.

⁹⁰ Commission of the European Communities (1996) Evaluation of the performance of the EIA Process, Vol. 2, Member State Reports. Luxembourg.

⁹¹ article 4 du décret n° 2003-767 du 1er août 2003 : *il est créé dans chaque préfecture un fichier départemental des études d'impact qui indique pour chaque projet l'identité du maître d'ouvrage, l'intitulé du projet, la date de la décision d'autorisation ou d'approbation du projet et l'autorité qui a pris la décision, le lieu où l'étude d'impact peut être consultée. Ce fichier est tenu à la disposition du public.*

⁹² Le Ministère de la transition écologique et solidaire a ouvert le 29 mars 2018 le site <https://www.projets-environnement.gouv.fr/pages/home/>.

3.3. Les travaux de la commission européenne

Depuis les premières versions de 1985 et 2001 des deux directives relatives à l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, la Commission européenne a produit des documents relatifs à l'amélioration de la qualité des évaluations environnementales. Ils sont recensés sur son site⁹³ avec un tronc commun *environmental assessment* et un espace dédié par directive : *environmental impact assessment* pour les projets et *strategic environmental assessment* pour les plans/programmes.

Ces documents, décrits ci-après, constituent une source très intéressante d'analyses mais ils ne sont pas réellement connus, très peu d'interlocuteurs de la mission y ayant fait spontanément référence ou allusion.

Études d'impact (projet)

Les travaux couvrent le processus global d'évaluation environnementale *environmental impact assessment* et ne se limitent pas à la qualité du rapport d'évaluation environnementale *environmental impact statement*. A titre d'exemple, des guides *guidelines* ont été produits pour différentes phases de l'évaluation environnementale : la définition du champ d'application *screening*⁹⁴, le cadrage préalable *scoping*⁹⁵, la préparation du rapport d'EIE...

La commission européenne⁹⁶ a produit un guide en 2001 pour l'analyse des rapports d'études d'impact. Puis elle a réalisé un guide d'aide à la réalisation d'un rapport d'étude d'impact en 2017⁹⁷. Les points majeurs de ces deux guides relatifs à la qualité sont repris dans le tableau suivant.

Contenu	Consultations	Présentation
une explication claire de problèmes complexes une bonne description des méthodes utilisées pour les études de chaque facteur environnemental une couverture de chaque sujet environnemental proportionnée à son importance une description complète et une comparaison des solutions alternatives étudiées	une description de la procédure de consentement au développement et de la place de l'EIE dans celle-ci la preuve de consultations effectives (si des consultations ont déjà eu lieu)	une structure claire avec une séquence logique une table des matières au début du document un document unique avec des références croisées appropriées un document concis, complet et objectif une rédaction impartiale et sans parti pris une utilisation efficace des diagrammes, illustrations, photographies et autres graphiques pour appuyer le texte

⁹³ https://ec.europa.eu/environment/eia/index_en.htm

⁹⁴ Processus permettant de déterminer si un projet figurant à l'annexe II de la directive est susceptible d'avoir des effets environnementaux importants.

⁹⁵ Processus d'identification du contenu et de l'étendue des informations à soumettre à l'autorité compétente dans le cadre du processus d'EIE.

⁹⁶ Commission européenne, juin 2001, Guidance on EIA, EIS Review.

⁹⁷ Commission européenne, 2017, Environmental Impact Assessment of Projects, Guidance on the preparation of the Environmental Impact Assessment Report, (Directive 2011/92/EU as amended by 2014/52/EU). Encadré 39: Les qualités d'un bon rapport d'EIE page 63.

des mesures Éviter-Réduire-Compenser (ERC) et de suivi des références à toutes les sources d'information utilisées	la liste des consultations à venir	une terminologie cohérente avec un glossaire un résumé non technique (RNT) qui ne contient pas de jargon technique une liste de référence détaillant les sources utilisées pour la description et les évaluations incluses dans le rapport
---	------------------------------------	--

Le guide de 2001 comprend une check-list organisée en 7 chapitres. Ils contiennent de très nombreux critères d'évaluation. Dans le guide de 2017, l'ordre de présentation a un peu changé : un chapitre a été ajouté (la description des mesures de suivi), le chapitre relatif au résumé non technique (RNT) a été intégré dans le chapitre qualité. Le tableau ci-dessous comptabilise par chapitre, les critères d'analyse.

Chapitre (présentation dans l'ordre du guide de 2017)	Guide 2001	Guide 2017
Description du projet	0	55
Description de l'environnement susceptible d'être affecté par le projet	22	30
Description des effets significatifs probables du projet	38	39
Les solutions alternatives	5	13
Description des mesures d'atténuation et des mesures compensatoires	0	10
Description des mesures de suivi	-	8
Qualité de présentation	12 (+7 RNT)	21

Au total, il existe 176 critères en 2017 (144 critères en 2001). Chaque critère est évalué dans le rapport de 2001 selon la grille du tableau suivant.

A	Fourniture complète d'informations sans lacunes ni faiblesses
B	Bonne fourniture d'informations avec seulement des faiblesses très mineures qui n'ont pas d'importance pour la décision
C	Fourniture adéquate d'informations, les lacunes ou les faiblesses en matière d'information n'étant pas essentielles au processus de décision
D	Faible fourniture d'informations avec des lacunes et des faiblesses qui entraveront le processus de décision mais ne nécessiteront que des travaux mineurs
E	Très mauvaise fourniture d'informations avec des lacunes ou des faiblesses majeures empêchant la poursuite du processus de décision et nécessitant un travail important.

L'évaluation se fait en partant du niveau le plus désagréé et par agrégations successives pour arriver à la note globale. Dans le rapport de 2017, cette grille d'évaluation n'est pas présente, sans doute à cause de l'orientation du document qui est destiné à la préparation du rapport d'étude d'impact et pas à son analyse.

En 2011, une analyse⁹⁸ critique des notations réalisées à base des check-lists des 2 méthodes précitées (Lee et Colley et Commission européenne) a été conduite. Elle considère que les deux méthodes négligeaient plusieurs aspects importants, tels que la qualité de l'information, l'incertitude et la probabilité des prévisions, la prise en compte de solutions de remplacement et la participation du public. Cela entraîne une surévaluation de la notation qui ne prend pas correctement en compte ces aspects.

La méthode de la Commission européenne est malgré tout globalement similaire à celle de l'école de Manchester. Logiquement des chercheurs se sont posé la question de différences d'évaluation qui proviendrait de l'utilisation des 2 méthodes :

- le système de classement de la Commission (mais en se basant sur une version antérieure moins complète à trois classes de qualité : évaluation complète, adéquate et inadéquate) ;
- les critères de Lee et Colley évoqués précédemment.

Pour Christopher Wood et al précité, en 1996, le niveau global de concordance était de 76 %. Dans un seul État membre (la Belgique), une concordance de 100 % a été trouvée entre les deux systèmes et 92 % pour le Royaume-Uni. En cas de discordance :

- la différence de note n'était que d'un seul niveau dans tous les cas, sauf dans un seul cas où elle atteignait 2 niveaux ;
- il n'y avait pas un système qui conduisait à des scores systématiquement plus élevés ;
- il n'y avait pas de relation entre le type de projet et le niveau de concordance.

Mais en 2011, l'étude précitée de T. Pöder et al, qui avait analysé les variations interindividuelles des jugements de 41 évaluateurs, n'est pas arrivée aux mêmes conclusions. Elle a révélé des divergences à toutes les étapes du processus d'examen. La fréquence des différences de deux notes dans les résultats de l'évaluation était d'environ 25 %. Les insuffisances soulignées des deux outils, associées à des différences d'application dues à la subjectivité de l'utilisateur, indiquent que ces outils doivent être utilisés avec beaucoup de prudence, en particulier pour le contrôle de la qualité des études d'impact.

Par la suite, des recherches⁹⁹ ont visé à améliorer le système d'évaluation des rapports mais au prix d'une complexification encore supérieure du mode d'évaluation.

Évaluations environnementales (plans/programmes)

Les rapports COM(2009) 469¹⁰⁰ et COM(2017) 234¹⁰¹ sont relatifs au processus d'évaluation environnementale stratégique (EES) dans son ensemble, pas seulement au rapport. Le premier

⁹⁸ Tõnis Pöder et Tiit Lukki, 2011, A critical review of checklist-based evaluation of environmental impact statements, Impact Assessment and Project Appraisal, 29:1, 27-36.

⁹⁹ Par exemple : Eduardo Peris-Mora and Luis Victor Fernandez Velasco, 2015, The Quality of the Environmental Impact Assessment Process for Public Road Projects: A Case Study in Spain, Journal of Civil Environmental Engineering, 5:6.

indique toutefois que *la qualité des rapports sur les incidences environnementales était inégale et, dans certains cas, relativement médiocre* et le second précise que *les États membres doivent veiller à ce que ce rapport (d'EES) soit d'une qualité suffisante*.

La Commission référence sur son site un guide portugais¹⁰² de 2012 dont la quatrième et dernière partie traite de *comment faire une EES* selon les thèmes du tableau suivant.

Comment commencer ? Qu'est-il nécessaire de savoir ? Comment se concentrer sur les priorités ? Identifier et évaluer les voies stratégiques - quelles sont les options ?	Comment gérer l'incertitude - Lignes directrices pour le suivi Que faire pour réaliser le suivi ? Comment communiquer et s'engager ?
--	---

Il existe également quelques autres guides dont un guide sectoriel pour les transports¹⁰³ et un guide sur l'intégration du changement climatique et de la biodiversité¹⁰⁴ dans les EES. Le guide qui se rapproche un peu des guides pour les études d'impact est relatif à la mise en oeuvre¹⁰⁵ de la directive et son chapitre 6 traite de *la qualité du rapport sur les incidences environnementales*, mais dans des termes très généraux et peu opérationnels.

En conclusion, la Commission européenne n'a pas produit de guides pour les évaluations environnementales stratégiques comparables à ceux produits pour les études d'impact. Pour autant, l'approche qui a été celle de la Commission pour les études d'impact aurait pu être déclinée et adaptée pour les évaluations environnementales stratégiques tout comme la méthode de Lee et Colley a été appliquée pour des projets et pour des plans/programmes.

3.4. Les facteurs de qualité dans les processus d'évaluation environnementale

Les analyses du type de celles de Lee et Colley et de la Commission européenne, s'intéressent principalement au rapport d'évaluation environnementale qui, d'ailleurs, est évalué du point de vue de l'autorité environnementale et très peu selon les attentes du public.

¹⁰⁰ Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'application et l'efficacité de la directive relative à l'évaluation stratégique environnementale (directive 2001/42/CE).

¹⁰¹ Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen en vertu de l'article 12, paragraphe 3, de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

¹⁰² Maria do Rosário Partidário, 2012, Strategic Environmental Assessment. Better Practice Guide. Methodological guidance for strategic thinking in SEA.

¹⁰³ DG TREN, 2005, The SEA manual. A sourcebook on strategic environmental assessment of transport infrastructure plans and programmes.

¹⁰⁴ Union européenne, 2013, Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Strategic Environmental Assessment.

¹⁰⁵ Mise en oeuvre de la directive 2001/42 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Mais il existe également des critères de qualité pour le processus d'évaluation environnementale. Depuis longtemps, *une étude d'impact environnementale est considérée comme efficace¹⁰⁶ si les informations générées par celle-ci ont contribué à la prise de décision, si ses prédictions concernant l'efficacité des mesures de gestion de l'impact étaient exactes et si les mesures d'atténuation et de compensation proposées ont atteint les objectifs de gestion approuvés*. Mais c'est aussi vrai pour une évaluation environnementale stratégique (EES). Dans un article portant sur l'état de l'art en matière d'EES, les auteurs¹⁰⁷ considèrent également que le critère principal de qualité est son utilisation effective dans le processus décisionnel : *make a difference to decision making*. Un autre critère considéré comme majeur¹⁰⁸ est la participation du public dès le stade amont.

Pour l'International Association for Impact Assessment¹⁰⁹ (voir paragraphe suivant) les critères d'une bonne évaluation environnementale stratégique sont au nombre de six. Les évaluations environnementales doivent être : *intégrées, orientées vers les solutions soutenables, ciblées, fiables, participatives et itératives*.

La quatrième partie du guide portugais pré-cité *se termine par une liste de contrôle des 10 éléments fondamentaux d'une EES réussie* reprise dans le tableau suivant.

Paramètre	Question-clef	Critère recommandé
1 Objet de l'évaluation	Qu'est-ce qui a été évalué ?	Existence de scénarios et/ou d'options stratégiques
2 Démarrage	À quel moment l'EES a-t-elle commencé ?	Lors du lancement du plan ou du programme
3 Les interactions	Quel était le degré d'intégration et le feedback entre l'évaluation et la planification ?	Élevé
4 Cartographie des problématiques	Les problématiques ont-elles été identifiées ?	Cartographie diagnostique préliminaire
5 Cadre de gouvernance	Y avait-il un cadre de gouvernance établi ?	Responsabilité institutionnelle Coopération institutionnelle Engagement des parties prenantes
6 Cadre de référence stratégique	Comment était défini et utilisé le cadre de référence stratégique ?	Inférieur ou égal à 30 références Utilisé dans l'évaluation en tant que référentiel
7 Cadre d'évaluation des facteurs critiques de décision	Le cadre d'évaluation des facteurs critiques de décision était-il bien défini ?	Holistique et intégré Inférieur ou égal à 7 facteurs critiques de décision
8 Options stratégiques	Les options stratégiques ont-elles été évaluées ?	Opportunités et risques des options pour les stratégies pertinentes

¹⁰⁶ Wood C, 1995, Environmental Impact Assessment : a comparative review, Longman, Harlow, London.

¹⁰⁷ Monica Fundingsland Tetlow et Marie Hanusch, mars 2012, Strategic environmental assessment : the state of art, Journal Impact Assessment and Project Appraisal, Volume 30.

¹⁰⁸ Juan R. Palerm, 2010, An Empirical-Theoretical Analysis Framework for Public Participation in Environmental Impact Assessment, Journal of Environmental Planning and Management, Volume 43, Issue 5, pages 581-600.

¹⁰⁹ IAIA, 2002. Strategic environmental assessment performance criteria, International Association for Impact Assessment (IAIA) Special Publication Series No. 1. January 2002.

9 Participation	Quel était le degré de participation ?	Large et active participation
10 Lignes directrices pour la planification, la gestion et le suivi	Existe-t-il des directives pour le suivi de la planification, la gestion et la surveillance ?	Inclure 20 indicateurs de suivi

En synthèse, un processus d'évaluation environnementale de qualité doit être lancé précocement, permettre que les options soient ouvertes au départ, permettre au public de s'exprimer sur les options ; au total, l'évaluation environnementale stratégique doit avoir une influence sur les choix finaux.

3.5. Les initiatives en matière de qualité des évaluations environnementales de quelques autres acteurs

À l'occasion de rapport, la mission a identifié deux acteurs internationaux importants (il doit en exister bien d'autres) qui réalisent des travaux sur le thème de la qualité des évaluations environnementales.

International Association for Impact Assessment

L'International Association for Impact Assessment (IAIA) est un réseau mondial promouvant les meilleures pratiques en matière d'utilisation de l'évaluation environnementale pour la prise de décisions relatives aux politiques, programmes, plans et projets. Sur son site internet¹¹⁰ il n'existe que des documents généraux sur l'évaluation environnementale. L'IAIA publie également un journal à comité de lecture¹¹¹ dans lequel paraissent des articles dont certains sont consacrés à la qualité des évaluations environnementales. Ces articles¹¹², largement cités dans ce rapport, s'inscrivent dans les approches de Lee et Colley et de la Commission européenne.

Le Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale

Le Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale¹¹³ (SIFÉE) est une organisation non gouvernementale internationale dont le siège est à Montréal. Il fédère des personnes et des organisations intervenant dans le domaine de l'évaluation environnementale. Le MTES en est membre. Le SIFÉE est une plate-forme d'échanges d'expériences et d'expertise entre plus de 3 000 praticiens originaires de toutes les régions de la Francophonie.

¹¹⁰ <https://www.iaia.org/>.

¹¹¹ Impact Assessment and Project Appraisal.

¹¹² Voir, à titre d'exemple, les articles :
 Julia Bonde and Aleg Cherp, 2000, Quality review package for strategic environmental assessments of land-use plans, Impact Assessment and Project Appraisal, volume 18, number 2, June 2000, pages 99–1.
 Kimmo Jalava et al, 2010, Quality of Environmental Impact Assessment: Finnish EISs and the opinions of EIA professionals, Impact Assessment and Project Appraisal, March, Impact Assessment and Project Appraisal, 28(1), March 2010, pages 15–27.
 Wolfgang Wende, 2002, Evaluation of the effectiveness and quality of environmental impact assessment in the Federal Republic of Germany, Impact Assessment and Project Appraisal, volume 20, number 2, June 2002, pages 93–99.

¹¹³ <https://www.siffee.org>.

Les publications sont liées aux colloques que le SIFÉE organise désormais tous les deux ans. Le colloque international de Bruxelles en 2014, consacré au thème : *renouvellement de l'approche et des pratiques en évaluation environnementale : pourquoi et comment ?* s'intéressait d'un point de vue pratique à la qualité des évaluations environnementales.

L'association québécoise pour l'évaluation d'impacts (AQÉI)

À la suite du colloque annuel de l'IAIA de 1989 qui s'est tenu à l'AQÉI a été créée en 1991. Son site¹¹⁴ contient de nombreux documents en français sur l'évaluation environnementale.

¹¹⁴ <https://www.aqei.qc.ca/comiteccrp>.

4. La qualité des évaluations environnementales : rapports de missions

L'année 2015 s'est avérée intense en réflexions visant à moderniser le droit de l'environnement, avec pour objectifs de renforcer la participation du public, d'améliorer l'évaluation environnementale et de renforcer l'autonomie des autorités environnementales, de rapprocher le droit français du droit européen et de professionnaliser la séquence dite ERC. On trouvera ci-après une très courte présentation de trois démarches conduites quasi simultanément, qui ont évoqué le sujet objet de la présente mission.

4.1. Rapport « Moderniser l'évaluation environnementale » [Jacques Vernier, mars 2015]

La mission avait deux principaux objectifs (extraits de la lettre de mission signée de la ministre).

- *Clarifier et simplifier la mise en œuvre du régime des études d'impact, notamment pour celles qui relèvent de la catégorie dite du cas par cas, sur la base des retours d'expérience.*
- *Améliorer l'organisation et l'indépendance de l'autorité environnementale, par une meilleure adéquation entre les enjeux des projets, le mode d'organisation et la dévolution des compétences des autorités environnementales ».*

Vos propositions... s'attacheront à éviter d'imposer une charge excessive aux porteurs de projets et aux administrations concernées et s'inscriront dans l'objectif de simplification poursuivi par le gouvernement.

Après constat d'un fonctionnement globalement correct du dispositif, la mission conclut à l'intérêt de conserver une procédure d'examen au cas par cas, tout en suggérant de revoir certains seuils de projets après un examen minutieux de la nomenclature (et d'instaurer une clause « filet » pour les petits projets). Elle a proposé une entrée par projet et non par procédure, de supprimer la notion de programme de travaux, et la création d'une autorisation par défaut. La majorité des propositions ont été reprises et ont constitué la base de la réforme intervenue le 3 août 2016.

La mission indique par ailleurs que certains points auraient mérité un approfondissement ; ainsi, *la question de l'accréditation des bureaux d'études mériterait d'être discutée*. Elle s'est par ailleurs concentrée sur les études d'impact des projets, sans aborder les questions relatives au champ de l'évaluation environnementale des plans et programmes.

4.2. Rapport « Améliorer la séquence éviter - réduire - compenser » [Romain Dubois, janvier 2015]

La mission avait pour objectif de faire des propositions pour améliorer la séquence ERC. Le groupe de travail animé par Romain Dubois a formulé diverses recommandations :

- en termes de partage de la connaissance (centre de ressources ERC) avec notamment l'idée d'une géolocalisation des mesures, qui vient d'être mise en place par le Ministère ;
- « d'intensifier la formation de tous les acteurs de la séquence ERC » et de « favoriser des études d'impacts de qualité » ;
- ou encore de « développer des éléments méthodologiques sur la compensation » ;

- ainsi que des propositions très spécifiques (mutualisations des mesures de compensation entre projets, ou entre thématiques pour un même projet...).

Le rapport consacre seulement une demi-page dans le corps du texte et une demi-douzaine de lignes dans la synthèse sur la question de la qualité des études d'impact.

Extrait du rapport : « 2.2.2. Favoriser des études d'impact de qualité »

Le CGDD est pilote d'une démarche sous forme d'engagement volontaire et qui prend la forme d'une charte d'engagement des bureaux d'études portant sur la compétence et la déontologie. Sa signature officielle est prévue début 2015.

La démarche de mise en œuvre de cette charte d'engagement des BE devra être concrétisée en la diffusant et assurant sa promotion auprès des différentes structures susceptibles d'intervenir en conseil sur l'application de la séquence (cf. fiche action)¹¹⁵. Le groupe de travail a souligné les inconvénients d'un processus formel de labellisation des bureaux d'études : alourdissement des procédures, rentes de situation, barrières à l'entrée. Pour autant, un rapport du CGEDD a recommandé, à terme, une démarche de qualification des bureaux d'étude afin d'apporter plus de garanties aux maîtres d'ouvrage et aux services.

Dans ces conditions, le groupe de travail propose que, dans un délai de trois ans, un bilan partenarial de la mise en application de la charte d'engagement soit établi, et qu'une réflexion soit engagée sur les suites à donner ».

La présente mission s'est inscrite en pleine cohérence avec cette dernière recommandation.

4.3. Rapport « Démocratie environnementale : débattre et décider » [commission spécialisée du CNTE présidée par Alain Richard, juin 2015]

Le rapport traite essentiellement de la question de la participation amont du public sur les projets, plans et programmes, avec de réelles difficultés à faire émerger des consensus au sein du groupe de travail réunissant des parties prenantes aux positions très contrastées.

Là encore le rapport consacre seulement une petite dizaine de lignes à la question de la qualité des études d'impact, en se plaçant essentiellement du point de vue des bureaux d'études.

5-2-4 Conforter l'intervention des bureaux d'études à compétence environnementale

La commission a noté au fil de ses auditions le souhait d'une plus grande reconnaissance de la qualité professionnelle des bureaux d'étude qui interviennent dans le champ de l'environnement, pouvant aller jusqu'à leur agrément par l'État. C'est un enjeu fort pour la qualité des projets, qui conduit par ailleurs les ONGE à demander que figure dans le dossier d'une étude d'impact la démonstration des compétences et des références des auteurs de l'étude.

Les avis ont été très partagés sur l'hypothèse d'un agrément professionnel. La commission tient cependant à souligner que la charte professionnelle en cours de signature entre le ministère et la profession est une première étape bienvenue, certainement appelée à connaître d'autres développements.

¹¹⁵ Le rapport contient en annexe une note établie par le CGDD intitulée « Charte d'engagement des bureaux d'études » qui présente en une page la démarche en cours de finalisation au moment de l'écriture du rapport.

En synthèse, les trois rapports, quasi simultanés, n'ont abordé que très marginalement la question de la qualité des études d'impact, en réduisant cette question au seul sujet de la reconnaissance de la compétence des bureaux d'études avec la mise en exergue de la charte d'engagement, les solutions alternatives, le type agrément, apparaissant aux différents rapporteurs d'une lourdeur excessive.

Depuis 2015, on en trouve pas trace de documentation publique traitant de ce sujet. Ainsi, le rapport de la « Commission d'enquête sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures, intégrant les mesures d'anticipation, les études préalables, les conditions de réalisation et leur suivi » (Président : Jean François LONGEOT ; rapporteur : Ronan DANTEC ; mai 2017) n'aborde pas la question. Le document souligne toutefois l'intérêt de l'élaboration par l'administration (CGDD) de « lignes directrices, de méthodologies, ou encore de guides de bonnes pratiques », en mettant en particulier en relief le guide de 2012 sur la séquence ERC.

5. Évaluation de la charte d'engagement des bureaux d'étude dans le domaine de l'évaluation environnementale : rapport de stage

5.1. La charte d'engagement des bureaux d'études

CHARTRE D'ENGAGEMENT DES BUREAUX D'ÉTUDES

dans le domaine de l'évaluation environnementale

PRÉAMBULE

Cette charte définit les engagements pris par les bureaux d'études intervenant dans le domaine des évaluations environnementales.

Le terme « bureau d'études » doit se comprendre, au sens de la présente charte, comme toute entité, quel que soit son statut juridique, réalisant entièrement ou partiellement ces évaluations.

Le terme « évaluation environnementale » correspond notamment à l'évaluation des incidences des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics ou privés, permanents ou temporaires, et des plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Entrent par exemple dans le champ de l'évaluation environnementale, les études d'impact visées à l'article L 122-1 du code de l'environnement, l'évaluation des incidences des plans et programmes visée à l'article L 122-4 du code de l'environnement, les évaluations environnementales prévues à l'article L 104-1 du code de l'urbanisme, ainsi que le document d'incidences requis au titre de la loi sur l'eau prévu à l'article R 181-14 du code de l'environnement et l'évaluation des incidences Natura 2000 visée à l'article L 414-4 du code de l'environnement. Le terme générique de « projet » est utilisé dans la présente charte et recouvre donc les projets, plans et programmes.

Le terme « maître d'ouvrage » correspond à une personne physique ou morale, publique ou privée, ini-

tiatrice d'un projet et confiant au bureau d'études la réalisation de l'évaluation environnementale de ce projet. Pour le bureau d'études, il est le client, le donneur d'ordre. Il correspond, le plus souvent, à l'entité souhaitant élaborer une évaluation environnementale, que celle-ci entre ou non dans le cadre d'une obligation réglementaire.

Le bureau d'études est un des acteurs de la chaîne d'évaluation des incidences des projets répondant à une demande d'un maître d'ouvrage. Ces évaluations sont notamment examinées par une autorité environnementale définie au L122-1 et au R122-6 du code de l'environnement donnant un avis rendu public. Elles permettent également de consulter et d'informer le public, par exemple lors d'une enquête publique ou de leur mise à disposition.

Les attentes de chacun de ces acteurs doivent coïncider pour établir une confiance réciproque et assurer la maîtrise des délais et des coûts dans une perspective d'éviter, réduire ou compenser les incidences de ce projet.

Cette charte a pour ambition de définir des engagements pris par les bureaux d'études afin de contribuer à satisfaire, en toute transparence, les attentes des maîtres d'ouvrage et des représentants des autorités administratives amenées à donner leur avis sur l'évaluation environnementale.

1. GARANTIR L'INDÉPENDANCE

- a. Le bureau d'études apporte en toutes circonstances au maître d'ouvrage une vision claire des incidences du projet et des mesures concrètes proposées.
- b. Il informe au préalable le maître d'ouvrage de tout conflit d'intérêts qui pourrait survenir dans l'accomplissement de sa tâche ou entacher son indépendance d'analyse.
- c. Un bureau d'études s'interdit, à l'occasion d'une évaluation environnementale sur un projet, d'assurer des prestations en lien quelconque avec un tiers contestant le même projet.
- d. Il s'engage à la plus grande transparence auprès du maître d'ouvrage sur la totalité de ses missions de conseil et d'assistance qui lui sont confiées, directes ou indirectes, au service du projet du maître d'ouvrage.

2. ASSURER UN DEVOIR DE CONSEIL ET LA CONFIDENTIALITÉ

- a. Le bureau d'études est astreint à une obligation permanente de conseil auprès du maître d'ouvrage tout au long de sa mission.
- b. Il doit avertir le maître d'ouvrage du caractère éventuellement incomplet du cahier des charges de l'évaluation, des meilleures périodes pour réaliser les inventaires, les mesures et études de terrain ou lorsque les délais de réalisations prévus sont inadaptés.
- c. Il conseille le maître d'ouvrage sur les protocoles et méthodologies et encourage l'innovation et le transfert des bonnes pratiques.
- d. Le bureau d'études doit respecter les règles de confidentialité des informations transmises par le maître d'ouvrage ou obtenues lors de ses travaux.
- e. Les informations communiquées ou produites au cours d'une étude ne peuvent être utilisées ou communiquées sans l'accord préalable du maître d'ouvrage.

3. TRAVAILLER EN TOUTE TRANSPARENCE

- a. Le bureau d'études décrit et justifie les méthodes et techniques qu'il utilise, en particulier celles sur le terrain et en laboratoire, et précise les modalités de traitement des données retenues. Il met en oeuvre des méthodes normées, quand elles existent, afin de permettre une reproductibilité et un suivi.
- b. Il indique les limites de validité des résultats obtenus en fonction des difficultés scientifiques et techniques rencontrées et de la fiabilité des techniques mises en

œuvre. Ces limites sont clairement indiquées dès le début de l'évaluation et au besoin réévaluées ou réexprimées lors de la remise du livrable.

- c. Il présente les résultats sous des formes, tant sur support numérique que papier, permettant vérifications, recoupements et comparaisons de façon que ceux-ci soient employables par le maître d'ouvrage et permettant une éventuelle utilisation ultérieure.
- d. Le bureau d'études ayant fait usage de données, informations ou documents existants doit citer ses sources et donne les indications nécessaires sur (ou évalue) leur fiabilité et leur pertinence au regard du contexte d'utilisation de ces données. Il indique leur niveau de précision, d'obsolescence, et précise clairement l'importance qu'il leur a attribuée dans le cadre de ses travaux et compte tenu de ses propres résultats.
- e. L'étude constitue un tout indissociable. Le bureau d'études responsable du groupement ou déléguant une sous-traitance ne doit pas utiliser de manière partielle ou modifier les résultats des travaux obtenus dans ce cadre sans l'autorisation préalable du rédacteur.
- f. Il porte systématiquement à la connaissance du maître d'ouvrage, dans les meilleurs délais, les difficultés rencontrées lors du déroulement de l'évaluation.
- g. La transparence est assurée dans le respect des droits de la propriété intellectuelle, industrielle, de la propriété privée et, le cas échéant, des autres obligations de confidentialité imposées par la loi.

4. PROPOSER DES MOYENS ADAPTÉS

- a. Le bureau d'études répond à la demande du maître d'ouvrage. À ce titre, il identifie et lui présente les principaux facteurs de risques pouvant conduire à ne pas atteindre les objectifs fixés (compétences, moyens, délais, disponibilité du maître d'ouvrage, saison, etc.).
- b. En cas d'un cadrage préalable lié au contexte du projet, le bureau d'études propose des moyens quantifiés, humains, techniques et financiers, en adéquation avec les enjeux du projet, afin de réaliser de manière complète les objectifs de la mission. Il veille à maintenir l'adéquation entre les moyens proposés et les objectifs pendant la durée contractuelle de l'étude, en particulier pour ses collaborateurs et éventuels sous-traitants.
- c. Il prend des engagements réalistes sur les délais et les objectifs.
- d. Il développe chaque partie de l'évaluation environnementale en relation avec l'importance du projet et avec ses incidences prévisibles selon le principe de proportionnalité.

e. Lors de travaux collaboratifs (groupement ou sous-traitance*) avec d'autres bureaux d'études ou entités, les modalités techniques, scientifiques et financières relatives aux interventions de chacun doivent être identifiées et formalisées via un contrat, protocole ou tout autre document qui engage le bureau d'études et le maître d'ouvrage. Les modalités techniques et scientifiques sont communiquées au préalable au maître d'ouvrage ou au cours de la mission si le recours à une expertise complémentaire, non prévue initialement, s'avère nécessaire.

f. Les travaux sous-traités sont authentifiés en indiquant leurs auteurs dans les livrables.

g. Le recours à des stagiaires doit être encadré par un collaborateur expérimenté du bureau d'études et clairement indiqué au maître d'ouvrage. Le travail réalisé par un stagiaire ne peut être qu'un travail d'assistance.

h. Le bureau d'études veillera à la disponibilité suffisante du personnel affecté au projet afin de permettre une conduite efficace de ce dernier dans le respect des délais contractuels.

5. IDENTIFIER LES COMPÉTENCES ADAPTÉES

Évaluation des incidences : le bureau d'études établit un état des lieux des enjeux et des incidences liés à la réalisation du projet et évalue l'évolution du site suite à la réalisation du projet. Pour cela, le bureau d'études met en œuvre les compétences suivantes.

Généralistes de l'environnement

a. Capacité d'analyse transversale (interactions, interrelations des composantes environnementales, le cas échéant sociales et sociétales), capacité de synthèse.

b. Capacité d'analyse globale des espaces et des écosystèmes, notamment leurs interactions (formation de base et/ou formation continue, expérience).

c. Connaissances des différentes thématiques et leurs méthodes d'analyse, de façon à pouvoir définir, intégrer et contrôler les prestations des spécialistes.

d. Aptitude à communiquer avec des capacités de dialogue technique avec le concepteur du projet pour trouver des solutions de moindres incidences et si cela s'avère nécessaire, à proposer les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation, et le cas

échéant, capacité de définir avec le concepteur un cahier des charges de ces mesures, et proposer un dispositif de suivi proportionné.

e. Connaissances des évaluations techniques et économiques des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation.

Spécifiques

f. Connaissance des thèmes à traiter en fonction du projet et du contexte (liste des thématiques des articles R 122-2 et R 122-5 du code de l'environnement) selon les principes de proportionnalité.

g. Pratique, pour le thème, des méthodes et moyens adaptés d'observation, investigation de terrain et inventaires, d'analyses ou de modélisation nécessaires dans le traitement et l'interprétation de données et dans l'analyse des incidences d'un projet.

h. Gestion des systèmes d'information géographique, le cas échéant.

i. Analyse et connaissance des enjeux territoriaux actuels, et à venir en fonction des connaissances disponibles lors de la réalisation de l'étude, à l'échelle du projet ainsi qu'à celle des grandes politiques publiques (locales, régionales, nationales, européennes).

Contribution du projet à la réduction des incidences sur l'environnement et sur la santé humaine : le bureau d'études réalisant l'évaluation environnementale conseille et alerte les concepteurs du projet. Pour cela, il met en œuvre les compétences suivantes.

a. Capacité à travailler en appui stratégique, méthodologique et d'expertise et aide à la décision, avec l'ensemble des acteurs intervenant sur le projet : le maître d'ouvrage, le maître d'œuvre et les entreprises.

b. Maîtrise des approches prospectives (« ce qui pourrait advenir »).

c. Capacité à appréhender et à s'approprier les connaissances disponibles localement en fonction du contexte géographique, social et sociétal du territoire concerné par le projet.

d. Capacité d'identification et d'analyse des activités susceptibles d'interactions avec l'environnement et connaissance des facteurs d'incidence liés au projet concerné (réalisation et exploitation), à l'échelle pertinente, et des mesures de réduction appropriées.

* La sous-traitance est définie comme « l'opération par laquelle un entrepreneur confie par un sous-traité, et sous sa responsabilité, à une autre personne appelée sous-traitant, l'exécution de tout ou partie du contrat d'entreprise ou d'une partie du marché public conclu avec le maître de l'ouvrage ». (article 1^{er} de la loi 75-1334 du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance).

e. Connaissance du contexte réglementaire et de ses évolutions.

f. Connaissance des meilleures techniques disponibles et de l'obligation réglementaire de les prendre en compte dans le cas du projet traité.

6. MOBILISER DES COMPÉTENCES ADAPTÉES

a. Le bureau d'études doit pouvoir justifier de l'expérience professionnelle et de la compétence qu'il met en avant via ses collaborateurs et ses éventuels sous-traitants. Le bureau d'études apporte les justificatifs à jour des compétences proposées.

b. Il mobilise les compétences adaptées pour réaliser la mission.

c. Il ne propose que des services pour lesquels les compétences requises existent ou sont disponibles au sein du bureau d'études ou des sous-traitants qu'il est capable de mobiliser.

d. Il sait quand et comment communiquer envers les parties prenantes et le public en général, sous le contrôle et pour le compte du maître d'ouvrage.

7. DISPOSER D'UNE CAPACITÉ EN ORGANISATION, EN GESTION DE PROJET ET D'UN SUIVI DE LA QUALITÉ

a. Le bureau d'études dispose d'une pratique de management de projet, en particulier pour être en capacité de travailler efficacement avec le maître d'ouvrage et afin de coordonner et d'intégrer les missions confiées à d'éventuels sous-traitants.

b. Il définit, entretient et améliore les compétences de ses collaborateurs dans le cadre d'actions de perfectionnement, de formation et d'information.

c. Il s'assure de la mise à jour des outils et méthodes mis en œuvre au regard des guides et protocoles existants reconnus par la profession et effectue une veille sur ces outils.

d. Il maîtrise les moyens de traçabilité des données et des méthodes utilisées lorsque ceux-ci sont requis (application du principe de proportionnalité).

e. Il veille à la conservation et à la disponibilité des données jusqu'à leur transmission complète au maître d'ouvrage, puis pendant une période adaptée.

f. Le bureau d'études définit systématiquement un contrôle qualité adapté aux enjeux de ses prestations tout le long de l'évaluation et sur les livrables.

g. Il met tout en œuvre pour qu'aucune information ou donnée ne puisse être falsifiée par son personnel ou ses sous-traitants.

h. Le matériel de mesure utilisé lors d'une évaluation environnementale fait l'objet d'un plan de contrôle et de maintenance pour s'assurer de son bon fonctionnement.

8. ÊTRE RESPONSABLE

a. Le bureau d'études s'engage à respecter la réglementation applicable à ses activités.

b. Le bureau d'études a une obligation de moyens dans la réalisation de l'évaluation environnementale et non de résultats, en particulier sur l'obtention de l'éventuelle autorisation administrative.

c. Le bureau d'études (ainsi que ses sous-traitants) est assuré pour les responsabilités susceptibles de découler de ses activités professionnelles.

d. Les avis, recommandations, mesures ou équivalents qui sont donnés par le bureau d'études aident à la prise de décision et aux arbitrages par le maître d'ouvrage. Le bureau d'études ne donne que des recommandations et ne participe pas à la prise de décision proprement dite qui est du ressort du maître d'ouvrage.

e. Le bureau d'études fait en sorte que ses sous-traitants s'engagent également à respecter la présente charte d'engagement, par exemple en la leur faisant signer.

5.2. Le rapport d'évaluation de Mauranne Lachaise

La présente annexe est composée d'extraits du rapport de stage de Mauranne Lachaise, étudiante en master 2 à Sciences Po Rennes, effectué au printemps et à l'été 2019 au sein du Commissariat Général au Développement Durable (CGDD).

Ces extraits, en italiques, sont accompagnés de titres et textes de liaison de la mission, afin de faciliter la compréhension.

Motivation du travail de stage

Cependant, un besoin d'encadrement des pratiques des bureaux d'études a été identifié au début des années 2010 pour améliorer la qualité de ces études.

Depuis cette publication (de la charte) environ 180 entités se sont inscrites dans cette démarche de respect de ces engagements.

Dans ce contexte, l'objectif de cette évaluation était donc de répondre à la question suivante : dans quelle mesure la charte encourage-t-elle une meilleure pratique déontologique et professionnelle des bureaux d'études dans le domaine de l'évaluation environnementale ?

Principales recommandations

Recommandation 1 : La procédure d'instruction des dossiers des bureaux candidats à la signature de la Charte doit être précisée de manière formelle afin d'assurer un devoir de transparence.

Recommandation 2 : Définir les cas de radiation des bureaux d'études présents dans la liste des signataires.

Recommandation 3 : Définir le périmètre de signature lorsque les bureaux d'études signataires sont composés de plusieurs établissements.

Recommandation n° 4 : Encourager la promotion de l'adhésion au sein des bureaux d'études signataires en mettant en place des communiqués.

Origine de la charte

« Cette charte, dont la démarche est portée par le Commissariat général au développement durable (CGDD) au nom du Ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES), est le produit d'un groupe de travail composé de divers acteurs du domaine de l'aménagement du territoire (représentants des bureaux d'études, représentants des services de l'État et des collectivités territoriales, des représentants des associations professionnelles, de protection de l'environnement et représentatives des maîtres d'ouvrage). Elle est signée à la fois par le.a Commissaire général.e au développement durable au nom du Ministère de la Transition écologique et solidaire et par « tous les organismes réalisant des évaluations environnementales au sens large (rapports sur les incidences des plans et programmes, études d'impact, études d'incidences sur l'environnement des installations classées pour la protection de l'environnement et des installations, ouvrages, travaux et activités soumis à la loi sur l'eau, documents d'incidences sur la conservation des sites Natura 2000, demandes de dérogation à la protection stricte des espèces...) » qui souhaitent s'inscrire dans cette démarche ».

Les huit principes de la charte

1. Garantir l'indépendance
2. Assurer un devoir de conseil et la confidentialité
3. Travailler en toute transparence
4. Proposer des moyens adaptés
5. Identifier les compétences adaptées
6. Mobiliser les compétences adaptées
7. Disposer d'une capacité en organisation, en gestion de projet et d'un suivi de la qualité
8. Être responsable

L'instruction des dossiers

Le temps estimé passé à l'instruction de ces dossiers est de 5 à 15 minutes en fonction de la complexité et de la complétude des dossiers (réception, lecture, création d'un fichier de suivi dans la base de donnée du Ministère, demande de signature par la hiérarchie).

La question de la durée de validité de la charte

L'une des principales lacunes de la Charte est qu'elle n'a pas de « date de péremption ». A partir de la signature de celle-ci, le bureau d'étude bénéficiaire peut ad vitam aeternam prétendre être signataire de la Charte, sauf que tout bureau d'étude connaît des évolutions parfois minimes comme le départ du correspondant principal, un changement d'adresse postale, etc. mais également des évolutions parfois plus grandes et qui demandent légitimement à requestionner la signature : fusion, liquidation, changement de statut juridique, etc.

Le nombre de signataires



Figure iii Evolution des signataires de la Charte de 2015 à 2019

La taille des bureaux d'études signataires

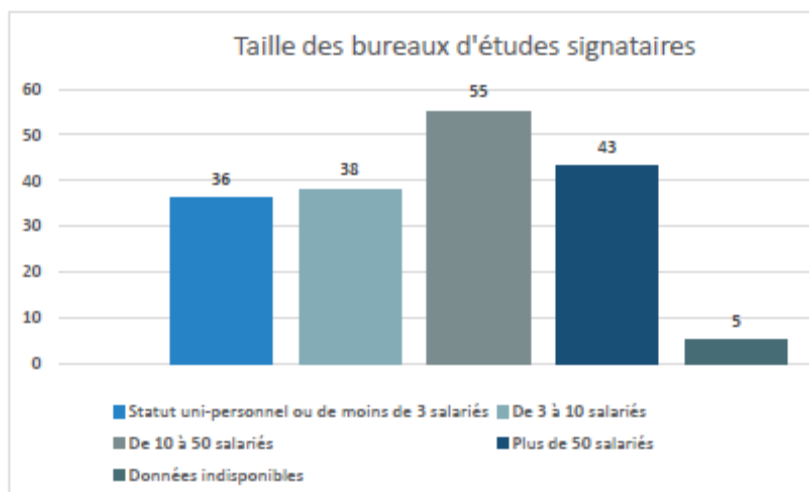


Figure iv : taille des bureaux d'études signataires

Le type d'études produites par les bureaux d'études signataires

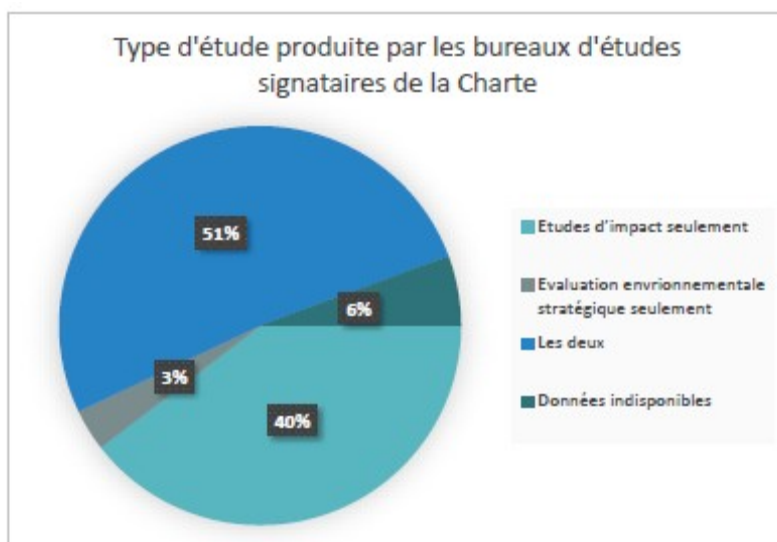


Figure v Type d'étude produite par les bureaux d'études signataires de la Charte

De manière assez paradoxale, les bureaux d'études signataires sont très majoritairement en charge d'études d'impact des projets et non d'évaluations environnementales de plans programmes. On aurait pu imaginer au contraire que les BE, en signant la charte, aient voulu se faire connaître auprès de maîtres d'ouvrage occasionnels.

L'enquête auprès des bureaux d'études signataires de la charte

On notera parmi les réponses à l'enquête auprès des bureaux d'études signataires :

- *les trois quarts des répondants parmi les Bureaux d'Études signataires indiquent que la charte n'a pas conduit à des modifications de pratiques, les commentaires qualitatifs indiquant que de fait les engagements étaient déjà appliqués par le BE au moment de la signature de la charte*
- *les avis sur le fait que la charte a rempli son rôle sont très partagés*
- *une majorité de répondants (20 sur 33 pour cette question où six possibilités [d'amélioration] étaient proposées) indique que la charte manque de « publicité »*

Comme le souligne la rédactrice du rapport, le taux relativement bas de réponses à cette enquête constitue un indice supplémentaire de manque de notoriété et/ou d'intérêt vis à vis de la charte.

Un référentiel de pratiques ?

Toutefois, l'étude de ces différents dispositifs normatifs permet de conclure à la nécessité de définir un référentiel des pratiques. Elle permet également d'avancer que la mise en place d'un tel dispositif normatif, qui se passerait inévitablement autour de discussions et de négociations, pourrait permettre aux différents acteurs de l'évaluation environnementale de comprendre et respecter les attentes de chacun en la matière et notamment des services instructeurs.

Définir un référentiel sous forme de consensus permettrait de gagner du temps tant pour les services instructeurs qui sont en manque criant de moyens humains et pour les bureaux d'études et maitres d'ouvrage en manque de repères objectifs.

Conclusion

La Charte a été créée en 2015 dans le but d'encadrer la pratique des bureaux d'études dans le domaine des études d'impact. S'il n'est pas possible de conclure ici, et au regard de l'évaluation qui précède, que la Charte participe directement à l'amélioration des études d'impact, elle encourage néanmoins de manière partielle l'initiation à une meilleure pratique professionnelle et déontologique des bureaux d'études dans le domaine de l'évaluation environnementale.

Pour la grande majorité des acteurs que nous avons rencontrés lors de cette évaluation, la Charte paraît comme un outil référant les « bonnes pratiques » professionnelles et déontologiques qu'un bureau d'études doit adopter pour mener une étude d'impact ou une évaluation environnementale stratégique. Elle donne des repères à une profession qui est susceptible de répondre à des appels d'offre de pétitionnaires publics et réfère les règles juridiques relatant les évolutions réglementaires de l'évaluation environnementale auxquelles sont soumis les bureaux d'études.

6. Guide pour répondre à l'enquête relative aux études d'impact

MISSION CGEDD QUALITE DES EVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES

ENQUETE « ANALYSE DES ETUDES D'IMPACT DES PROJETS »

GUIDE UTILISATEUR (13 mai 2019)

OBJET DU PRESENT GUIDE

Dans le cadre de la mission du CGEDD portant sur la qualité des évaluations environnementales, il a été décidé de conduire pendant environ deux mois une enquête portant sur la qualité perçue par les évaluateurs préparant les avis des autorités environnementales : chargés de mission des pôles évaluation environnementale des DREAL¹, rapporteurs de l'Ae...

Un questionnaire (établi avec l'outil Limesurvey en vigueur en MTES) a été préparé par Christian DUBOST et Charles BOURGEOIS puis enrichi par les contributions d'un groupe de travail composé des missionnés (Christian LE COZ et Christian DUBOST), de représentants des DREAL (Vincent DARGIROLLE et Joël ORNAGHI Nelle Aquitaine ; Nicolas PUCHALSKI Normandie ; Pascal BRERAT Bretagne) et de l'Ae (Charles BOURGEOIS). Une phase de test a été conduite début mai sur quelques cas réels des DREAL concernées (ainsi que de la DREAL HdF) et de l'Ae afin de vérifier le caractère compréhensible des questions et la faisabilité du remplissage des questionnaires.

Le questionnaire comprend quatre types de question :

- Des questions fermées à deux occurrences : oui/non
 - Des questions fermées avec cinq occurrences : notation de 1 (plus basse note) à 5 (note la plus élevée). La note médiane (3) ne doit pas être vue comme la moyenne des dossiers rencontrés par l'évaluateur mais bien comme un dossier « moyen » dans le sens où il apparaît juste acceptable. Pour la cotation, on s'inspirera notamment de celle présente dans un document de l'UE² :
- | | |
|--------|---|
| A ou 5 | Fourniture complète d'informations sans lacunes ni faiblesses |
| B ou 4 | Bonne fourniture d'informations avec seulement des faiblesses mineures |
| C ou 3 | Fourniture correcte d'informations avec des lacunes ou faiblesses |
| D ou 2 | Lacunes et faiblesses significatives |
| E ou 1 | Très mauvaise fourniture d'informations avec des lacunes ou faiblesses majeures |
- Des questions fermées à menu déroulant
 - Des questions ouvertes pour renseigner le dossier
 - Une question ouverte à la fin du questionnaire permettant à l'évaluateur de faire ressortir les principaux commentaires que la lecture de l'EI a suscités chez lui/elle. Ne pas hésiter à renseigner cet item en temps réel (descendre en fin de questionnaire puis remonter ; noter sur un petit papier les points clés à faire ressortir). Cet item a une taille de 500 caractères, ce qui permet d'aborder plusieurs sujets (avec une demande de les limiter dans toute la mesure du possible à 4 ou 5 ce qui permettra à la mission de bien les exploiter)

¹ On utilise dans la présente note DREAL comme un terme générique englobant les DEAL d'outremer et la DRIEE d'Île de France

² Environmental Impact Assessment of Projects / Guidance on the preparation of the Environmental Impact Assessment Report (2017)

A l'occasion de toutes ces phases préparatoires il est apparu nécessaire d'accompagner le questionnaire d'un guide permettant de le remplir dans des conditions optimales et de limiter au maximum la variabilité des évaluateurs, qui constitue le principal biais de l'enquête.

On trouvera par ailleurs en annexe à ce guide la liste des bureaux d'études ayant signé la charte d'engagement.

REMARQUES GENERALES

Les évaluateurs pourront remplir le questionnaire soit en une fois soit en plusieurs séquences s'ils le souhaitent ; l'objectif a en effet été de laisser le choix, les méthodes de travail étant différentes : certains préfèrent lire l'ensemble de l'étude d'impact³ afin de bien s'en imprégner, d'autres vont évaluer une partie avant de passer à la suivante. La mention « Finir plus tard » en haut du questionnaire permet d'interrompre le remplissage du questionnaire, la reprise s'effectuant en cliquant sur « Charger un questionnaire non terminé ».

Aucune réponse n'est obligatoire (en dehors des champs relatifs à l'identification en début du questionnaire)⁴. Pour les questions en notation 1 à 5, il est possible de cocher « je ne sais pas » (bien évidemment cette réponse est à effectuer si aucune note de 1 à 5 n'a été renseignée). Pour les autres questions, en cas de difficulté, ne pas hésiter à ne pas répondre. Si pour telle ou telle raison une question ne s'applique pas à l'étude d'impact du projet analysé, il convient également de ne pas répondre à la question.

En cas de difficultés pour renseigner tel ou tel item, n'hésitez pas à faire remonter l'information soit à votre hiérarchie, soit directement auprès des missionnés du CGEDD (christian.dubost@developpement-durable.gouv.fr ; christian.le-coz@developpement-durable.gouv.fr).

REMARQUES PAR RUBRIQUE

ÉLÉMENTS DE PRÉSENTATION

La question « Quelle est la nature du projet ? » permettra un traitement de la catégorie des projets. Le menu déroulant est un mix de l'annexe de l'article R 122-2 du code de l'environnement et des retours des premiers entretiens de la mission (focus sur deux catégories à effectifs significatifs : éolien et solaire).

Pour l'item « Le nom du maître d'ouvrage » il conviendra, en cas de pluralité de maîtrise d'ouvrage, de citer l'ensemble des maîtres d'ouvrage en positionnant en premier le maître d'ouvrage principal.

L'item « Identifiant du projet » permet de retrouver l'avis Ae/MRAe et le dossier support.

L'item « L'étude d'impact a-t-elle fait l'objet d'un cadrage préalable ? » est l'une des rares questions comportant une réponse « je ne sais pas » dans le menu déroulant. L'objectif de la mission CGEDD étant de ne pas créer une trop lourde charge de travail pour le remplissage du questionnaire, l'idée est que si l'évaluateur dispose de ce renseignement il la fournit, mais que si la recherche d'information est longue pour l'obtention de ladite information, il convient alors de renseigner l'item

³ Et dans la suite du guide

⁴ Ae, DREAL (pour le compte de MRAe), ou CGEDD

« je ne sais pas ». La réponse « cadrage écrit » englobe les cadrages avec avis Ae/MRAe et les cadrages avec la seule réponse écrite de l'autorité décisionnaire.

DESCRIPTION DU PROJET

La notion de projet est très importante pour l'évaluation environnementale. Les trois questions présentées permettent de se faire une idée de la bonne appréhension de cette notion par le maître d'ouvrage. Il peut être dans certains cas nécessaire d'avoir lu l'intégralité de l'étude d'impact avant de répondre aux trois questions sur « la clarté de la présentation du projet », « la clarté des objectifs du projet », et « l'adéquation du périmètre du projet ».

Item « Coût du projet (si l'information est disponible) ». Là encore, l'objectif est de ne renseigner le coût que si l'information est disponible dans le dossier.

Les montants sont à renseigner avec un chiffre après la virgule pour les projets inférieurs à un million d'euros, sans chiffre après la virgule au-delà, avec les règles d'arrondis classiques :

- Projet de 225 mille euros : 0,2
- Projet de 680 mille euros : 0,7
- Projet de 11,6 millions d'euros : 12
- Projet de 29,4 millions d'euros : 29

ÉTAT INITIAL

Pour l'item « la qualité et le caractère récent des données », on appréciera d'une part le caractère plus ou moins complet des données relatives à toutes les thématiques, notamment les données quantitatives socio-économiques (économie, démographie, transports/déplacement...), celles relatives à la biodiversité (faune/flore) et celles correspondant aux autres thématiques environnementales (qualité de l'air, qualité des eaux, des nappes), et d'autre part le caractère plus ou moins récent des données, l'ancienneté des données étant plus ou moins problématique en fonction du contexte du projet et des thèmes.

L'appréciation sur la « QUALITE GENERALE DE LA PARTIE "ETAT INITIAL" » ne doit pas être une moyenne des sept items thématiques qui le précèdent mais bien une moyenne pondérée en fonction de l'importance des enjeux pour le projet ainsi qu'une appréciation plus générale ressortant de la lecture complète de l'état initial.

EFFETS DU PROJET

Le nombre de thèmes abordés est ici plus important que ceux listés au chapitre « état initial » :

- La question relative à la biodiversité a été scindée en deux items relatifs d'une part à la faune et la flore (« le milieu naturel : faune /flore, espèces protégées » : bonne prise en compte des espèces protégées en lien avec une éventuelle demande de dérogation, mais aussi de ce que l'on appelle parfois la biodiversité ordinaire) et d'autre part aux milieux et habitats (« les sites Natura 2000 et les autres habitats protégés ou inventoriés ») avec un focus sur la question sur les études d'incidences Natura 2000.
- Il a été ajouté un item « les gaz à effet de serre et le changement climatique », de fait peu opérant sur l'état initial, mais indispensable à analyser en ce qui concerne les effets du

projet, dans un domaine qui prend clairement une importance grandissante. L'évaluateur devra en particulier examiner la profondeur du traitement de cette thématique, notamment en termes d'empreinte carbone du projet

- Un item sur « le bruit » a également été ajouté ; il conviendra pour cette thématique d'intégrer la réflexion globale du projet en matière de bruit (y compris la qualité de l'état initial)
- L'item relatif à la qualité de l'air inclut les effets sur la santé⁵

L'appréciation sur la « QUALITE GENERALE DE LA PARTIE "EFFETS DU PROJET" » ne doit pas être une moyenne des dix items thématiques qui le précèdent mais bien une moyenne pondérée en fonction de l'importance des effets du projet ainsi qu'une appréciation plus générale ressortant de la lecture complète de la partie relative aux impacts/effets du projet.

ANALYSE DES SOLUTIONS ALTERNATIVES

Cette partie est l'une des plus complexes de l'EI. Les questions sont de deux ordres :

- D'abord une question permettant de s'interroger sur l'« Existence dans le dossier de réelles solutions alternatives ? » avec une réponse en oui/non.
- Ensuite avec trois questions relatives à la manière dont le dossier présente le cheminement ayant conduit à retenir le projet présenté dans l'EI (« la clarté des raisons ayant conduit au choix du projet »), « la pertinence du scénario de référence (sans projet) » (on notera 1 si un tel scénario n'existe pas et de 2 à 5 s'il existe) et, question évidemment fondamentale du processus d'évaluation environnementale, « la prise en compte effective de l'environnement dans le processus ayant conduit au choix du projet », avec une notation de 1 si l'environnement (dans toutes ses dimensions, pas uniquement celles relatives à la biodiversité) n'a pas été intégré dans le processus

DÉMARCHE ERC

Si aucune mesure d'évitement n'est présentée dans le dossier, alors noter 1 l'item « la réalité et la pertinence des mesures d'évitement » ; si certaines dispositions sont prises par le maître d'ouvrage sans toutefois être explicitement dénommées mesures d'évitement, l'évaluateur pourra cocher la note 2.

En matière de compensation, le questionnaire distingue trois catégories de mesures :

- Une catégorie classiquement rencontrée : « la qualité des mesures de compensation relatives aux zones humides ». Si le projet n'affecte pas les zones humides, il conviendra de ne pas donner de réponse, et la note 1 sera réservée à l'absence de mesures de compensation alors que le projet affecte des zones humides
- Une autre catégorie classiquement rencontrée « la qualité des mesures de compensation relatives aux milieux naturels, la faune et la flore ». Si le projet n'affecte pas d'espèces ou d'habitats protégés il conviendra de ne pas donner de réponse, et la note 1 sera réservée à l'absence de mesures de compensation alors que le projet affecte des habitats ou espèces protégés.

⁵ Les autres effets sur la santé n'ont pas été intégrés dans le questionnaire ; ils sont de fait marginaux en termes de nombre de projets concernés

- Les mesures de compensation sont souvent centrées sur ces deux seuls domaines⁶ (ou encore sur la question du défrichement), d'où la question « Existence de mesures de compensation dans d'autres domaines que les zones humides et la biodiversité » pour laquelle il convient de ne pas prendre en compte la question du défrichement

QUALITÉ DE LA PRÉSENTATION

Grâce aux items « le nombre de pages de l'étude d'impact sans les annexes (en équivalent A4) » et « le nombre (même approximatif) de pages avec les annexes (en équivalent A4) », la présente enquête va pour la première fois permettre de répondre à la question « en moyenne combien y a-t-il de pages dans une étude d'impact ? ». Pour arriver à ce résultat, il convient de s'exprimer dans une unité commune : équivalent A4 (une page A3 = deux pages A4).

La question porte d'une part sur l'EI stricto sensu sans ses annexes et d'autre part sur l'EI avec ses annexes. D'autres parties du dossier ne sont pas à prendre en compte dans ce deuxième nombre comme par exemple l'évaluation socioéconomique de certains projets. En cas de doute ne pas hésiter à consulter sa hiérarchie ou l'un des deux missionnés CGEDD.

Deux possibilités s'offrent à l'évaluateur :

- Donner le nombre exact de pages (en cas de sommaire unique et précis par exemple)
- Donner un nombre approché notamment en cas de plusieurs dossiers nécessitant de faire des additions pouvant s'avérer fastidieuses. L'approximation est relative à la taille de l'EI : la dizaine de pages si le nombre total de pages est inférieur à 100, la cinquantaine si le nombre de pages est compris entre 100 et 1000 et la centaine au-delà de 1000 pages

La capacité pour un lecteur averti mais pas nécessairement expert de tous les domaines environnementaux de se saisir de l'EI et de l'appréhender correctement constitue un élément essentiel de la qualité de celle-ci. Il conviendra donc de prendre du recul pour répondre à la question sur « le caractère didactique de l'étude d'impact, la présence d'illustrations à bon escient et de synthèses partielles ».

RÉSUMÉ NON TECHNIQUE

Pour l'item « Nombre de pages du RNT » il conviendra de donner le nombre de pages précis tel qu'il apparaît dans le sommaire.

Cette partie du questionnaire comprend aussi deux questions :

- une relative au caractère pédagogique du RNT. On répondra donc à l'item « le caractère pédagogique (pour un profane) avec une réelle synthèse et une qualité formelle de présentation » en se préoccupant uniquement de la forme (les mots compliqués, les sigles sont-ils expliqués dans le RNT ? Y a-t-il des illustrations à bon escient ou le document est-il aride ? etc.)
- une sur la capacité du RNT à refléter le fond de l'EI « la clarté de présentation des enjeux et des effets principaux » de telle sorte que le lecteur ayant pris connaissance du RNT peut se forger une idée claire du projet, de ses enjeux, de ses incidences.

⁶ Le Code de l'environnement ne centre pas la démarche ERC sur les seules questions liées au milieu naturel

QUALITÉ DES EXPERTS

A la question « Quel est le nom du bureau d'études en charge de l'étude d'impact ? », il convient de répondre dans toute la mesure du possible avec un seul nom. En tout état de cause la réponse à la question « Le bureau d'études en charge de l'étude d'impact est-il signataire de la charte d'engagement des bureaux d'études ? » s'applique au seul bureau d'études principal. On trouvera en annexe au présent guide la liste des signataires (source site MTES).

SYNTHESE DU QUESTIONNAIRE

Pour répondre à la question « l'appréciation générale que vous portez sur cette étude d'impact (en fonction de la grille située en fin de l'aide au questionnaire) », le conseil est de ne pas regarder les réponses faites aux précédentes questions, mais de « lever la tête du guidon » et de réfléchir à froid.

Pour répondre à la question ouverte « Vos commentaires (4/5 au maximum) sur cette étude d'impact (positifs ou négatifs) », il est très important d'être explicite et autoportant : les membres de la mission qui vont traiter les questionnaires renseignés doivent comprendre les commentaires sans connaître le dossier dont il est fait état. Il peut s'agir de commentaires liés strictement au projet ou à l'EI, soit une remarque générale suscitée par cette lecture, voire des propositions générales suscitées par la lecture de l'étude d'impact en question. Il ne s'agit bien évidemment pas d'un résumé du futur avis d'autorité environnementale.

Nota Bene : Les temps de réponse aux questionnaires devaient être courts pour ne pas représenter une charge de travail supplémentaire trop importante. La durée retenue a été fixée dans le haut de la fourchette de durée recommandée pour des enquêtes en ligne : 15 mn. Le questionnaire ne pouvait donc pas porter sur tous les facteurs de qualité identifiés. Ils ont été limités essentiellement à ceux évoqués dans les entretiens avec les parties prenantes.

7. Exploitation du questionnaire « qualité des études d'impact de projet »

Les réponses au questionnaire étaient au nombre de 64. La durée moyenne de réponse au questionnaire a été de 21 mn, soit 6 mn de plus que celle qui avait été testée et annoncée. Cette durée montre une réelle implication dans la manière de renseigner le questionnaire.

7.1. Éléments de présentation

Sélectionnez (dans le menu déroulant ci-dessous) la structure dans laquelle vous travaillez.

	Nombre de réponses
Conseil général de l'Environnement et du Développement Durable : Autorité environnementale	9
Commissariat Général au Développement Durable	0
Dreal Grand Est	1
Dreal Nouvelle-Aquitaine	11
Dreal Auvergne - Rhône-Alpes	3
Dreal Bourgogne - Franche-Comté	1
Dreal Bretagne	4
Dreal Centre-Val de Loire	1
Dreal Corse	2
DRIEE Île-de-France	6
Dreal Occitanie	6
Dreal Hauts-de-France	5
Dreal Normandie	2
Dreal Pays de la Loire	1
Dreal Provence-Alpes-Côte d'Azur	6
Deal Guadeloupe	1
Deal Guyane	2
Deal Martinique	0
Deal Mayotte	0
Deal La Réunion	3

Quelle est la nature du projet ? (Typologie adaptée de l'annexe à l'article R122-2 du code de l'environnement).

	Nombre de réponses
ICPE hors éolien	12
ICPE éolien (à terre)	4
Installations nucléaires et stockage de déchets radioactifs	1
Infrastructures de transport	4
Milieux aquatiques, littoraux et maritimes	8
Forages et mines	2
Énergie	10
Travaux, ouvrages, aménagements ruraux et urbains	22
Absence de réponse	1

Le trop faible nombre de cas dans chaque classe de la typologie ne permet pas de faire une analyse de qualité par classe.

Identification du projet. Veuillez écrire votre(vos) réponse(s) ici.

Le nom du projet

Le nom du maître d'ouvrage

Identifiant du projet

Pour un numéro Ae de type 2019-14, saisir 14. Pour un numéro Garance de type 2019-XXXX, saisir les 4 chiffres. Seuls des nombres peuvent être entrés dans ce champ.

L'étude d'impact fait-elle suite à une décision de cas par cas ? Veuillez sélectionner une seule des propositions suivantes.

Décision de cas par cas	Nombre	Sans cotation	Moyenne
Oui	11	1	3,18
Non	51	1	3,16

Il ne semble pas avoir de différence de cotation sur l'*appréciation générale de la qualité de l'étude d'impact* après une décision de cas par cas.

L'étude d'impact est-elle une actualisation ou une nouvelle étude d'impact ? Veuillez sélectionner une seule des propositions suivantes.

	Nombre de réponses
Nouvelle étude d'impact	52
Actualisation d'une étude d'impact	12

L'étude d'impact a-t-elle fait l'objet d'un cadrage préalable ? Veuillez sélectionner une réponse ci-dessous

	Nombre de réponses
Cadrage préalable écrit	2
Cadrage préalable informel (réunion, échanges téléphoniques, ...)	12
Pas de cadrage préalable	42
Je ne sais pas	8

L'analyse de l'impact du cadrage préalable est réalisée dans le rapport au paragraphe 2.5 .

7.2. Description du projet

Votre appréciation sur ... Notation : de 1 (étant la plus faible note) à 5 (la plus haute)

	1	2	3	4	5	Je ne sais pas	Pas de réponse	Moyenne
la clarté de la présentation du projet	1	5	15	30	13	0	0	3,77
la clarté des objectifs du projet	3	2	9	30	20	0	0	3,97
l'adéquation du périmètre d'études du projet (au sens de l'ensemble des projets formant un tout cohérent)	2	16	9	25	11	1	0	3,43

Les moyennes de cotations sont :

- *la clarté de présentation du projet* : 3,77 (classe de moyenne « nettement plus forte » ; voir l'explication sur les classes de qualité au paragraphe 8.13) ;
- *la clarté des objectifs du projet* : 3,97 (classe, de moyenne « nettement plus forte ») ;
- *l'adéquation du périmètre d'études au projet* : 3,43 (classe de moyenne « plus forte »).

Analyse de la mission

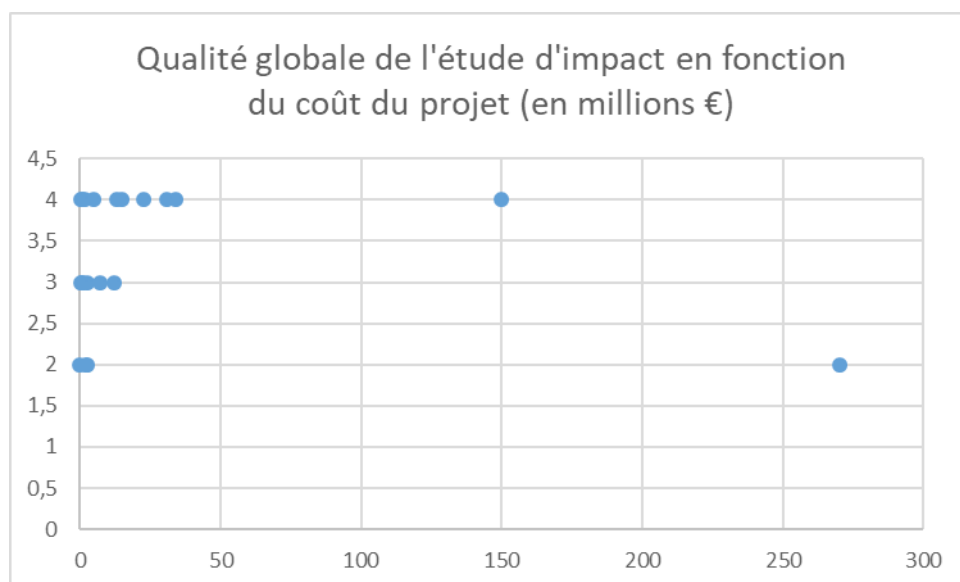
Les résultats n'indiquent pas qu'il y ait un problème sur les périmètres d'études alors que c'est un sujet souvent mis en avant.

Les maîtres d'ouvrage « parlent bien d'eux-mêmes » avec des cotations très élevées sur la présentation du projet et de ses objectifs.

On notera, pour la question relative au périmètre d'études, un profil de réponses assez atypique avec une forte majorité de très bonnes appréciations mais une minorité non négligeable de dossiers pour lesquels cette question apparaît mal abordée.

Coût du projet (si l'information est disponible).

Il n'y a eu que 21 réponses pour cette question. Les coûts des projets apparaissent très variables : minimum 100 000 € et maximum 4 milliards € (pour le démantèlement des installations nucléaires de base n° 33 et 38 à La Hague sous maîtrise d'ouvrage d'Orano). Sur le graphique, il manque le point (4000, 4) qui n'est pas représenté car il serait très en dehors du graphique. La médiane de l'échantillon s'établit à 5 millions €.

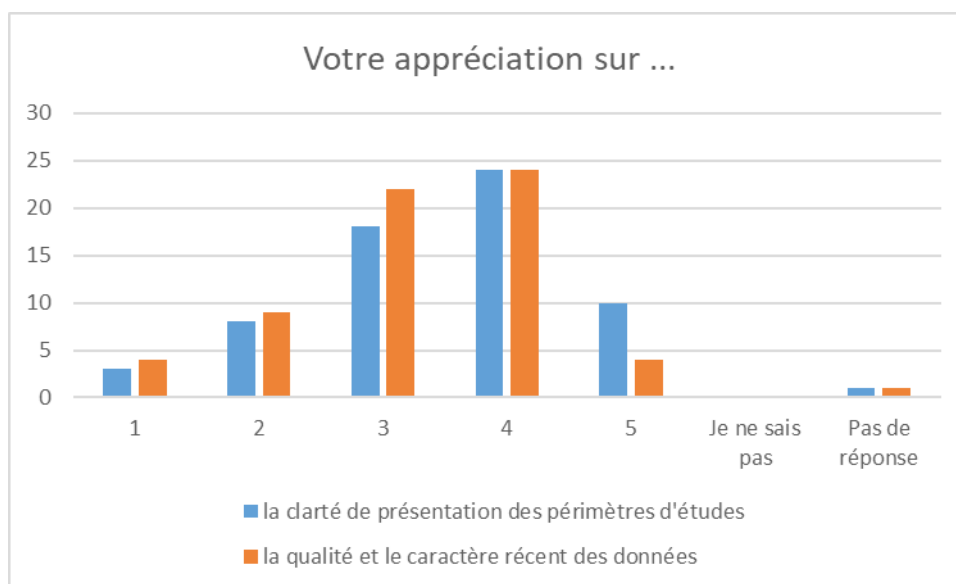


La cotation de la qualité globale des projets dont le prix est connu s'établit à 3,3 contre 3,16 pour tous les projets. Un zoom sur les projets entre 0 et 50 millions est présenté dans le rapport principal, qui ne fait pas apparaître de lien évident entre qualité et taille (coût) du projet, même si la proportion de projets notés 4 apparaît plus forte pour ceux au-dessus de la médiane.

7.3. État initial (Description de l'environnement susceptible d'être affecté par le projet)

Votre appréciation sur... Notation de 1 (étant la plus faible note) à 5 (la plus haute).

	1	2	3	4	5	Je ne sais pas	Pas de réponse	Moyenne
la clarté de présentation des périmètres d'études	3	8	18	24	10	0	1	3,48
la qualité et le caractère récent des données	4	9	22	24	4	0	1	3,24



Les moyennes de cotations sont :

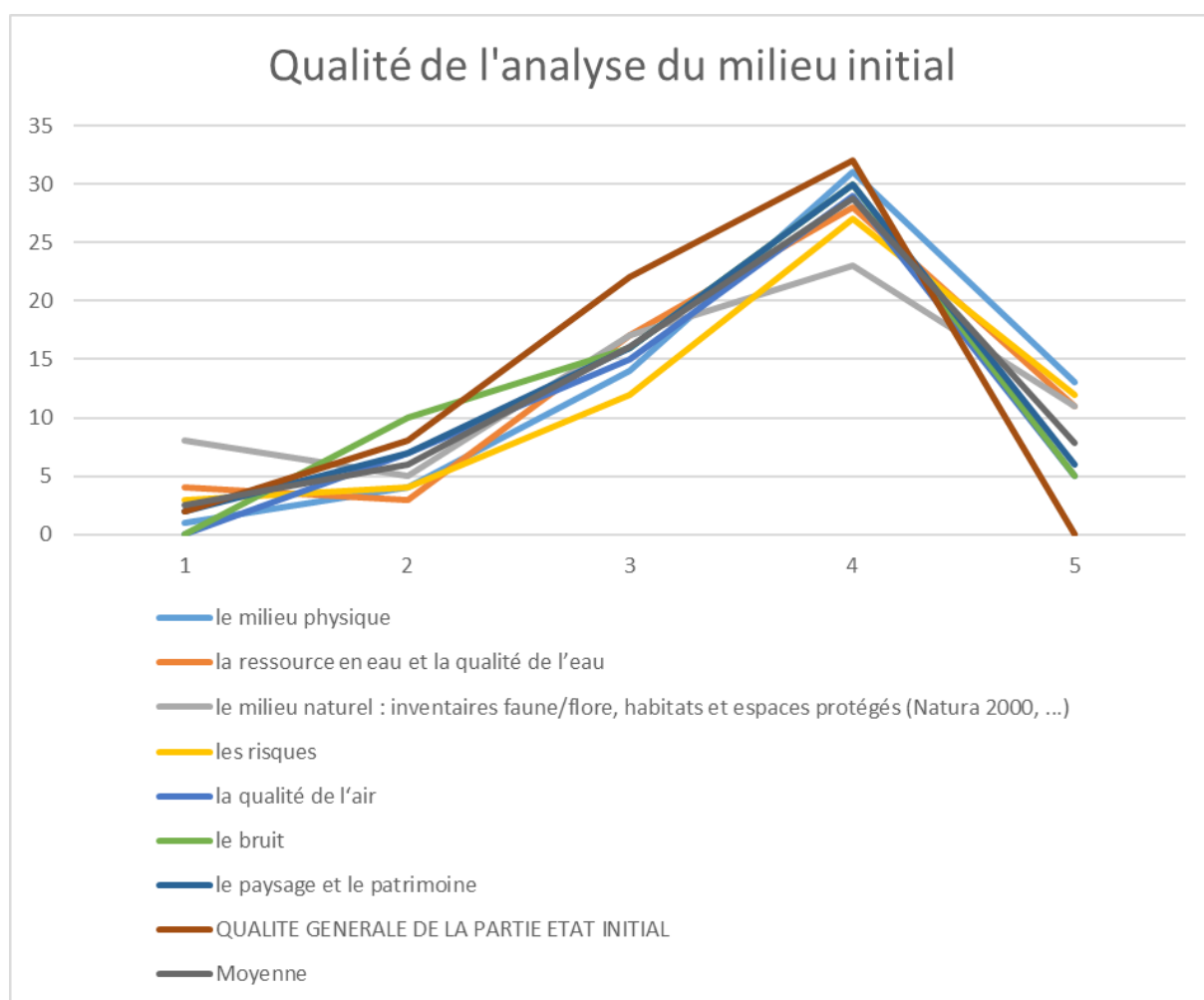
- la clarté de présentation des périmètres d'études : 3,48 (classe de moyenne « plus forte ») ;
- la qualité et le caractère récent des données : 3,23 (classe de moyenne « plus faible »).

La cotation relative à la qualité et le caractère récent des données corrobore les dires d'experts soulignant que les données ne sont pas toujours suffisamment mises à jour.

Votre appréciation sur la qualité (pertinence et proportionnalité) de l'analyse de l'état initial sur ... Notation de 1 (étant la plus faible note) à 5 (la plus haute).

	1	2	3	4	5	Je ne sais pas	Pas de réponse	Moyenne
le milieu physique	1	4	14	31	13	1	0	3,81
la ressource en eau et la qualité de l'eau	4	3	17	28	11	1	0	3,62
le milieu naturel : inventaires faune/flore, habitats et espaces	8	5	17	23	11	0	0	3,38

protégés (Natura 2000 ...)								
les risques	3	4	12	27	12	3	3	3,71
la qualité de l'air	0	7	15	29	5	4	4	3,57
le bruit	0	10	16	30	5	1	2	3,49
le paysage et le patrimoine	2	7	16	30	6	0	3	3,51
QUALITE GENERALE DE LA PARTIE « ETAT INITIAL »	2	8	22	32	0	0	0	3,31



Les distributions (voir graphique ci-dessus) de l'état initial sont assez ressemblantes. La moyenne générale de la cotation de l'état initial sur les 7 thématiques s'établit à 3,58 (classe de moyenne « nettement plus forte ») et corrobore l'affirmation que les états des lieux sont généralement de bonne qualité, malgré une appréciation inférieure de la *qualité générale de l'état initial* de 3,31 correspondant à une classe de moyenne « plus forte ». On notera sans surprise que la meilleure note est obtenue sur le milieu physique, qui constitue le chapitre le plus « scolaire » de l'état initial.

En formulant l'hypothèse que chaque distribution est identique à celle de la *qualité générale de l'état initial*, le test d'homogénéité du khi-deux conduit à rejeter systématiquement cette hypothèse avec un risque d'erreur maximum d'erreur de 7,5 % (pour le *paysage et le patrimoine*). Visuellement et statistiquement, la cotation de la *qualité générale* apparaît différente des autres cotations.

En formulant l'hypothèse que chaque distribution est identique à celle de la moyenne des thématiques, le test d'homogénéité du khi-deux conduit à rejeter cette hypothèse uniquement pour le *milieu naturel* (avec un risque d'erreur inférieur à 0,5 %) et la *qualité générale* (avec un risque d'erreur inférieur à 2,5 %)

En conclusion, les deux thématiques : *milieu naturel* et *qualité générale* sont moins bien cotées, avec les moyennes respectivement 3,37 et 3,31 (classe moyenne « plus forte »). Elles apparaissent cotées différemment des autres thématiques qui ont des cotations homogènes et dont il n'est pas possible d'affirmer qu'elles sont statistiquement différentes.

Analyse de la mission

La proximité des cotations milieu naturel et qualité générale peut s'expliquer par l'importance attachée aux questions de biodiversité par les évaluateurs. La faiblesse de la cotation relative au milieu naturel se situe en quelque sorte à rebours du contenu des échanges que la mission a pu avoir avec plusieurs parties prenantes, considérant le sujet de mieux en mieux approprié. Elle pourrait provenir d'un biais lié aux compétences des évaluateurs très affirmées en matière de biodiversité, entraînant un niveau d'exigence plus élevé et donc un jugement plus sévère.

7.4. Effets du projet

Votre appréciation sur la qualité de la présentation des incidences du projet sur... Notation de 1 (étant la plus faible note) à 5 (la plus haute)

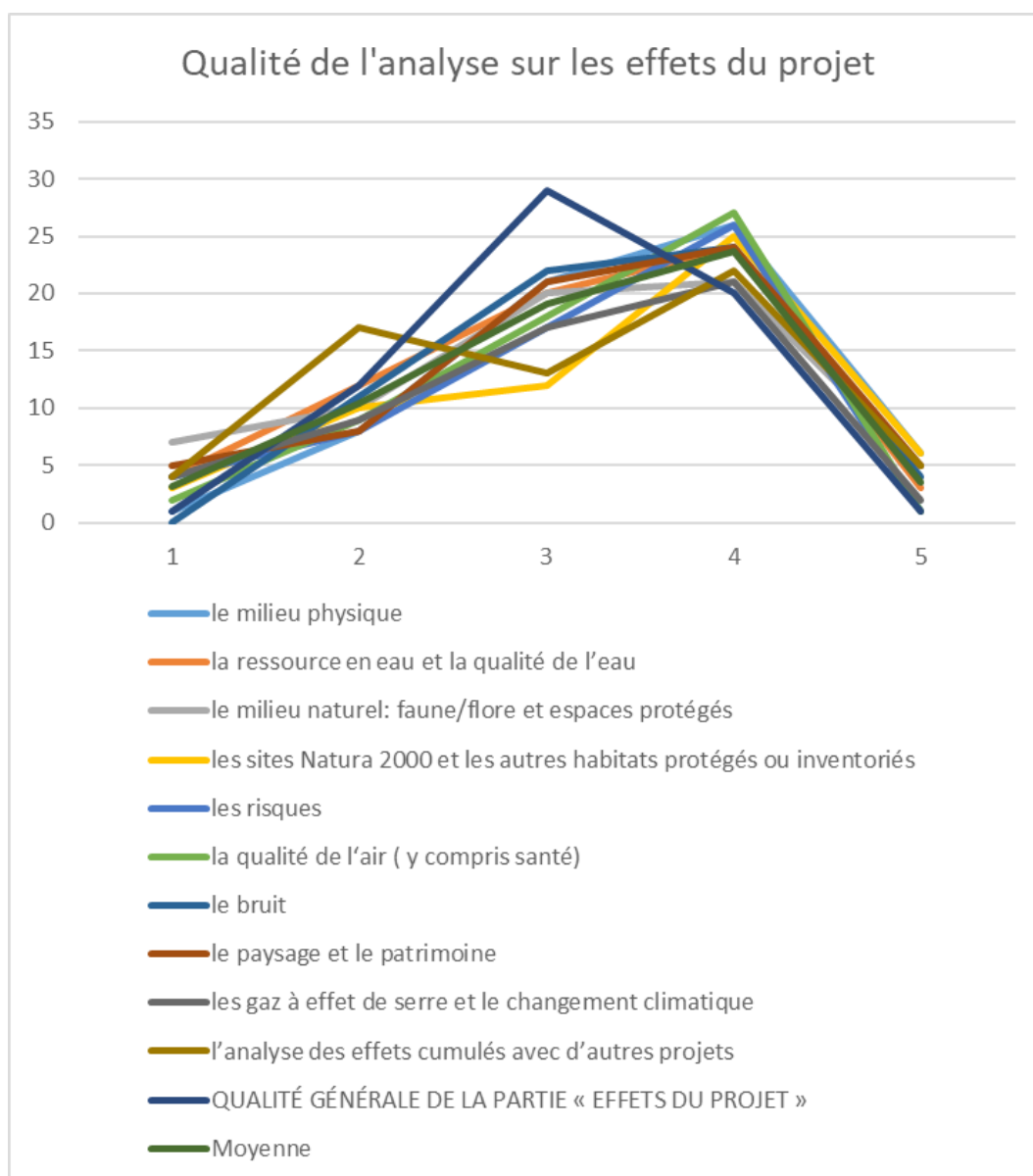
	1	2	3	4	5	Je ne sais pas	Pas de réponse	Moyenne
le milieu physique	1	8	21	26	6	2	0	3,45
la ressource en eau et la qualité de l'eau	4	12	20	24	3	0	1	3,16
le milieu naturel : faune/flore et espaces protégés	7	10	20	21	5	0	1	3,11
les sites Natura 2000 et les autres habitats protégés ou inventoriés	3	10	12	25	6	4	4	3,38
les risques	4	8	17	26	1	5	3	3,25

la qualité de l'air (y compris santé)	2	9	18	27	1	5	2	3,32
le bruit	0	11	22	24	4	2	1	3,44
le paysage et le patrimoine	5	8	21	24	5	0	1	3,25
les gaz à effet de serre et le changement climatique	4	9	17	21	2	7	4	3,15
l'analyse des effets cumulés avec d'autres projets	4	17	13	22	5	2	1	3,11
QUALITÉ GÉNÉRALE DE LA PARTIE « EFFETS DU PROJET »	2	12	29	20	1	0	0	3,13

La moyenne de la cotation des 10 thématiques relatives aux effets du projet s'établit à 3,25 très proche de la moyenne des moyennes (3,31). Comme précédemment, la cotation moyenne relative à la *qualité générale de la partie « effets du projet »* est plus basse : 3,13 (classe de moyenne « plus faible »).

En formulant l'hypothèse que chaque distribution est identique à celle de la *qualité générale*, le test du khi-deux conduit à rejeter systématiquement cette hypothèse avec un risque d'erreur de 7,9 % (pour la *qualité de l'air*) et très faible pour tous les autres cas. Visuellement et statistiquement, la cotation de la qualité générale apparaît différente des autres cotations.

En conclusion, la *qualité générale* des effets du projet est moins bien cotée que les thématiques. Elle a été cotée différemment des thématiques qui ont des cotations homogènes et dont il n'est pas possible d'affirmer qu'elles sont statistiquement différentes.



Analyse de la mission

La faiblesse de la cotation relative à l'analyse des effets cumulés avec d'autres projets est à souligner ; la complexité du sujet, mise en avant lors de certains entretiens, est réelle, les études d'impact peinant souvent à bien appréhender le sujet.

THEMATIQUE	COTATION ETAT INITIAL	COTATION EFFETS DU PROJET	ECART
le milieu physique	3,81	3,45	0,36
la ressource en eau et la qualité de l'eau	3,62	3,16	0,46

le milieu naturel : inventaires faune/flore, habitats et espaces protégés (Natura 2000, ...)	3,38	3,25 ¹¹⁶	0,13
les risques	3,71	3,25	0,46
la qualité de l'air	3,57	3,32	0,25
le bruit	3,49	3,44	0,05
le paysage et le patrimoine	3,51	3,25	0,26
Moyenne des sept thématiques	3,58	3,30	0,28
QUALITÉ GÉNÉRALE DE LA PARTIE	3,31	3,13	0,18

Le tableau ci-dessus met en relief un écart assez significatif (de l'ordre d'un quart de point) entre l'opinion formulée sur l'état initial et celle relative aux effets du projet. Quel que soit le thème, la cotation relative à l'état initial est supérieure : les évaluateurs considèrent que l'analyse, bibliographique pour de nombreux sujets, est effectuée plus correctement que celle relative aux incidences du projet sur l'environnement, qui nécessite maîtrise du projet et objectivité.

7.5. Analyse des solutions alternatives

Existence dans le dossier de réelles solutions alternatives ? Veuillez sélectionner une seule des propositions suivantes.

	Nombre de réponses
Oui	13
Non	48
Pas de réponse	3

Il n'y a de présentation de réelles solutions alternatives que dans 20 % des projets analysés.

Plus globalement, on voit se dessiner dans les réponses une identification de l'absence de prise en compte de l'environnement en amont du projet.

Votre appréciation sur ... Notation de 1 (étant la plus faible note) à 5 (la plus haute)

	1	2	3	4	5	Je ne sais pas	Pas de réponse	Moyenne
la clarté des raisons ayant conduit au choix du projet	7	18	11	18	9	0	1	3,06
la pertinence du scénario de référence (sans projet)	5	15	14	12	6	11	1	2,98

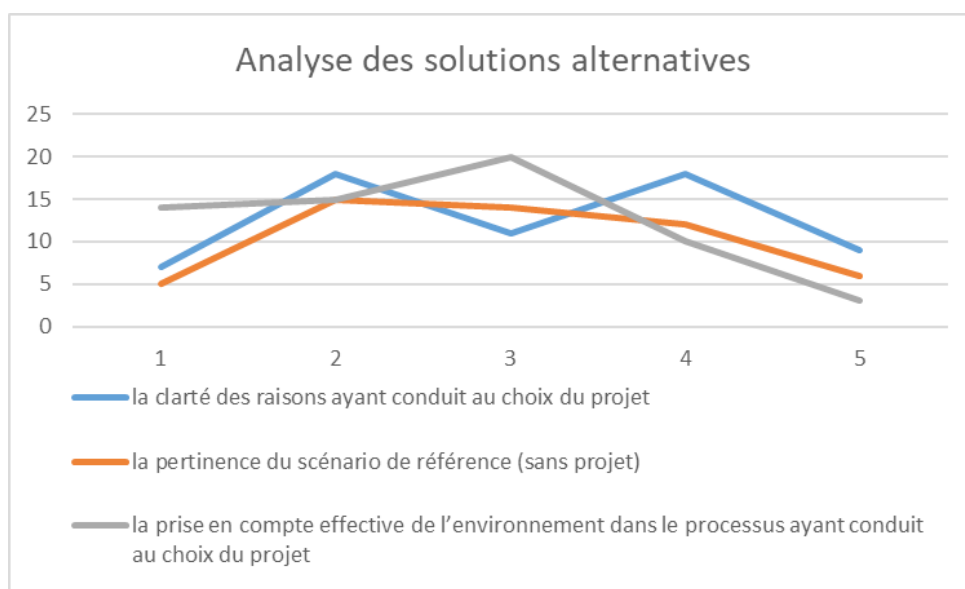
¹¹⁶ Moyenne des deux items « le milieu naturel: faune/flore et espaces protégés » et « les sites Natura 2000 et les autres habitats protégés ou inventoriés ».

la prise en compte effective de l'environnement dans le processus ayant conduit au choix du projet	14	15	20	10	3	1	1	2,56
--	----	----	----	----	---	---	---	------

Les 3 propositions relatives aux solutions alternatives sont ainsi cotées plus faiblement que pour les parties précédentes des études d'impact :

- la clarté des raisons ayant conduit au choix du projet : 3,06 (classe de moyenne plus faible) ;
- la pertinence du scénario de référence (sans projet) : 2,98 (classe de moyenne nettement plus faible) ;
- la prise en compte effective de l'environnement dans le processus ayant conduit au choix du projet : 2,56 (classe de moyenne nettement plus faible).

En formulant l'hypothèse que chaque distribution est identique à celle de la moyenne, le test d'homogénéité du khi-deux conduit à rejeter cette hypothèse uniquement pour *la prise en compte effective de l'environnement dans le processus ayant conduit au choix du projet* (avec un risque d'erreur de l'ordre de 12 %).



Ces cotations corroborent les affirmations que la partie « solutions alternatives » est la moins bien traitée des études d'impact » et notamment pour *la prise en compte effective de l'environnement* qui se voit attribuer la cotation la plus faible de toute l'enquête.

7.6. Démarche ERC

Votre appréciation sur ... Notation de 1 (étant la plus faible note) à 5 (la plus haute).

	1	2	3	4	5	Je ne sais pas	Pas de réponse	Moyenne
la réalité et la pertinence des mesures d'évitement	6	11	22	17	3	2	3	3
la réalité et la pertinence des mesures de réduction	1	10	22	27	0	1	3	3,25
la qualité des mesures de compensation relatives aux zones humides	4	5	4	4	3	26	18	2,85
la qualité des mesures de compensation relatives aux milieux naturels, la faune et la flore	8	11	11	11	3	16	8	2,92

Existence de mesures de compensation dans d'autres domaines que les zones humides et la biodiversité. Veuillez sélectionner une seule des propositions suivantes.

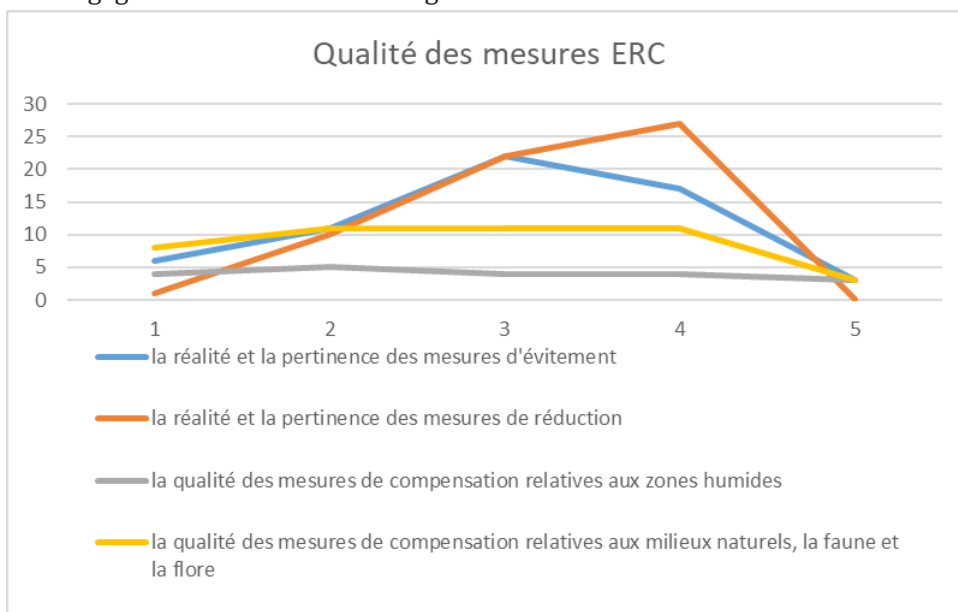
	Nombre de réponses
Non	56
Oui	5
Pas de réponse	3

Les 4 propositions relatives à la démarche ERC sont cotées plus faiblement que pour les parties précédentes des études d'impact :

- *la réalité et la pertinence des mesures d'évitement* : 3 (classe de moyenne nettement plus faible) ;
- *la réalité et la pertinence des mesures de réduction* : 3,25 (classe de moyenne plus faible) ;
- *la qualité des mesures de compensation relatives aux zones humides* : 2,85 (classe de moyenne nettement plus faible) ;
- *la qualité des mesures de compensation relatives aux milieux naturels, la faune et la flore* : 2,92 (classe de moyenne nettement plus faible) .

Les deux dernières propositions sont très faiblement cotées (respectivement 33° et 35° sur 36) mais avec un nombre de réponses faible, notamment pour la question relative à la compensation en matière de zones humides qui s'explique par le fait que certains projets ne sont pas situés sur de telles zones.

Les réponses au questionnaire viennent corroborer les appréciations faites à la mission lors d'un certain nombre d'entretiens : une démarche ERC centrée sur le R faute d'une réflexion amont sur l'évitement, et avec des mesures de compensation de qualité contrastée, en fonction du degré de maturité et d'engagement du maître d'ouvrage..



En formulant l'hypothèse que chaque distribution est identique à celle de la moyenne, le test d'homogénéité du khi-deux conduit à rejeter cette hypothèse pour *la réalité et la pertinence des mesures de réduction* et *la qualité des mesures de compensation relatives aux zones humides* (avec un risque d'erreur inférieur à 0,1 %).

Comme souvent exprimé, l'existence de mesures de compensation dans d'autres domaines que les zones humides et la biodiversité est faible : 8 % des cas. Cela vient refléter la forte ambiguïté du code de l'environnement qui présente la démarche ERC comme étant de nature transversale pour l'ensemble des composantes de l'environnement, alors qu'elle a été historiquement pensée pour la biodiversité.

Mesures de suivi. Notation de 1 (étant la plus faible note) à 5 (la plus haute).

	1	2	3	4	5	Je ne sais pas	Pas de réponse	Moyenne
Existence, pertinence et proportionnalité des mesures de suivi	7	14	20	16	3	0	4	2,9

La cotation moyenne relative aux mesures de suivi (2,9) est également très faible : 34^e sur 36.

Analyse de la mission

Ceci corrobore la faiblesse, mise en relief lors des entretiens (notamment par les interlocuteurs de l'AFB mais aussi par RTE et un membre de l'Ae) du volet relatif aux mesures de suivi dans les études d'impact.

Ce point est important ; le droit de l'environnement est progressivement monté en puissance, avec la mise en œuvre de plus en plus effective de la démarche ERC en matière de milieu naturel. Mais l'administration n'est pas forcément encore organisée pour inscrire cela dans la durée même si des travaux sont en cours comme la géolocalisation des mesures compensatoires. En forçant le trait, le risque est réel de voir tous les quinze ans les mêmes mesures compensatoires sur les mêmes espaces du fait de l'abandon progressif du suivi dans le temps de ces mesures par le maître d'ouvrage initial.

RTE est d'ailleurs tout à fait conscient de ce sujet, et a indiqué à la mission réfléchir à ce qu'ils dénomment une « CAPEXisation » des mesures de suivi, afin d'éviter le risque d'abandon lié notamment à une coupe dans les crédits de fonctionnement correspondants. Cette initiative mériterait d'être intégrée dans une réflexion collective que pourrait initier le CGDD.

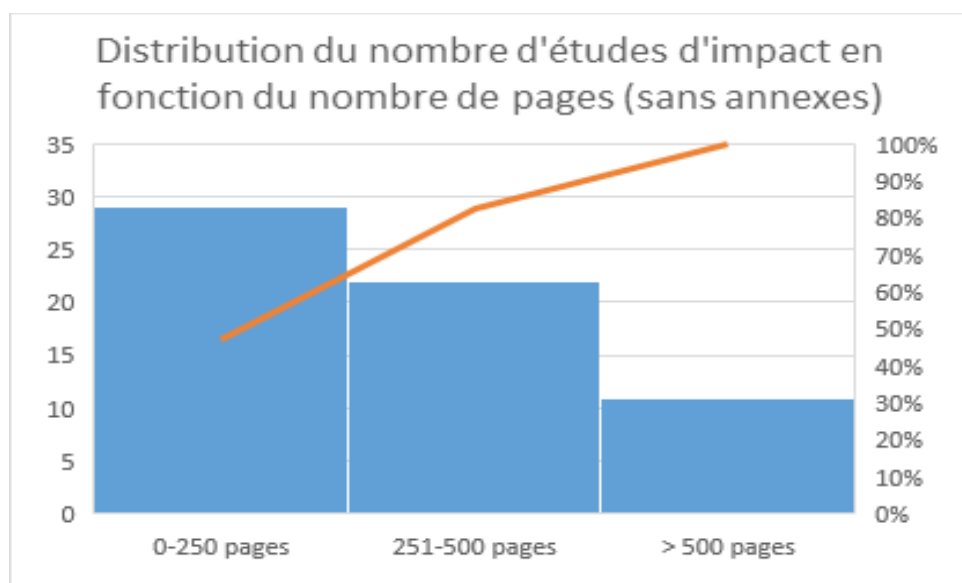
7.7. Qualité de la présentation

Indiquez ...

	Moyenne	Écart-type
le nombre de pages de l'étude d'impact sans les annexes (en équivalent A4)	355	286
le nombre (même approximatif) de pages avec les annexes (en équivalent A4)	755	649

Précision ; la dizaine de pages si le nombre total de pages est inférieur à 100, la cinquantaine si le nombre de pages est compris entre 100 et 1000 et la centaine au-delà de 1000 pages.

La médiane est de 264 pages sans les annexes et 575 avec les annexes.



La courbe en rouge représente les pourcentages cumulés. La distribution avec les annexes est très similaire en structure.

Votre appréciation sur ... Notation de 1 (étant la plus faible note) à 5 (la plus haute)

	1	2	3	4	5	Je ne sais pas	Pas de réponse	Moyenne
la clarté de l'architecture du dossier (découpage en volumes, mise en annexes des pièces secondaires, ...)	1	7	19	25	11	0	1	3,6

Présence d'aides à la lecture

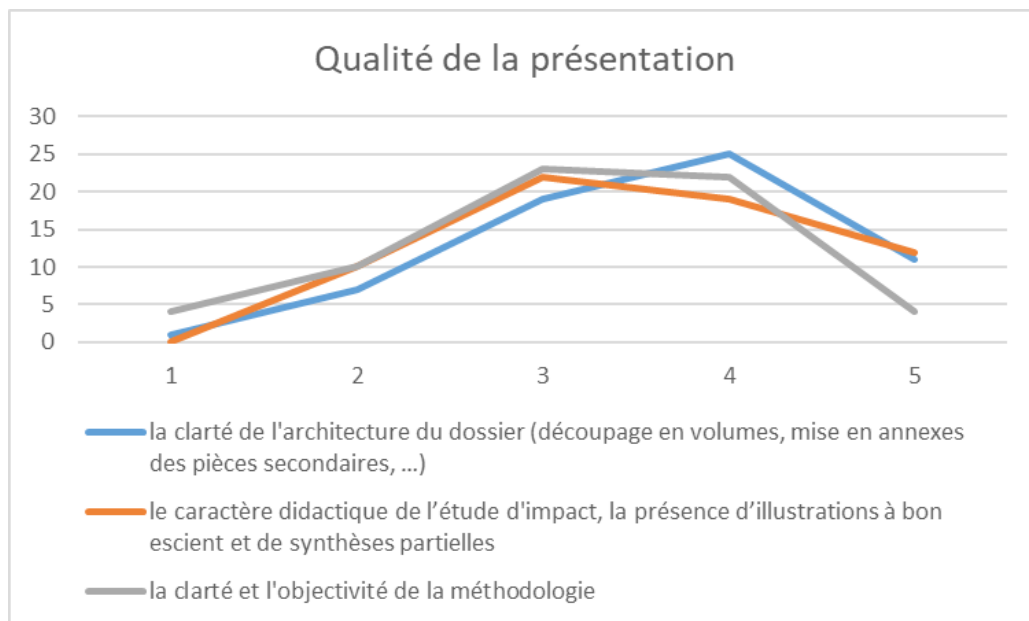
	Oui	Non	Pas de réponse
table des matières (existante et claire) / pagination de l'étude d'impact	61	0	3
glossaire clair et facile à trouver	29	33	2

Analyse de la mission

L'absence de glossaire pour plus de la moitié des dossiers constitue une véritable difficulté. À noter que ce glossaire devrait être une pièce à part dans la version papier, facile à prendre en main et à utiliser.

Votre appréciation sur ... Notation : de 1 (étant la plus faible note) à 5 (la plus haute)

	1	2	3	4	5	Je ne sais pas	Pas de réponse	Moyenne
le caractère didactique de l'étude d'impact, la présence d'illustrations à bon escient et de synthèses partielles	0	10	22	19	12	0	1	3,52
la clarté et l'objectivité de la méthodologie	4	10	23	22	4	1	0	3,19



Les 3 distributions présentent les moyennes suivantes :

- *la clarté de l'architecture du dossier (découpage en volumes, mise en annexes des pièces secondaires...)* : 3,60 (classe de moyenne « nettement supérieure »)
- *le caractère didactique de l'étude d'impact, la présence d'illustrations à bon escient et de synthèses partielles* : 3,52 (classe de moyenne « nettement supérieure »)
- *la clarté et l'objectivité de la méthodologie* : 3,20 (classe de moyenne « supérieure »)

En formulant l'hypothèse que chaque distribution est identique à celle de la moyenne des trois, le test d'homogénéité du khi-deux conduit à accepter cette hypothèse

Ces cotations ne corroborent pas les affirmations de la faible qualité formelle et des difficultés d'accessibilité émises par les représentants des commissaires enquêteurs. Mais ceux-ci parlent au nom du grand public quand la cotation a été réalisée par des spécialistes travaillant au sein des services de l'État. Ce qui est lisible pour des experts peut ne pas l'être pour le grand public. On voit bien là l'ambiguïté intrinsèque aux dossiers d'enquête publique, théoriquement conçus pour le grand public mais de fait établis dans une logique de protection vis-à-vis d'un potentiel recours contentieux.

7.8. Résumé non technique

Nombre de pages du RNT. Seuls des nombres peuvent être entrés dans ce champ.

Votre appréciation sur ... Notation de 1 (étant la plus faible note) à 5 (la plus haute)

	1	2	3	4	5	Je ne sais pas	Pas de réponse	Moyenne
le caractère pédagogique (pour un profane) avec une réelle synthèse et une qualité formelle de présentation	3	11	19	19	10	0	2	3,35
la clarté de présentation des enjeux et des effets principaux	4	9	19	23	7	0	2	3,32

Les deux distributions relatives à la qualité des résumés non techniques ont des moyennes suivantes :

- *le caractère pédagogique (pour un profane) avec une réelle synthèse* : 3,35 (classe de moyenne « supérieure ») ;
- *la qualité formelle de présentation et la clarté de présentation des enjeux et des effets principaux* : 3,32 (classe de moyenne « supérieure »).

Ces cotations ne corroborent pas les affirmations de la faible qualité du résumé technique émise par les représentants des commissaires enquêteurs. Mais comme pour le paragraphe précédent, ce qui est lisible pour des spécialistes travaillant au sein des services de l'État peut ne pas l'être pour le grand public.

7.9. Qualité des experts

Quel est le nom du bureau d'études en charge de l'étude d'impact ?

Le bureau d'études en charge de l'étude d'impact est-il signataire de la charte d'engagement des bureaux d'études ? Voir la liste des bureaux d'études signataires en pièce jointe au message portant le lien vers ce questionnaire.

	Nombre de réponses
Oui	37
Non	23
Pas de réponse	4

7.10. Synthèse du questionnaire

Votre appréciation sur ... Notation : de 1 (étant la plus faible note) à 5 (la plus haute).

	1	2	3	4	5	Je ne sais pas	Pas de réponse	Moyenne
l'application du principe de proportionnalité aux enjeux environnementaux dans cette étude d'impact	3	8	21	26	4	0	2	3,32
L'APPRÉCIATION GÉNÉRALE QUE VOUS PORTEZ SUR CETTE ÉTUDE D'IMPACT	1	15	19	27	0	0	2	3,16

Vos commentaires (4/5 au maximum) sur cette étude d'impact (positifs ou négatifs) en 500 caractères maximum.

Il y a eu 50 réponses. Les commentaires sont constitués en règle générale de quatre éléments (pas forcément tous présents en même temps) :

- une explication contextuelle ;
- une appréciation de qualité globale : moyenne, bonne ...
- les points forts de l'EI ;
- les points faibles de l'EI.

On trouvera ci-après un *verbatim* des commentaires qualitatifs sélectionnés par la mission ; ils illustrent des sujets récurrents, mis en exergue lors des entretiens et correspondant à des problématiques jugées réellement importantes par la mission, regroupées par thème.

LE PROJET

- La principale critique adressée à l'étude d'impact porte sur la définition du projet, qui conditionne l'application de la démarche d'évaluation environnementale.
- Une vraie démarche itérative, alimentée par une concertation sincère. Bien-fondé des mesures d'évitement. Une articulation astucieuse et cohérente entre le projet et son évaluation environnementale et le projet de PLUi.
- Sur la démarche EE : le maître d'ouvrage a fait évoluer son projet à la suite de la décision de soumission à évaluation environnementale.
- Le périmètre du projet n'est pas le bon.

L'ABSENCE D'ALTERNATIVES

- Dossier globalement bien réalisé. Néanmoins, l'absence de réelle étude de solutions de substitution raisonnables est un point noir évident dans l'application de la démarche d'évaluation environnementale.
- Étude d'impact plutôt de bonne qualité, notamment quant à l'état initial et aux effets du projet. En revanche, la justification du projet et la présentation de véritables alternatives sont nettement insuffisantes.
- L'étude d'impact ne présente pas de scénario alternatif.

BIODIVERSITÉ / LES INVENTAIRES

- À partir du moment où il n'y a que sept jours de terrain pour un périmètre total de 1200 hectares (ramené à 700 ha pour le périmètre véritable de l'AFAFE), l'effort prospectif n'est pas assez conséquent et fragilise toute la démarche d'évaluation environnementale. On ne sait pas si les enjeux biodiversité ont bien été pris en compte au final.
- Un inventaire faune flore est joint en annexe de l'EI mais les inventaires ont été menés sur une période courte et mal planifiée par rapport aux périodes de sensibilité de la faune.

LISIBILITÉ DU DOSSIER - RNT

- Confusion générale sur la portée des différentes pièces du dossier : étude d'impact, différentes demandes d'autorisation, évaluation d'incidences Natura 2000. In fine, beaucoup d'informations éparpillées, mais pas dans les bonnes pièces.
- [Problème de] cartographie.
- Principaux points négatifs : résumé non technique (non autoportant, ne reprenant pas l'ensemble des rubriques de l'étude d'impact de façon synthétique).
- RNT qui ne permet pas de comprendre le projet, son environnement et ses impacts.

DIVERS

- Des mesures d'évitement et réduction d'impact assez judicieuses en phase de chantier, mais insuffisamment développées pour la phase d'exploitation et absence de mesures de suivi.
- Absence d'analyse des effets cumulés, d'analyse comparative de variantes, impacts sur la qualité de l'air mal évalués, pas de calcul des émissions de gaz à effet de serre induites par le projet.

7.11. Regroupement en classes de qualité pour l'analyse des différences

Comme les 36 moyennes sont comprises entre 2,56 et 3,97, il est nécessaire pour approcher les différences de les répartir en classes de qualité. En utilisant la moyenne des moyennes et l'écart-type, une première approche a été réalisée avec les 6 classes du tableau suivant.

Inférieure à la moyenne des moyennes moins 2 écarts-types (2,75)	Compris entre la moyenne des moyennes moins 2 écarts-types (2,75) et la moyenne des moyennes moins 1 écart-type (3,03)	Compris entre la moyenne des moyennes moins 1 écart-type (3,03) et la moyenne des moyennes (3,31)	Compris entre la moyenne des moyennes (3,31) et la moyenne des moyennes plus 1 écart-type (3,59)	Compris entre la moyenne des moyennes plus 1 écart-type (3,59) et la moyenne des moyennes plus 2 écarts-types (3,87)	Supérieure à la moyenne des moyennes plus 2 écarts-types (3,87)
1	5	10	14	5	1

Compte tenu du faible effectif des deux classes extrêmes, les deux premières classes et les deux dernières ont été regroupées pour aboutir à une présentation en 4 classes de qualité.

- Moyenne inférieure à la moyenne des moyennes moins 1 écart-type : classe de moyenne « **nettement plus faible** » : 6 thématiques ;
- Moyenne comprise entre la moyenne des moyennes moins 1 écart-type et la moyenne des moyennes : classe de moyenne « **plus faible** » : 10 thématiques ;
- Moyenne comprise entre la moyenne des moyennes et la moyenne des moyennes plus 1 écart-type : classe de moyenne « **plus forte** » : 14 thématiques ;
- Moyenne supérieure à la moyenne des moyennes plus 1 écart-type : classe de moyenne « **nettement plus forte** » : 6 thématiques.

8. Exploitation du questionnaire « qualité des évaluations environnementale des plans et programmes »

8.1. Éléments de présentation

Sélectionnez (dans le menu déroulant ci-dessous) la structure dans laquelle vous travaillez.

	Nombre de réponses
Conseil général de l'Environnement et du Développement Durable : Autorité environnementale	7
Commissariat Général au Développement Durable	0
Dreal Grand Est	3
Dreal Nouvelle-Aquitaine	17
Dreal Auvergne - Rhône-Alpes	4
Dreal Bourgogne - Franche-Comté	6
Dreal Bretagne	4
Dreal Centre-Val de Loire	0
Dreal Corse	0
DRIEE Île-de-France	6
Dreal Occitanie	12
Dreal Hauts-de-France	11
Dreal Normandie	6
Dreal Pays de la Loire	1
Dreal Provence-Alpes-Côte d'Azur	7
Deal Guadeloupe	2
Deal Guyane	1
Deal Martinique	0
Deal Mayotte	0
Deal La Réunion	1

Quelle est la nature du plan ou du programme ? Veuillez sélectionner une seule des propositions suivantes.

	Nombre de réponses
SCOT	6
PLUI	22
PLU	41
Carte communale	1
Plan départemental, régional, inter-régional, national	5
Zonage d'assainissement	0
Plan à vocation environnementale (SAGE, PCAET, Charte de PNR, ...)	11
Autres	2
Absence de réponse	0

La procédure. Veuillez sélectionner une seule des propositions suivantes.

	Nombre de réponses
Élaboration ou révision	81
Modification	7

Veuillez écrire votre(vos) réponse(s) ici :

Le nom du plan ou programme

Le nom de la personne publique responsable

Identifiant du plan ou du programme

Pour un numéro Ae de type 2019-14, saisir 14.

Pour un numéro Garance de type 2019-XXXX, saisir les 4 chiffres.

8.2. Description du plan ou du programme

Votre appréciation sur... Notation : de 1 (étant la plus faible note) à 5 (la plus haute)

	1	2	3	4	5	Je ne sais pas	Pas de réponse	Moyenne
la clarté de la présentation du plan ou du programme	4	13	18	40	12	0	1	3,49
la clarté des objectifs poursuivis par le plan ou le programme	6	12	20	37	12	1	0	3,43

Analyse de la mission

Comme pour les projets, on notera que les meilleures cotations sont relatives à la présentation générale du plan-programme, le maître d'ouvrage étant plus clair sur son plan ou programme que sur l'intégration environnementale de celui-ci.

8.3. État initial (Description de l'environnement susceptible d'être affecté par le plan ou le programme)

Votre appréciation sur... Notation de 1 (étant la plus faible note) à 5 (la plus haute).

	1	2	3	4	5	Je ne sais pas	Pas de réponse	Moyenne
la clarté de la présentation générale du territoire et de son fonctionnement	4	14	20	38	11	0	1	3,44

	1	2	3	4	5	Je ne sais pas	Pas de réponse	Moyenne
la qualité de l'analyse environnementale des zones ouvertes à l'urbanisation	13	20	16	10	5	2	22	2,59

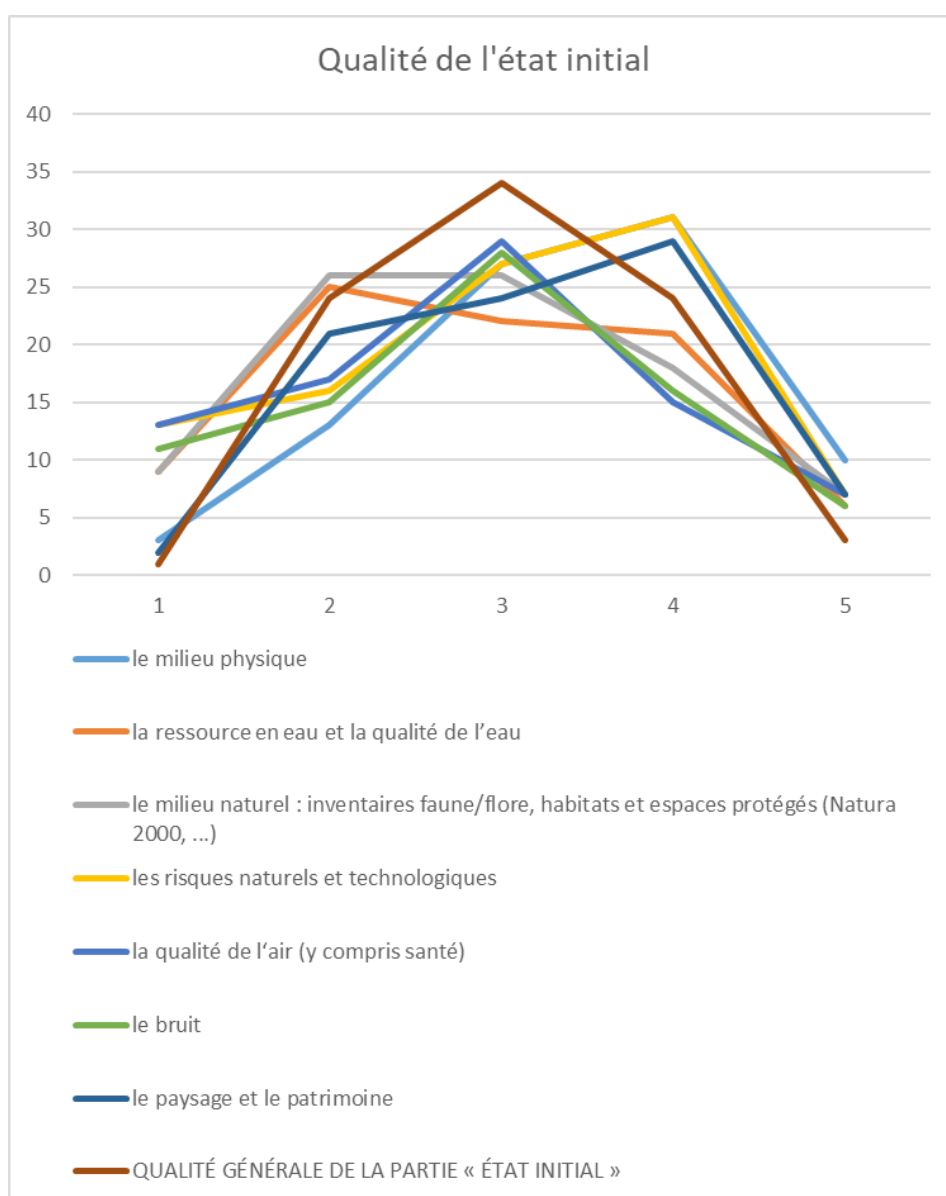
Analyse de la mission

La cotation de cet item est particulièrement faible et vient corroborer une critique largement entendue relative à l'absence de réelle justification des secteurs ouverts à l'urbanisation, alliée à une analyse de ces espaces en matière d'environnement (milieu naturel notamment).

Votre appréciation sur la qualité de l'analyse de l'état initial sur... Notation de 1 (étant la plus faible note) à 5 (la plus haute).

	1	2	3	4	5	Je ne sais pas	Pas de réponse	Moyenne
le milieu physique	3	13	27	31	10	4	0	3,38
la ressource en eau et la qualité de l'eau	9	25	22	21	6	1	4	2,88
le milieu naturel : inventaires faune/flore, habitats et espaces protégés (Natura 2000, ...)	9	26	26	18	7	0	2	2,86

les risques naturels et technologiques	13	16	27	31	7	0	4	3,27
la qualité de l'air (y compris santé)	13	17	29	15	7	5	2	2,83
le bruit	11	15	28	16	6	7	5	2,88
le paysage et le patrimoine	2	21	24	29	7	1	4	3,22
QUALITÉ GÉNÉRALE DE LA PARTIE « ÉTAT INITIAL »	1	24	34	24	3	0	2	3,05



Analyse de la mission

Le milieu physique, les risques naturels et technologiques, le paysage et le patrimoine apparaissent traités de façon satisfaisante ; a contrario la ressource en eau et la qualité de l'eau, le milieu naturel : inventaires faune/flore, habitats et espaces protégés (Natura 2000...), la qualité de l'air (y compris santé) et le bruit sont moins bien cotés. On retrouve ici de fortes similitudes avec les cotations des thématiques des projets : les dimensions pour lesquelles la documentation est aisément accessible sont de fait mieux appréhendées que celles nécessitant une analyse ad hoc.

La qualité générale de la partie « état initial » apparaît bien comme une intégration des 7 items précédents avec une moyenne de 3,05 (identique à la moyenne des moyennes des 7 items : 3,046) avec un lissage déjà rencontré sur l'enquête projets avec une quasi absence des notes extrêmes.

8.4. Incidences du plan ou du programme

Votre appréciation sur la qualité de la présentation des incidences du plan ou programme sur... Notation de 1 (étant la plus faible note) à 5 (la plus haute).

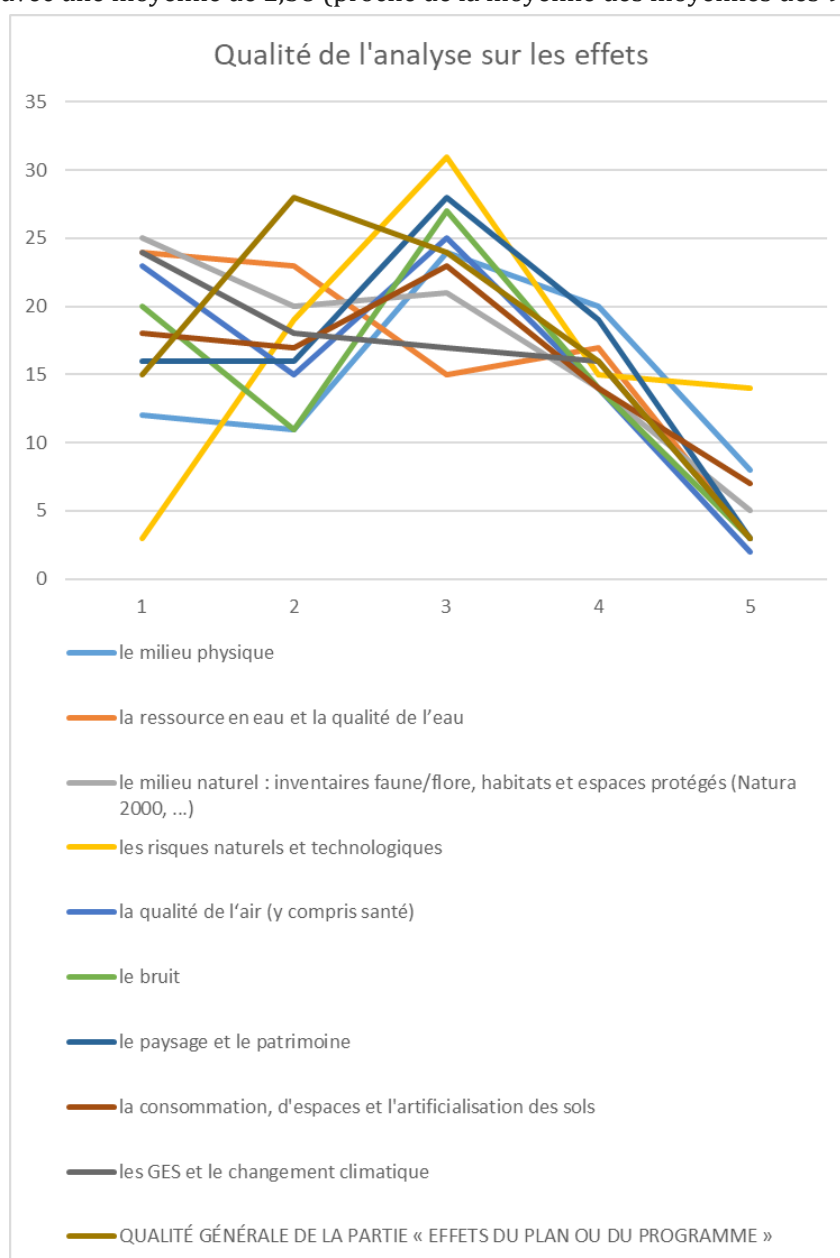
	1	2	3	4	5	Je ne sais pas	Pas de réponse	Moyenne
le milieu physique	12	11	24	20	8	9	4	3,01
la ressource en eau et la qualité de l'eau	24	23	15	17	3	2	4	2,41
le milieu naturel : inventaires faune/flore, habitats et espaces protégés (Natura 2000, ...)	25	20	21	14	5	1	2	2,46
les risques naturels et technologiques	3	19	31	15	14	2	4	2,78
la qualité de l'air (y compris santé)	23	15	25	14	2	5	4	2,47
le bruit	20	11	27	14	3	8	5	2,59
le paysage et le patrimoine	16	16	28	19	3	3	4	2,72
la consommation, d'espaces et l'artificialisation des sols	18	17	23	14	7	5	4	2,68
les GES et le changement climatique	24	18	17	16	3	7	3	2,44
QUALITÉ GÉNÉRALE DE LA PARTIE « EFFETS DU PLAN OU DU PROGRAMME »	15	28	24	16	3	0	2	2,58

Analyse de la mission

Comme pour les projets, on constate un écart significatif (proche d'un demi point) entre l'appréciation portée sur l'analyse de l'état initial et celle relative aux effets du plan-programme.

On notera également que le plus faible score est obtenu sur les GES. L'écart d'appréciation relative au milieu naturel entre les projets et les plans-programmes est de l'ordre de trois quarts de point, ce qui est important. Ceci vient corroborer la critique forte portée par un certain nombre d'interlocuteurs de la mission sur l'absence d'analyse approfondie du milieu naturel dans les documents d'urbanisme (majoritaires dans l'échantillon), ceux-ci se contentant de renvoyer le sujet aux études d'impact des projets.

La qualité générale de la partie « effets » apparaît bien comme une intégration des 9 items précédents avec une moyenne de 2,58 (proche de la moyenne des moyennes des 9 items : 2,62).



8.5. Analyse des solutions de substitution

Votre appréciation sur ... Notation de 1 (étant la plus faible note) à 5 (la plus haute).

	1	2	3	4	5	Je ne sais pas	Pas de réponse	Moyenne
la clarté des raisons ayant conduit au choix du plan ou programme	22	23	20	13	8	0	2	2,56
la prise en compte effective de l'environnement dans les orientations du plan ou programme	22	24	20	13	8	1	2	2,49
la soutenabilité du scénario retenu au regard des impacts sur l'environnement	21	23	19	16	3	4	2	2,48

Analyse de la mission

Les cotations de ces trois items sont faibles et viennent confirmer l'opinion maintes fois exprimée devant la mission d'une évaluation environnementale souvent tardive ne pouvant dès lors peser sur les choix des élus.

8.6. Articulation avec les autres plans et programmes

Votre appréciation sur ... Notation : de 1 (étant la plus faible note) à 5 (la plus haute).

	1	2	3	4	5	Je ne sais pas	Pas de réponse	Moyenne
la clarté de présentation des autres plans ou programmes évoqués	6	23	29	20	7	0	3	2,99
la bonne analyse de l'articulation du présent plan ou programme avec les autres plans ou programmes évoqués	15	21	28	14	7	0	3	2,73

8.7. Démarche ERC

Votre appréciation sur la... Notation de 1 (étant la plus faible note) à 5 (la plus haute).

	1	2	3	4	5	Je ne sais pas	Pas de réponse	Moyenne
réalité et pertinence des mesures d'évitement	29	20	20	9	3	4	3	2,22
réalité et pertinence des mesures de réduction	27	19	21	12	3	3	3	2,33

Analyse de la mission

Les cotations relatives à la démarche ERC¹¹⁷ sont d'une faiblesse notable et peuvent être interprétées comme la traduction d'une absence de prise de compte de l'environnement, voire même d'une absence de volonté de prendre en compte l'environnement au niveau opérationnel (cette question relevant des projets pour de nombreux maîtres d'ouvrages de plans-programmes).

Y a-t-il une cohérence entre les mesures réglementaires et l'analyse des milieux à enjeux ?

	Nombre de réponses
Oui	34
Non	25
Pas de réponse (dont 16 pour les plans/programmes ne relevant pas de l'urbanisme et pour lesquels la question n'était pas posée)	29

Le plan ou programme présente-t-il des mesures de compensation ? Veuillez sélectionner une seule des propositions suivantes.

	Nombre de réponses
Oui	9
Non	77
Pas de réponse	2

¹¹⁷ ou plutôt ER (en matière de mesures compensatoires, la mission a retenu une seule question en oui/non, cf. ci-dessous, du fait d'une présomption de rareté de ce type de démarche en ce qui concerne les plans-programmes).

8.8. Mesures de suivi

Votre appréciation sur ...Notation de 1 (étant la plus faible note) à 5 (la plus haute).

	1	2	3	4	5	Je ne sais pas	Pas de réponse	Moyenne
Pertinence du dispositif d'indicateurs de suivi, généraux et environnementaux	15	28	22	8	6	4	5	2,52

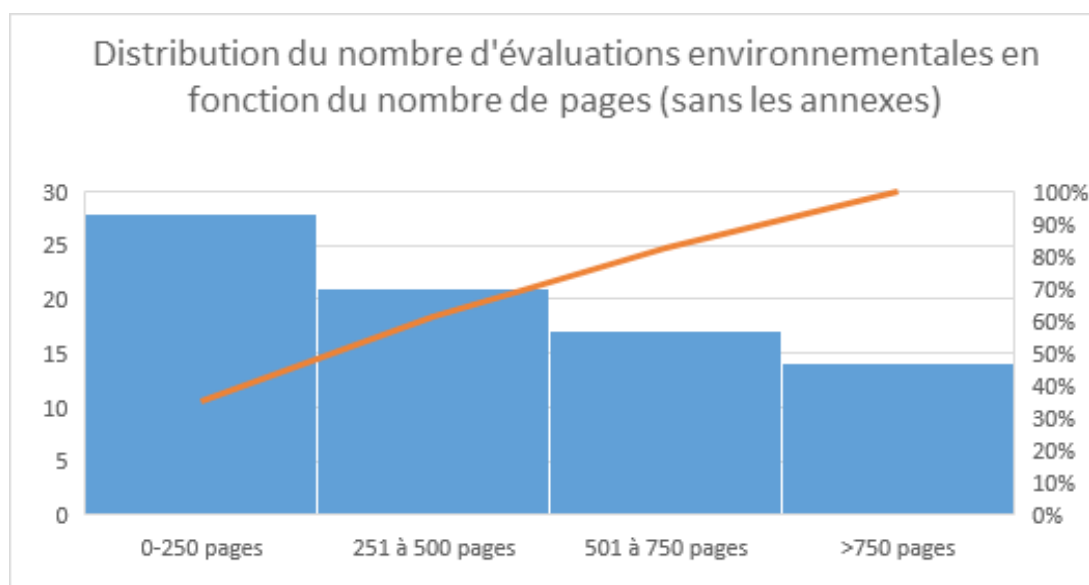
Plus de la moitié des réponses ont une note de 1 ou 2, confirmant l'analyse de l'Ae et des MRAe sur la difficulté à quantifier les engagements puis à en assurer le suivi.

8.9. Qualité de présentation

Indiquez ...

	Mini/maxi	Moyenne	Écart-type
le nombre total de pages du rapport de présentation (document d'urbanisme) ou de l'évaluation environnementale (en équivalent A4)	10/1 900	475	410
le nombre (même approximatif) de pages de l'ensemble du dossier [en équivalent A4]	10/10 000	1143	1500

La médiane est de 375 pages sans les annexes et 700 avec les annexes.



La courbe en rouge représente les pourcentages cumulés. La distribution avec les annexes a une structure très similaire.

Relation entre la signature de la charte et la taille des évaluations environnementales

Bureau d'études	Nombre	PLU	Moyenne du nombre de pages	Autres PP	Moyenne du nombre de pages
Signataires de la charte	23	8	251	15	472
Non signataires	51	29	323	22	781
Information manquante	14	4	315	10	479

La mission a examiné s'il y avait une relation signature de la charte et taille des EE. Il apparaît que les documents émanant des bureaux d'études non signataires sont plus longs que ceux des bureaux signataires. La mission n'a pas su interpréter ce résultat d'autant que la faiblesse des effectifs incite à la prudence.

Votre appréciation sur ... Notation de 1 (étant la plus faible note) à 5 (la plus haute).

	1	2	3	4	5	Je ne sais pas	Pas de réponse	Moyenne
la clarté de l'architecture du dossier (découpage en volumes, mise en annexes des pièces secondaires, ...).	2	10	23	33	16	0	4	3,61

Présence d'aides

	Oui	Non	Je ne sais pas	Pas de réponse
une table des matières (existante et claire) / pagination du rapport de présentation ou de l'évaluation environnementale.	79	6	0	3
un glossaire clair et facile à trouver	30	58	0	0

Si la table des matières est une pratique généralisée, celle du glossaire est minoritaire (un cas sur trois) ; on trouve là encore une forte similitude avec les projets.

Votre appréciation sur ... Notation : de 1 (étant la plus faible note) à 5 (la plus haute).

	1	2	3	4	5	Je ne sais pas	Pas de réponse	
Caractère didactique de l'évaluation environnementale. Présence d'illustrations à bon escient, synthèses partielles	8	12	31	23	9	0	5	3,16
Clarté et objectivité de la méthodologie	15	26	18	17	8	0	4	2,73

8.10. Résumé non technique

	Mini/maxi	Moyenne	Écart-type
Nombre de pages du RNT (en équivalent A4)	0//77	18	16

La taille minimale de 0 page pour le RNT n'est pas une erreur car cette valeur a été saisie à 9 reprises. Elle doit pouvoir s'interpréter comme « absence de RNT ». Elle peut expliquer en partie la valeur réellement faible de la moyenne du nombre de pages.

Votre appréciation ... Notation : de 1 (étant la plus faible note) à 5 (la plus haute).

	1	2	3	4	5	Je ne sais pas	Pas de réponse	Moyenne
le caractère pédagogique (pour un profane) avec une réelle synthèse et une qualité formelle de présentation	17	17	20	20	7	1	6	2,79
la clarté de présentation des enjeux et des effets principaux	19	21	13	23	4	2	6	2,65

On remarquera un décalage important des cotations sur la qualité des RNT entre les projets (notes légèrement supérieures à 3,3) et celles relatives aux plans-programmes notamment sur la capacité du RNT à synthétiser les principaux enjeux.

Présentation dans le RNT des objectifs du plan ?

	Nombre de réponses
Oui	51
Non	32
Pas de réponse	5

Analyse de la mission

Il s'agit d'une spécificité des plans-programmes : le RNT est-il une synthèse de la seule évaluation environnementale ou bien une synthèse plus globale ? La mission penche clairement pour la seconde option, seule à même de bien faire comprendre les enjeux environnementaux du plan ou du programme. Mais on peut constater que cette approche globale est loin d'être systématique.

8.11. Qualité des experts

Quel est le nom du bureau d'études en charge de l'évaluation environnementale ?

Le bureau d'études en charge de l'évaluation environnementale est-il signataire de la charte ?

	Nombre de réponses
Oui	23
Non	51
Pas de réponse	14

8.12. Synthèse du questionnaire

Votre appréciation sur ... Notation de 1 (étant la plus faible note) à 5 (la plus haute).

	1	2	3	4	5	Je ne sais pas	Pas de réponse	Moyenne
l'application du principe de proportionnalité aux enjeux dans cette évaluation environnementale	8	24	24	15	10	2	5	2,94
APPRÉCIATION GÉNÉRALE QUE VOUS PORTEZ SUR CETTE ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE	16	26	19	15	6	0	6	2,62

Vos commentaires (4/5 au maximum) sur cette évaluation environnementale (positifs ou négatifs) (en 500 caractères maximum)

Il y a eu 71 réponses. Comme pour les études d'impact, les commentaires sur les évaluations environnementales sont constitués en règle générale de quatre éléments (pas forcément tous présents en même temps) :

- une explication contextuelle ;
- une appréciation de qualité globale : moyenne, bonne ...
- les points forts de l'EE ;
- les points faibles de l'EE.

Les commentaires sont beaucoup plus longs, argumentés et surtout critiques que pour les études d'impact de projet. Encore plus que les cotations, ils soulignent clairement le décalage existant entre EI projets et EE plans/programmes, avec dans certains cas de vraies interrogations sur l'intérêt même de l'évaluation environnementale, qu'il s'agisse d'un PLU, d'un SCOT ou encore d'un plan-programme à vocation environnementale (SAGE, PCAET...) pour lesquels l'évaluation environnementale semble particulièrement mal appréhendée, comme si la nature « environnementale » du plan valait quitus. On trouvera ci-après un *verbatim* qui tente de refléter la diversité des commentaires, parfois très acerbes.

LE CARACTÈRE ARTIFICIEL, « PLAQUÉ », DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

- Le syndicat n'a rien compris à l'exercice ; le résultat est un mauvais SAGE et une évaluation qui n'a pas permis de l'améliorer.
- Pas de lien expliqué entre le niveau d'enjeux et les choix d'urbanisation, c'est seulement en regardant le zonage que l'on se rend compte que les secteurs à enjeux modérés sont proposés pour être urbanisés ainsi que presque tous les enjeux forts, sans explication.
- Évaluation environnementale semble déconnectée du projet d'urbanisation.
- La plupart des choix ne sont pas comparés avec des solutions de substitution raisonnables, en particulier au regard des objectifs de protection de l'environnement.
- Lacune principale : l'analyse des incidences environnementales à l'échelle des secteurs de projets (en particulier biodiversité et paysage).
- L'évaluation environnementale « donne le sentiment » d'avoir été réalisée une fois le plan réalisé... Il n'y a pas eu de solutions de substitution, pas d'aller-retour avec le plan, aucun processus itératif.
- Le choix des secteurs ouverts à l'urbanisation au regard de leur moindre impact sur l'environnement n'est pas justifié.
- Absence de véritable démarche d'EE, non comprise, insuffisante, et non intégrée à la construction du PLUi.
- Ce que l'on attend de l'EE est une prise de recul, un regard critique, et non le paraphrasage du PP.
- Absence de justification du choix au regard d'autres alternatives.

- S'agissant d'une seconde saisine où le premier avis portait l'absence d'évaluation environnementale, cette évaluation environnementale est de qualité. Malheureusement, elle ne sert qu'à justifier les choix communaux et non d'apporter une aide à la décision.

LES OUBLIÉS : GES, MOBILITÉ...

- Enjeu gaz à effet de serre non pris en compte.
- Les déplacements supplémentaires induits par l'opération majeure du PLU (UTN structurantes : 1 650 lits touristiques) ne sont pas quantifiés et leurs incidences en termes de nuisances sonores et de qualité de l'air ne sont pas analysées.
- Les enjeux environnementaux sensibles très peu traités sont : la qualité de l'air et le bruit notamment en phase exploitation par l'augmentation de la fréquentation du site, la qualité de l'eau de la baignade autour du port, la prise en compte des risques littoraux et les effets du changement climatique.

LA (SUR)CONSOMMATION D'ESPACE ET L'OPTIMISME DÉMOGRAPHIQUE

- Des densités qui paraissent un peu lâches dans certains secteurs (9 à 15 logements/ha) ou non encadré dans l'OAP¹¹⁸ alors qu'on se situe à proximité du centre ville.
- Le projet est cependant plutôt économe en espace, ce qui limite les incidences du projet communal sur l'environnement.
- Les justifications de la consommation d'espace pour l'économie sont insuffisantes (pas de vision de ce qui se passe sur la commune d'à côté où la zone d'activités s'étend et pas de vision à l'échelle intercommunale).
- Les enjeux environnementaux, insuffisamment étudiés dans le dossier, devraient conduire à réinterroger l'urbanisation du territoire intercommunal.
- Absence de clarté et de justification des choix par rapport aux projections démographiques, dans le sens d'une plus forte réduction de la consommation d'espace.
- Les perspectives d'évolution démographique retenues (+ 1,5 %) ne sont pas argumentées, notamment au regard des objectifs du SCOT (+0,8 %),

PLAN-PROGRAMME ET PROJET

- Les quelques mesures ER proposées ne seront portées que par le projet.
- Absence de hiérarchisation des enjeux environnementaux et de croisement enjeux/projet ; absence de solutions de substitution.

URBANISATION ET BIODIVERSITÉ

- État initial naturaliste quasi-exclusivement à partir de données disponibles sur les sites internet, complété avec quelques photographies sans explication méthodologique ; TVB¹¹⁹ réalisée quasi-exclusivement à partir de celles du SRCE¹²⁰ et du SCOT, à une échelle qui ne permet pas d'identifier et préserver les continuités.

¹¹⁸ Orientations d'aménagement et de programmation.

¹¹⁹ Trame verte et bleue.

¹²⁰ Schéma régional de cohérence écologique.

- Aucun inventaire faune flore, ni étude des habitats conduite par un écologue n'ont été réalisées sur les zones en extension d'urbanisation.
- L'évaluation environnementale est plutôt bien faite et elle s'appuie sur un diagnostic faune flore initial des zones pressenties pour l'urbanisation.

LISIBILITÉ ET RNT

- Résumé non technique incomplet car ne comportant que les données du rapport de présentation et pas celles de l'évaluation environnementale.
- Dossier difficilement lisible.
- Le rapport de présentation ne contient pas de résumé non technique.

8.13. Regroupement en classes de qualité pour l'analyse des différences sur les moyennes

Comme les 34 moyennes sont comprises entre 2,22 et 3,61, il est nécessaire, pour approcher les différences entre moyennes, de les répartir en classes de qualité. En utilisant la moyenne des moyennes et l'écart-type, les 34 moyennes ont d'abord été réparties dans les 6 classes du tableau suivant.

Inférieure à la moyenne des moyennes moins 2 écarts-types (2,08)	Compris entre la moyenne des moyennes moins 2 écarts-types (2,08) et la moyenne des moyennes moins 1 écart-type (2,45)	Compris entre la moyenne des moyennes moins 1 écart-type (2,45) et la moyenne des moyennes (2,82)	Compris entre la moyenne des moyennes (2,82) et la moyenne des moyennes plus 1 écart-type (3,19)	Compris entre la moyenne des moyennes plus 1 écart-type (3,19) et la moyenne des moyennes plus 2 écarts-types (3,56)	Supérieure à la moyenne des moyennes plus 2 écarts-types (3,56)
0	4	15	8	6	1

Compte tenu du faible effectif des deux classes extrêmes et comme pour les études d'impact, les deux premières classes et les deux dernières ayant été regroupées en 4 classes.

- Moyenne inférieure à la moyenne des moyennes moins 1 écart-type : classe de moyenne « **nettement plus faible** » : 4 items ;
- Moyenne comprise entre la moyenne des moyennes moins 1 écart-type et la moyenne des moyennes : classe de moyenne « **plus faible** » : 15 items ;
- Moyenne comprise entre la moyenne des moyennes et la moyenne des moyennes plus 1 écart-type : classe de moyenne « **plus forte** » : 8 items ;
- Moyenne supérieure à la moyenne des moyennes plus 1 écart-type : classe de moyenne « **nettement plus forte** » : 7 items.

9. Exploitation de l'enquête « qualité des études d'impact et des évaluations environnementales » auprès des parties prenantes

9.1. Les modalités pour joindre les parties prenantes

9.1.1. Les maîtres d'ouvrage

La mission avait initialement souhaité joindre par courriel tous les maîtres d'ouvrage qui avaient reçu un avis de la part des autorités environnementales sur une période de quelques mois précédant l'enquête. Il s'est avéré que les extractions des adresses de messagerie à partir du logiciel Garance n'étaient pas possibles car ce champ n'est que rarement renseigné. De ce fait et tardivement, la mission a dû solliciter individuellement les différentes autorités environnementales pour qu'elles fournissent les listes d'adresses de maître d'ouvrage ayant récemment (dans les six derniers mois) été destinataires d'un avis d'autorité environnementale. Toutes les autorités environnementales n'ont pas répondu. Il a été possible de recueillir une liste de 351 adresses provenant des régions suivantes : Grand Est, Guadeloupe, Hauts-de-France, Île-de-France, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, Pays de la Loire et Saint-Pierre-et-Miquelon. La mission avait bien conscience de la faiblesse relative de cet échantillon par rapport à son objectif de constituer un fichier de mille items permettant d'escompter une centaine de réponses.¹²¹

9.1.2. Les bureaux d'études

Syntec-Ingénierie, Cinov Territoires & Environnement, l'OPQIBI, COPREC et l'UPGE ont accepté de relayer le lien sur le questionnaire d'enquête auprès de leurs adhérents soit respectivement 40, 80, 1946, 10 et 30 bureaux d'études. Une seule réponse était demandée par établissement.

Le « taux de pénétration » de l'enquête auprès des bureaux d'études qui pouvait être jugé a priori satisfaisant s'est traduit par un taux de réponse effectif assez faible : 55¹²².

9.1.3. Les services instructeurs de l'État

Comme dans les deux enquêtes auprès des autorités environnementales, il aurait été souhaitable de joindre directement les agents chargés des procédures dans lesquelles les évaluations environnementales sont une pièce (parfois unique mais rarement) du dossier d'instruction.

Les services de l'État concernés sont:

- les DREAL principalement pour les études d'impact ICPE et les plans programmes environnementaux ;
- les directions départementales des territoires (DDT) pour les études d'incidences pour les « loi sur l'eau », « installations, les ouvrages, travaux et activités (IOTA) »... et les plans/programmes d'urbanisme ;

¹²¹ De fait le taux de réponses des MOA a été proche de 10 % ce qui est assez élevé pour ce type d'enquêtes.

¹²² De nombreux BE éloignés du secteur de l'évaluation environnementale ont été « circularisés » par l'OPQIBI, nuanciant ainsi cette appréciation

- les directions départementales de la protection des populations (DDPP) pour les ICPE agricoles.

Chaque service a son organisation propre et il n'existe pas de liste des instructeurs. De ce fait, la mission a choisi :

- de ne pas enquêter auprès des DDPP pour des raisons de moindre proximité et donc de délais supérieurs ;
- de recourir (à leur demande) à une saisine hiérarchique des directeurs, charge à eux de relayer au sein de leur direction et d'identifier la personne la plus à même de répondre. Un contact préalable a été pris par la mission avec les directeurs de DREAL et de DDT(M) référents sur ces questions environnementales.

Comme pour les bureaux d'études, une seule réponse a été demandée par direction.

9.1.4. Les autorités environnementales

Un débat s'est instauré : une réponse par autorité environnementale ou une réponse par membre des autorités environnementales ? Pour des raisons de faible nombre des autorités environnementales (l'Ae et 18 MR Ae) et de construction collégiale des avis, la mission a retenu une réponse par membre (qui le souhaitait) et par chef de pôle EE (et/ou adjoint) plutôt qu'une seule réponse (du président) par MR Ae et Ae.

9.1.5. Les commissaires enquêteurs

La CNCE a accepté de relayer auprès de l'ensemble de ses membres le lien sur le questionnaire d'enquête ce qui assure la saisine d'environ 3 500 commissaires enquêteurs, soit quasiment l'exhaustivité.

9.1.6. Les associations du réseau FNE

FNE a relayé auprès de 294 associations locales et huit associations nationales le lien sur le questionnaire d'enquête. Le principe était identique à celui pour les bureaux d'études : une réponse demandée par association.

Enfin, du fait de diverses difficultés (et notamment celle relative à la constitution du fichier des maîtres d'ouvrage, exposée ci-dessus) le lancement de l'enquête a été retardé de quelques jours pour être finalement transmis en juillet avec une conséquence potentielle sur le nombre de répondants du fait de la période de congés estivaux.

9.2. Introduction

Cette enquête comportait 19 questions. La mission a enregistré 701 réponses.

A quel type de structure appartenez-vous ? Veuillez sélectionner une réponse ci-dessous.

	Nombre de réponses
Maitre d'ouvrage	33
Bureau d'études	54
Service Instructeur de l'État	74
Autorité environnementale (Ae / MR Ae / pôles évaluation environnementale des DREAL)	20
Commissaire enquêteur	503
Association environnementale	14
Absence de réponse	3
Total	701

Quel est votre territoire d'activités : national ou régional (choisir dans le menu déroulant) ? Veuillez sélectionner une réponse ci-dessous. Veuillez sélectionner une seule des propositions suivantes .

	Nombre de réponses
National	53
Auvergne - Rhône-Alpes	102
Bourgogne - Franche-Comté	25
Bretagne	22
Centre-Val de Loire	30
Corse	4
Grand Est	57
Guadeloupe	5
Guyane	7
Hauts-de-France	47
Île-de-France	42
La Réunion	6

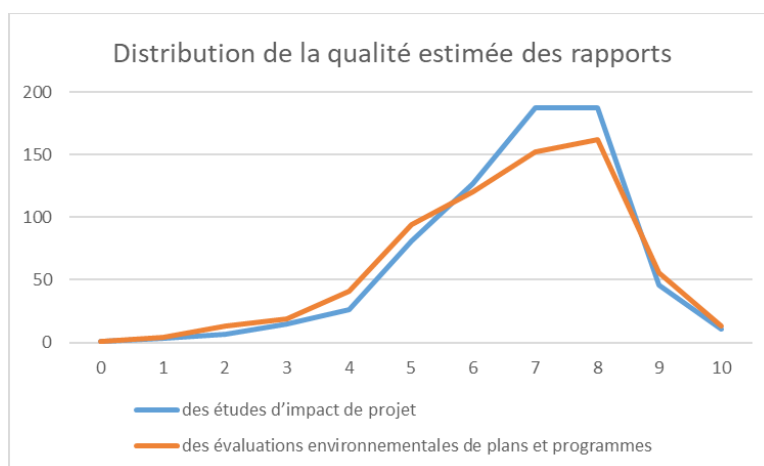
Martinique	2
Mayotte	1
Normandie	34
Nouvelle-Aquitaine	80
Occitanie	62
Pays de la Loire	34
Provence-Alpes-Côte d'Azur	80
Saint-Martin	0
Saint-Pierre-et-Miquelon	0
Pas de réponse	8
Total	701

9.3. Première partie : analyse de la qualité des évaluations environnementales

Quel est, pour vous, le niveau de qualité générale ?

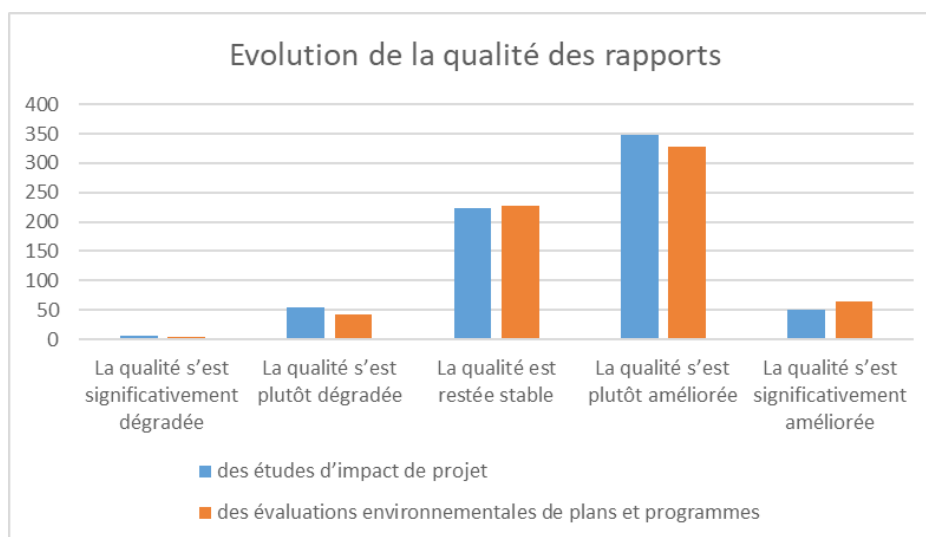
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Pas de réponse
des études d'impact de projet	1	3	7	15	26	81	127	187	187	46	11	10
des évaluations environnementales de plans et programmes	1	4	13	19	41	94	120	152	162	56	13	23

La qualité moyenne des études d'impact de projet est de 6,75 et l'écart-type de 1,56 et avec 50 % environ des études d'impact classées 7 ou 8, soit « bien » ou « très bien ». Les études d'impact sont également estimées de qualité supérieure aux évaluations environnementales de plans et programmes : moyenne 6,57 et écart-type 1,75.



Quelle a été l'évolution en qualité au cours des 5 dernières années ?

	La qualité s'est significativement dégradée	La qualité s'est plutôt dégradée	La qualité est restée stable	La qualité s'est plutôt améliorée	La qualité s'est significativement améliorée	Pas de réponse
des études d'impact de projet	7	54	223	348	51	18
des évaluations environnementales de plans et programmes	5	43	228	328	64	33



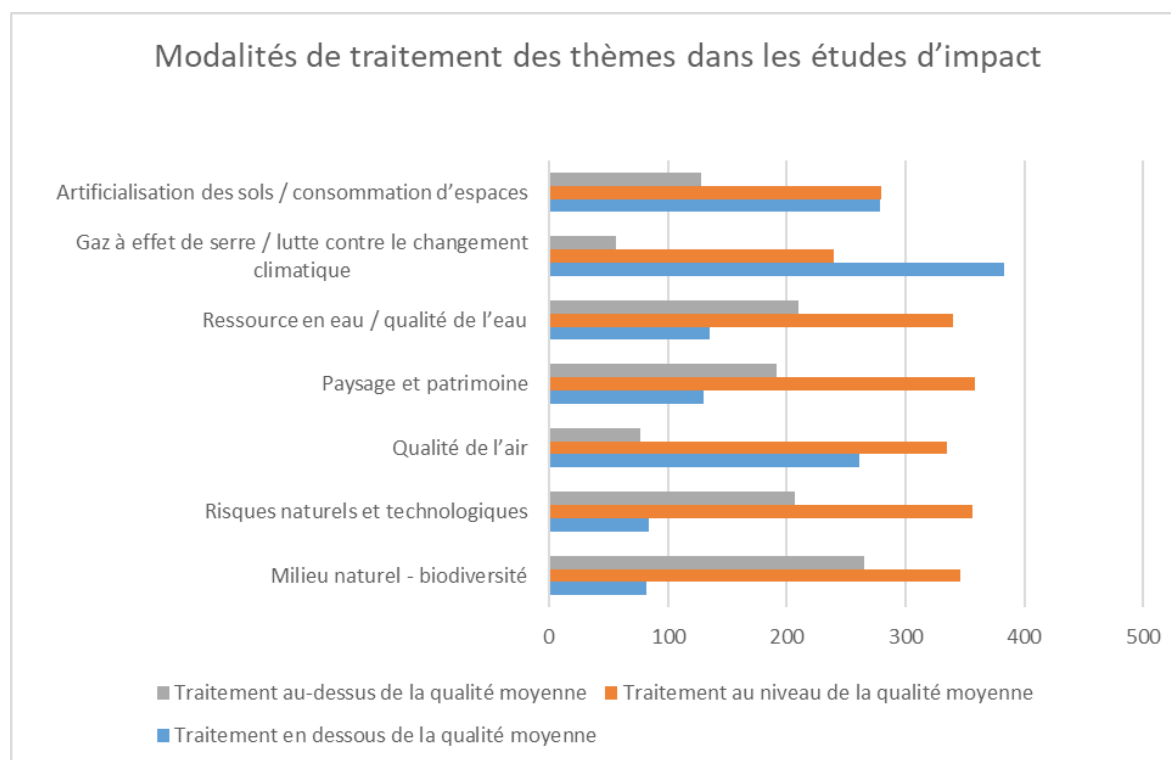
Analyse de la mission

Les résultats relatifs à cet item sont assez clairs : pour les études d'impact, comme pour les évaluations environnementales, la qualité est restée stable pour plus de 30 % des répondants et elle s'est plutôt améliorée pour près de 60 % des répondants. la proportion de ceux affirmant que

« c'était mieux avant » étant faible (à peine 10 %). Cette affirmation d'une évolution positive constitue l'un des enseignements majeurs de cette enquête.

Comment les thèmes suivants sont-ils traités dans les études d'impact des projets ou les évaluations environnementales de plans et programmes ? Choisissez la réponse appropriée pour chaque élément.

	Traitement en dessous de la qualité moyenne	Traitement au niveau de la qualité moyenne	Traitement au-dessus de la qualité moyenne	Pas de réponse
Milieu naturel - biodiversité	82	346	265	8
Risques naturels et technologiques	84	356	207	14
Qualité de l'air	261	335	77	28
Paysage et patrimoine	130	358	191	22
Ressource en eau / qualité de l'eau	135	340	210	16
Gaz à effet de serre / lutte contre le changement climatique	383	240	56	22
Artificialisation des sols / consommation d'espaces	278	279	128	16



- Les thèmes les mieux traités sont : « Milieu naturel - biodiversité », « Risques naturels et technologiques », « Paysage et patrimoine » et « Ressource en eau / qualité de l'eau ».
- Les thèmes « Qualité de l'air » et « Artificialisation des sols / consommation d'espaces » sont dans une situation intermédiaire.
- Le thème « Gaz à effet de serre / lutte contre le changement climatique » apparaît comme le moins bien traité.

Analyse de la mission

Les réponses à cette question sont éclairantes et viennent corroborer nombre de propos entendus par la mission lors des entretiens, et les réflexions que la mission a pu progressivement développer :

- le thème de la biodiversité est plutôt mieux traité que la moyenne ; les progrès effectués au cours des dernières années sont notamment liés au durcissement progressif de la réglementation, mais aussi à la montée en compétence des bureaux d'études ;
- ce traitement au-dessus de la moyenne est partagé par les autres composantes « historiques » des études d'impact : les risques, le paysage, la ressource en eau ;
- a contrario les thématiques plus récentes font l'objet, selon le panel de répondants, d'un traitement de moins bonne qualité ; c'est le cas de la qualité de l'air, de l'artificialisation des sols et surtout, des gaz à effet de serre, bon dernier des appréciations (comme quasiment systématiquement dans chacune des trois enquêtes).

Quelle appréciation portez-vous de manière générale ? Choisissez la réponse appropriée pour chaque élément.

	Très insatisfaisant	Plutôt insatisfaisant	Moyennement satisfaisant	Plutôt satisfaisant	Très satisfaisant	Pas de réponse
sur le caractère pédagogique des résumés non techniques : caractère compréhensible pour tous, qualité formelle de présentation ?	39	140	222	264	36	0
sur la clarté de présentation par le résumé non technique des enjeux et des effets principaux (du projet ou du plan programme) sur l'environnement ?	41	158	223	242	32	5

Analyse de la mission

Les résultats des différentes enquêtes relatives aux RNT ne convergent pas avec le sentiment exprimé devant la mission d'une insuffisante qualité de ces documents.

Souhaitez-vous commenter votre constat sur la qualité des études d'impact et des évaluations environnementales ? Veuillez écrire votre réponse ici :

Cet espace d'expression, au nombre limité de caractères, a été utilisé par un répondant sur deux, dans l'esprit de la question. On trouvera ci-après un échantillon de réponses formulées, souvent critiques (mais l'exercice même appelait à l'être).

VOLUME DES EI/EE

- Compte tenu de l'instabilité des exigences en fonction des parties prenantes et même au sein des services de tutelle, la tendance est à l'accumulation d'information sans pouvoir traiter les enjeux....
- Études d'impact complètes, trop complètes pour un public non initié.

EI/EE « ALIBIS »

- Caractère généralement insuffisant de la justification des choix au regard des objectifs environnementaux.
- Conception de l'étude d'impact a posteriori de la définition précise du projet. [EI] vécue comme contrainte administrative et non outil de décision. Préparée par BE ensemblier qui ne maîtrise pas tous les sujets
- Le principe reste de minimiser systématiquement les incidences.
- Les études d'impact sont bâties à l'envers c'est à dire à partir du projet que le décideur va développer.

MOA ET BE

- Ce sont toujours les pétitionnaires qui « tiennent le stylo ».
- Les chartes sont du "droit mou" qui n'engagent personne !

QUALITÉ HÉTÉROGÈNE – PLANS PROGRAMMES VERSUS PROJETS

- Très forte hétérogénéité entre les différentes études d'impact et, à l'intérieur des études, entre les différents thèmes traités.
- Etudes d'impact des plans et programmes souvent très généralistes.
- Les plans et documents portant sur un vaste périmètre -SCOT-PDU-PLH- ont les réflexions environnementales les moins approfondies. A contrario les études d'impact de projets sont davantage travaillées.
- Pour les évaluations environnementales les choix de politiques publiques sont rarement explicités comme résultant d'une analyse comparée de différents scénarios d'aménagement.

LISIBILITÉ –ACCESSIBILITÉ AU GRAND PUBLIC

- Les maîtres d'ouvrage doivent donc faire un effort sur la présentation des résumés non technique avec des plans à une échelle lisible
- Beaucoup d'études environnementales ont un caractère trop « fouillis » avec de nombreuses redites et de données ayant un rapport peu évident avec le sujet. Tout ceci nuit à leur appropriation par le public.

- Les résumés non techniques sont souvent trop succincts ou trop développés ; usent de jargon ; nombreux acronymes sans décodage Accès difficile.

DIVERS

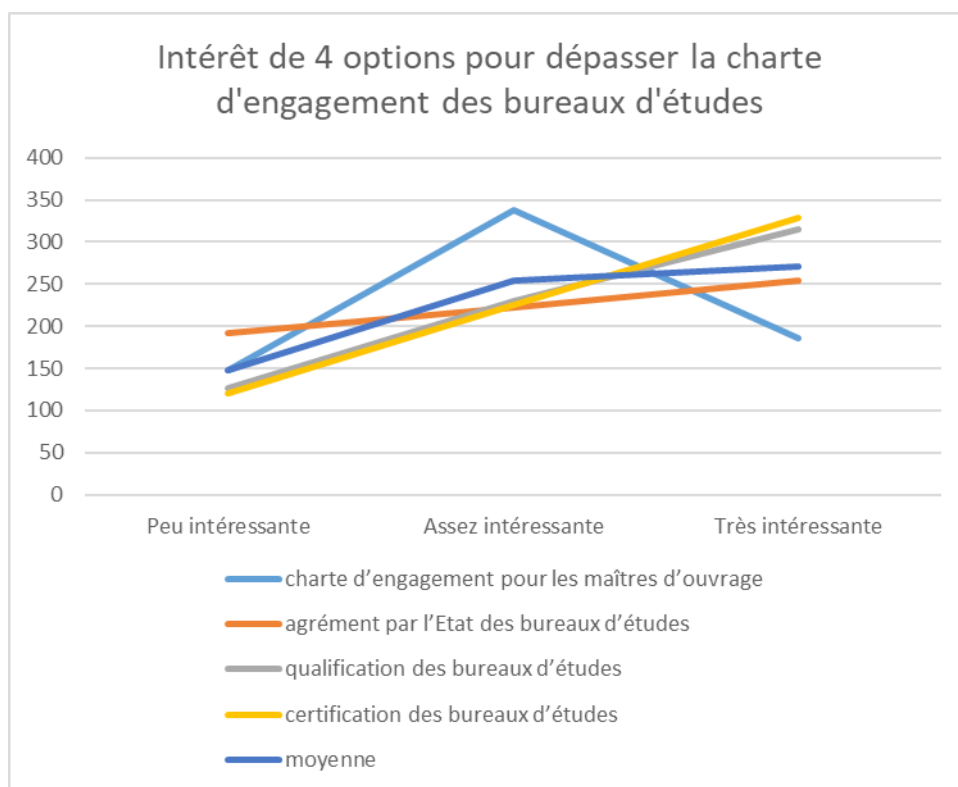
- Il est dommage que parfois ... les enquêtes doivent se contenter d'un avis tacite de la part de l'autorité environnementale.
- Le sujet qui est « moyennement satisfaisant », est celui de la cohérence avec des projets de proximité en cours ou à venir dans une futur proche. Une approche plus systémique serait nécessaire.
- Les thèmes aujourd'hui reconnus comme cruciaux (air, GES...) ne sont pas traités comme des enjeux prioritaires.

9.4. Deuxième partie : charte d'engagement des bureaux d'études

En 2015, le Ministère a mis en place avec la profession une charte d'engagement des bureaux d'études. Cette charte est d'engagement volontaire.

Pensez-vous que l'on puisse aller plus loin ? Choisissez la réponse appropriée pour chaque élément.

	Peu intéressante	Assez intéressante	Très intéressante	Pas de réponse
mettre en place une charte d'engagement analogue pour les maîtres d'ouvrage / pétitionnaires ?	147	338	185	31
aller vers un agrément par l'Etat des bureaux d'études ?	192	222	254	29
rendre obligatoire la qualification des bureaux d'études par un organisme ?	127	230	315	29
mettre en place une certification des bureaux d'études par un organisme ?	120	225	329	27



L'opinion majoritaire pour l'option « mettre en place une charte d'engagement analogue pour les maîtres d'ouvrage / pétitionnaires » apparaît seulement comme « assez intéressante » alors que pour les trois autres options :

- « aller vers un agrément par l'État des bureaux d'études » ;
- « rendre obligatoire la qualification des bureaux d'études par un organisme » ;
- « mettre en place une certification des bureaux d'études par un organisme » ;

c'est l'opinion « très intéressante » qui est majoritaire.

Un test du Khi deux rejette l'hypothèse que les quatre distributions soient identiques à la distribution moyenne. Les avis émis apparaissent donc statistiquement différents.

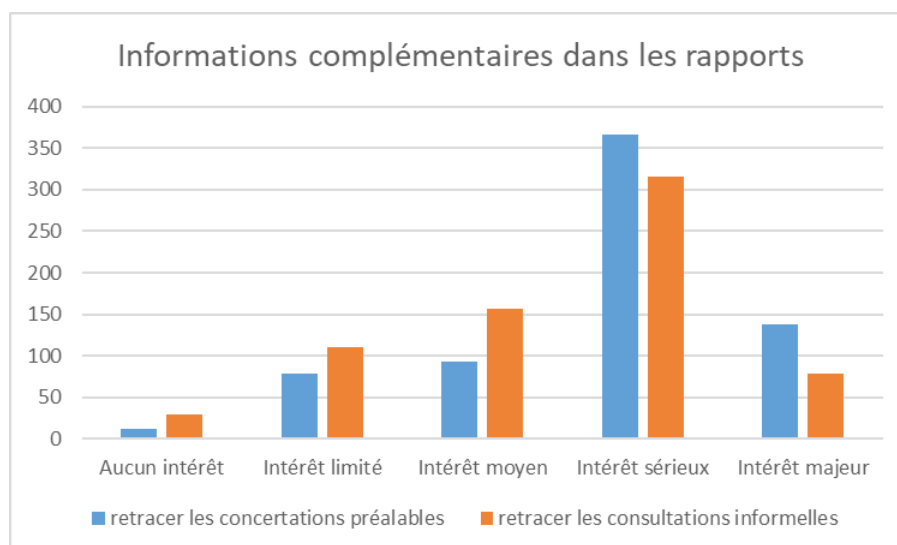
9.5. Troisième partie : améliorations possibles

Dans la suite de cette enquête votre avis est demandé sur la pertinence de certaines idées qui ont été émises à l'occasion de contacts pris par la mission avec différentes catégories d'acteurs en lien avec le sujet.

Concertation préalable: voyez-vous un intérêt à ce que ... Choisissez la réponse appropriée pour chaque élément :

	Aucun intérêt	Intérêt limité	Intérêt moyen	Intérêt sérieux	Intérêt majeur	Pas de réponse
les concertations préalables réalisées au cours de la définition du projet (ou du plan/programme) fassent l'objet d'un chapitre détaillé dans l'évaluation environnementale ?	12	79	93	367	138	12
les consultations informelles réalisées au cours de la définition du projet (ou du plan/programme) soient retracées dans l'étude d'impact (ou l'évaluation environnementale) ?	29	110	157	316	79	10

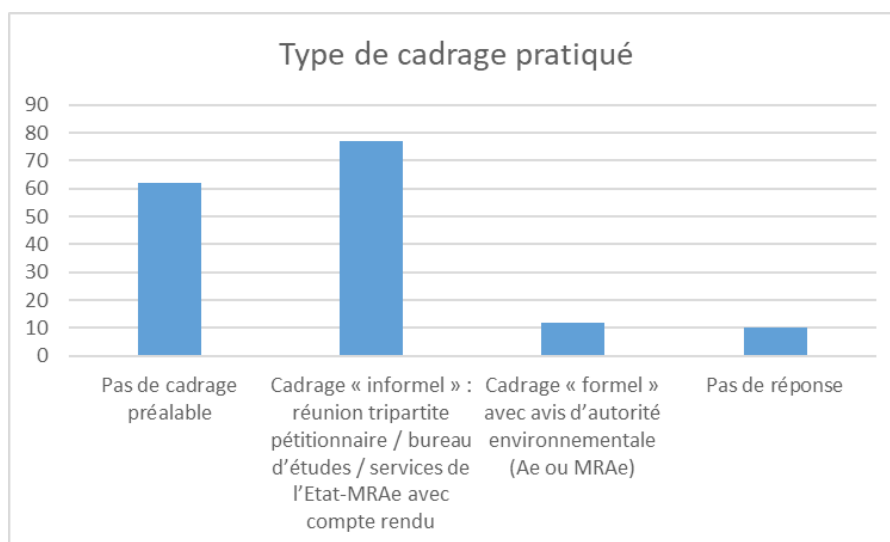
Les répondants (qui sont majoritairement des commissaires enquêteurs bien à l'écoute du grand public) plébiscitent l'idée de mieux refléter dans le rapport d'évaluation environnementale l'ensemble de la démarche environnementale du projet et pas uniquement la partie « études ».



L'évaluation environnementale la plus récente que vous avez eu à connaître a-t-elle fait l'objet d'une phase de cadrage préalable ? Veuillez sélectionner une seule des propositions suivantes.

Cette question n'était proposée qu'à certaines catégories de répondants : services instructeurs de l'État, maîtres d'ouvrage et bureaux d'études ».

	Nombre de réponses
Pas de cadrage préalable	62
Cadrage « informel » : réunion tripartite pétitionnaire / bureau d'études / services de l'État-MRAe avec compte rendu	77
Cadrage « formel » avec avis d'autorité environnementale (Ae ou MRAe)	12
Pas de réponse	10



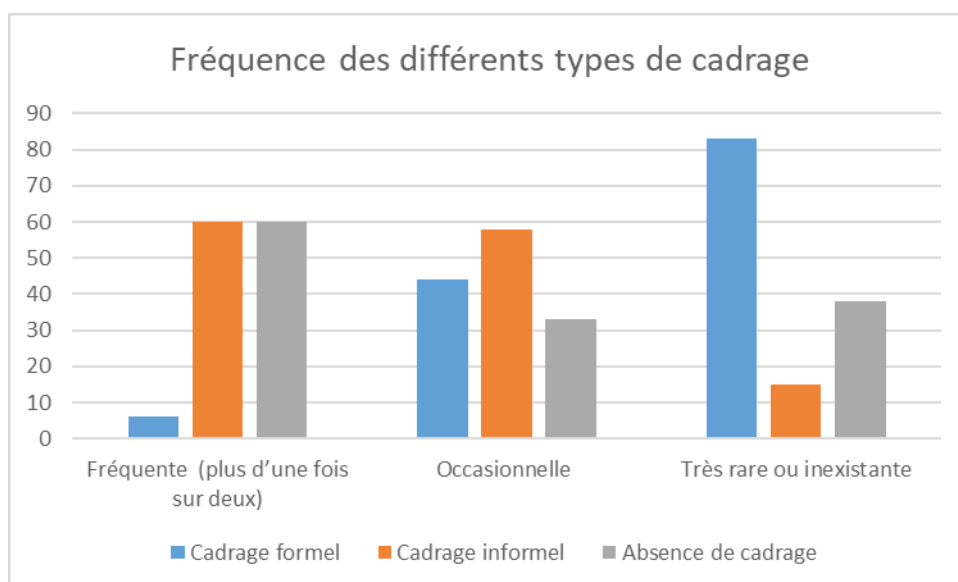
Lorsque la question porte sur le dernier dossier traité, le cadrage « informel » sous forme de réunion tripartite pétitionnaire / bureau d'études / services de l'État-MRAe avec compte rendu apparaît plus fréquent que l'absence totale de cadrage. Le cadrage formel est très rare.

Certains dossiers que vous avez eu à traiter ont pu faire l'objet de cadrages préalables, soit formels (avec avis d'autorité environnementale, Ae ou MRAe) soit informels (sous forme de réunion tripartite pétitionnaire/BE/Services de l'État-MRAe avec compte rendu). D'autres dossiers n'ont pas fait l'objet d'un cadrage. Quelles sont les fréquences de ces pratiques ?

Choisissez la réponse appropriée pour chaque élément :

Là encore cette question n'était posée qu'aux trois catégories « MOA » « BE » et « services instructeurs ».

	Fréquente ? (plus d'une fois sur deux)	Occasionnelle ?	Très rare ou inexistante ?	Pas de réponse
Cadrage formel	6	44	83	15
Cadrage informel	60	58	15	15
Absence de cadrage	60	33	38	17



En posant la question sous forme de fréquences :

- le cadrage formel est confirmé comme « très rare » ;
- le cadrage informel est jugé « fréquent » ou « occasionnel » ;
- l'absence de cadrage apparaît moins claire à interpréter ; elle serait d'abord « fréquente » mais ensuite « très rare » puis « occasionnelle ».

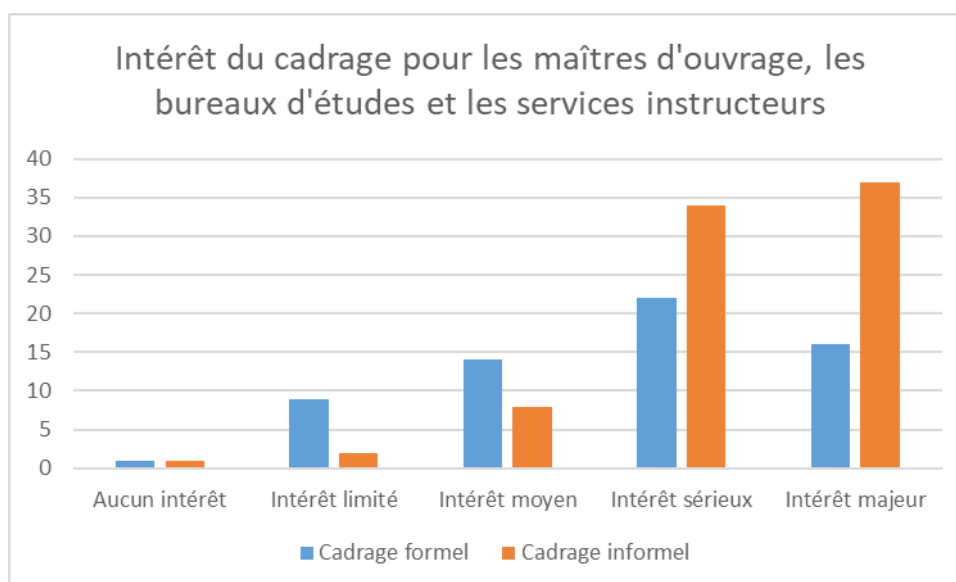
Ces résultats peuvent s'interpréter comme concordant avec ceux du graphique précédent : le « cadrage informel » est plutôt plus fréquent que « l'absence de cadrage ». Mais cette interprétation n'est pas concordante avec les résultats de la première enquête relative aux études d'impact.

Quel jugement portez-vous sur cette phase de cadrage ? (pour ceux des trois catégories ayant répondu « cadrage informel » ou « cadrage formel » à la question précédente).

Choisissez la réponse appropriée pour chaque élément.

	Aucun intérêt	Intérêt limité	Intérêt moyen	Intérêt sérieux	Intérêt majeur
Cadrage formel	1	9	14	22	16
Cadrage informel	1	2	8	34	37

Les conditions (voir ci-dessus) pour pouvoir répondre à cette question faisaient que le nombre de répondants était limité.



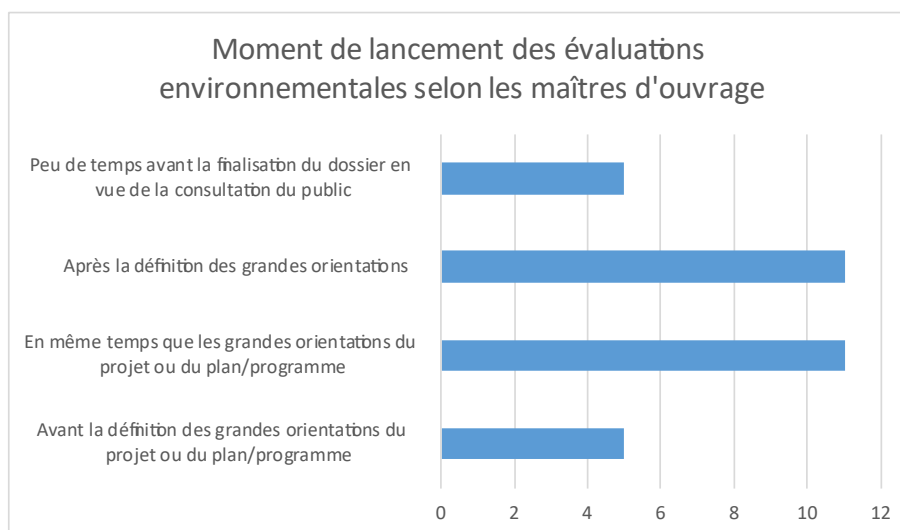
Analyse de la mission

Il apparaît nettement que cette population impliquée dans la réalisation des études d'impact ou les évaluations environnementales trouve un intérêt au cadrage formel et un très grand intérêt au cadrage informel. La réponse à cette question étaye clairement la recommandation faite par la mission de développer le cadrage dit informel, qu'il conviendrait plutôt d'appeler « cadrage simplifié ».

A quel moment l'évaluation environnementale de votre projet ou de votre plan/programme a-t-elle été lancée ?

NB : cette question n'a été posée qu'aux maîtres d'ouvrage

	Nombre de réponses
Avant la définition des grandes orientations du projet ou du plan/programme	5
En même temps que les grandes orientations du projet ou du plan/programme	11
Après la définition des grandes orientations	11
Peu de temps avant la finalisation du dossier en vue de la consultation du public	5



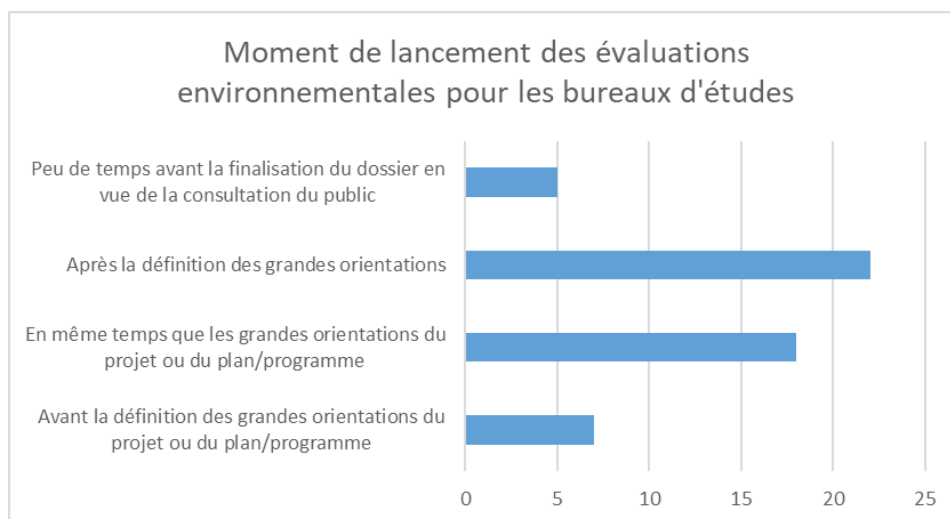
Analyse de la mission

Le caractère tardif de l'évaluation environnementale est identifié dans un cas sur deux. On retrouve là un reproche souvent fait par les associations de protection de l'environnement sur le fait que l'évaluation environnementale ne serait qu'un habillage pour faire passer le projet (ou le plan-programme) sans véritable réflexion en profondeur du maître d'ouvrage.

À quel moment l'évaluation environnementale du dernier projet ou de votre plan/programme que vous avez eu à connaître a-t-elle été lancée ?

NB : cet item ne concernait que les bureaux d'études.

	Nombre de réponses
Avant la définition des grandes orientations du projet ou du plan/programme	7
En même temps que les grandes orientations du projet ou du plan/programme	18
Après la définition des grandes orientations	22
Peu de temps avant la finalisation du dossier en vue de la consultation du public	5



Les résultats sont assez similaires à ceux des maîtres d'ouvrage, ce qui conforte leurs crédibilités respectives.

Afin de renforcer la transparence sur la réalisation de l'évaluation environnementale (ou étude d'impact), pensez-vous utile que soient mentionnés clairement dans le dossier ? Choisissez la réponse appropriée pour chaque élément.

	Aucun intérêt	Intérêt limité	Intérêt moyen	Intérêt sérieux	Intérêt majeur	Pas de réponse
le coût de l'évaluation environnementale ?	78	154	179	232	48	10
le cahier des charges de l'évaluation environnementale ?	27	67	113	357	128	9
la date de lancement de l'évaluation environnementale ?	27	71	167	307	120	9

L'intérêt de la mise à disposition de ces informations apparaît nettement si l'on considère le pourcentage d'avis « intérêt moyen », intérêt sérieux » et « intérêt majeur » avec respectivement 66 %, 86 % et 86 %. C'est particulièrement vrai pour :

- le cahier des charges de l'évaluation environnementale : 70 % d'avis cumulés « intérêt sérieux » et « intérêt majeur » contre 14 % d'avis cumulés « aucun intérêt » et « intérêt limité » ;
- la date de lancement de l'évaluation environnementale: 62 % d'avis cumulés « intérêt sérieux » et « intérêt majeur » contre 14 % d'avis cumulés « aucun intérêt » et « intérêt limité ».

Cette approbation est moins nette pour la mise à disposition du coût avec seulement 41 % d'avis cumulés « intérêt sérieux » et « intérêt majeur » contre 34 % d'avis cumulés « aucun intérêt » et « intérêt limité ».

Une suggestion pour améliorer la qualité des études d'impact des projets / des évaluations environnementales des plans et programmes ? Veuillez écrire votre réponse ici .

Il y a eu 280 commentaires émis dont environ 260 avec des commentaires de fond.

Une opinion isolée est *mon sentiment actuel est que les études et évaluations actuelles sont très satisfaisantes*. La plupart des commentaires demandent des améliorations. Ils sont souvent rédigés de façon rapide et ils étaient en outre limités en taille.

Parties prenantes

- Les commentaires les plus nombreux (49) vont aux bureaux d'études pour demander davantage de formation (14), ou encore qu'un système de vérification de la compétence (qualification, certification, ...) soit mis en place.
- Ensuite viennent 23 commentaires mettant l'accent sur le public notamment pour demander plus de concertation (16).
- Les 20 commentaires relatifs aux maîtres d'ouvrage sont très critiques à leur égard. Ils demandent de recourir à une assistance à maîtrise d'ouvrage s'ils sont peu expérimentés, de réaliser l'évaluation environnementale plus en amont (19), de laisser plus d'indépendance aux bureaux d'études, d'être moins focalisés sur le prix de la prestation...
- Près d'une vingtaine de commentaires portent sur les autorités environnementales. La plupart saluent l'action des autorités environnementales et demandent le renforcement de leur rôle mais un avis critique demande *moins d'exigences...*
- Peu de commentaires portent sur l'administration (3) ou les services instructeurs (4). La demande principale porte sur l'harmonisation des pratiques au niveau national.

Contenu des rapports

- Les commentaires sont critiques sur les mesures ERC (11) et leur suivi (6).

Procédure

- 16 commentaires demandent davantage de concertation souvent en précisant à un stade amont.
- 7 commentaires portent sur la place insuffisante du cadrage préalable.

Forme des évaluations environnementales

- Les critiques portent sur l'abus de des copiés-collés (10) dans la rédaction, la faible lisibilité (4), la faiblesse de la rédaction (3) et surtout la piètre qualité du RNT (12) dont une pour demander qu'il soit *rédigé par un tiers externe au bureau d'études*. Des propositions pour limiter la longueur du RNT et en faire un document spécifique.
- À noter une proposition originale et intéressante de réaliser les EE en *3 documents pour 3 niveaux : le résumé succinct avec les arguments, le document généraliste, et la complétude pour les spécialistes*.

Mesures d'accompagnement

- 8 commentaires suggèrent la réalisation de divers guides.

On pourra noter que, globalement, les commentaires ne mettent pas en avant des sujets qui n'auraient pas été abordés dans le cadre de la mission.

10. Les études de cas

La mission a réalisé 5 études de cas.

10.1. Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires de la région Sud

Pour sa réalisation, la région Sud (Provence-Alpes-Côte d'Azur) a été accompagnée :

- par une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) sur la phase des concertations amont (ateliers, tables rondes, forum) pour construire les objectifs du SRADDET. Les services internes ont ensuite pris le relais. Divers organismes ou institutions ont été sollicités (CEREMA pour les règles, INSEE pour les prospectives démographiques, les universités pour la prise en compte des phénomènes migratoires, etc....) ;
- un comité de pilotage politique (dont les membres ont évolué en cours de route du fait de l'évolution des mandats, ce qui n'a pas facilité de portage tout au long de la démarche) ;
- un comité technique (associant tous les services du conseil Régional).

Des moyens réels ont été alloués à l'élaboration du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), l'institution considérant que les services disposaient de tous les éléments notamment pour le diagnostic, le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire précédent étant récent.

L'assistance à maîtrise d'ouvrage n'avait pas dans sa mission l'encadrement du BE chargé de l'EE. La Région Sud Provence Alpes Côte d'Azur faisait partie du groupe de travail sur les SRADDET mis en place par Régions de France, auquel participait aussi l'État.

Un partenariat avec l'INSEE, les universités et les agences d'urbanisme a permis de nourrir la démarche.

La concertation

La concertation a été large et s'est déroulée en deux phases. La première, pour la définition des objectifs, s'est faite sous forme d'un questionnaire puis de « forum » avec les EPCI, départements, Parcs naturels régionaux, associations, ... et a rassemblé près de 1000 participants au total.

La seconde portait sur les règles et s'est adressée aux seuls acteurs concernés par l'opposabilité du SRADDET (SCOT, PLUI) à travers des ateliers en format plus réduit.

Il y a eu aussi une consultation préalable de la population avant que le Conseil régional n'arrête le projet de schéma. Les documents ont été mis à disposition du public dans les différentes maisons de la Région et sur le site internet de la Région.

Après arrêt du projet, la consultation des personnes publiques associées et l'enquête publique ont été effectuées sur 18 sites dont les maisons de la Région, et sur un site internet dédié (plus de 300 observations et avis ont été exprimés).

L'évaluation environnementale

Le BE ECOVIA chargé de l'EE a été retenu assez tôt (début du schéma fin 2016, première réunion avec le BE juillet 2017). Pour l'attribution du marché, le critère prix pesait 40%, celui méthode, 60%. (Bien que non explicité, il a aussi été tenu compte de son implantation territoriale).

Ce faisant, l'élaboration de l'EE a été perçue comme un exercice relativement « déconnecté » de l'élaboration du SRADDET, venu s'ajouter avec ses logiques propres, « encore un univers différent », assez éloigné de l'approche intégrée et transversale du SRADDET. Les dimensions du SRADDET, qui intègre 11 domaines et 5 schémas, ont été difficiles à croiser avec celles de l'EE.

En effet, il n'existe pas d'outil d'analyse spécifique pour les SRADDET. L'EE du SRADDET a utilisé la même matrice d'analyse des incidences (proposée page 35 dans le guide « l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme » de décembre 2011 élaboré par le CGDD) que pour l'EE d'un SCOT par exemple.

Les intervenants de la Région Sud sont partagés sur l'intérêt d'une intervention du BE dès le départ qui, si elle aurait pu éviter la sensation de « démarche à part », n'aurait fondamentalement pas changé le résultat car il est nécessaire de disposer d'un embryon de stratégie pour débiter l'EE.

La rédaction du SRADDET s'est faite par itération avec le BE (2 itérations par objectif / règle, puis une générale à la fin). Tous les services concernés ont contribué à la rédaction du SRADDET.

Pour le BE, si l'EE a été réussie, c'est parce que le service qui portait le projet s'est fixé des objectifs environnementaux élevés, dépassant les exigences réglementaires, et a largement sensibilisé les autres services à la démarche. La relation directe entre le BE et le service, comme le fait d'avoir été largement associé (présence à tous les rendez-vous) ont aussi grandement joué. Même si les élus expriment toujours leur impatience, le BE estime avoir disposé d'assez de temps pour faire son travail, et notamment une dernière itération après l'écriture finale.

Position des élus / EE

Pour les élus, l'EE a été identifiée à l'intérieur du SRADDET comme un sujet technique. Ils ne sont pas « rentrés dedans, » se reposant sur les services (il existait un comité de validation associant, DGS, DGA, Cabinet). Les bonnes appréciations portées par l'autorité environnementale ont parfois amené les élus à reprocher un peu « trop de zèle environnemental » aux services.

Avis de l'autorité environnementale

Les remarques de l'autorité environnementale ont été classées par la Région en 4 catégories : celles auxquelles il avait été déjà répondu, celles auxquelles il pouvait être donné suite, celles auxquelles on ne souhaitait pas donner suite, celles hors sujet par rapport à la démarche SRADDET. La Région a adressé un mémoire en réponse, bien que cela ne soit pas obligatoire, qui a été joint au dossier d'enquête publique. La Région n'avait pas demandé de note de cadrage (sur les conseils même des services de l'État) par crainte de retard. Elle s'est en revanche basée, pour construire le SRADDET, sur la note d'enjeux fournie par les services de l'État même si ceux-ci semblent disposer d'un référentiel différent de celui de l'autorité environnementale. La Région Sud plaide pour une plus grande convergence entre l'autorité environnementale et les services de l'État sur l'expression des points de vigilance.

La région Sud suggère que pour éviter le sentiment que « rien ne va jamais », les avis de l'autorité environnementale devraient adopter un autre plan pour mettre aussi en exergue ce qui est positif, ce qui doit être amélioré, ce qui est à creuser mais va au-delà du document...

10.2. Le contournement ferroviaire de Donges

SNCF Réseau, maître d'ouvrage du contournement de Donges¹²³, ne commande que des études d'impact et pas d'évaluation environnementale, ce qui pourrait évoluer si la réglementation fait émerger la notion de plans/programmes ferroviaires.

Le terme de maître d'ouvrage recoupe beaucoup de disparités alors que c'est le même métier pour tous. Au sein même de SNCF Réseau, il y a une grande diversité de maîtres d'ouvrage car les projets régionaux sont gérés localement.

Succès de l'opération

Pour SNCF Réseau, un des principaux éléments ayant fait la réussite de cette étude d'impact est d'avoir abordé un projet régional avec la même méthode que pour un grand projet du type Ligne Nouvelle. Ainsi, il y a eu dès les études préliminaires, le souci de rechercher le meilleur tracé du point de vue fonctionnel et environnemental. La démarche ERC a été conduite avec toutes les parties prenantes sur le territoire (Total, la mairie de Donges, l'association pour la protection de l'environnement de l'estuaire de la Loire (APEL) ...) mais sans perdre de vue les objectifs initiaux du projet (écarter l'infrastructure ferroviaire du site Total Seveso seuil haut). L'ensemble des études a été conduit avec une grande sincérité.

SNCF Réseau considère que la stabilité des équipes tant à la SNCF, qu'à la préfecture, à la mairie, ou chez Total, a constitué un facteur de réussite.

Relations avec les BE

Pour Donges, SNCF Réseau a travaillé avec SETEC sur les études préliminaires, avec ARTELIA pour l'avant-projet. Le projet a été géré en direction territoriale. Il y a eu une assistance à maîtrise d'ouvrage pour les études environnementales : 1 personne à plein temps de chez ARTELIA complètement internalisée assistait le chef de projet dans la conduite des études.

Pour les études environnementales, SNCF Réseau dispose depuis le 22 décembre 2017 d'un accord cadre avec 23 bureaux d'études, petits et grands, dans toutes les régions de France. Cela n'existait pas à RFF, ni à SNCF Infra, regroupés aujourd'hui dans SNCF Réseau. Les titulaires ont été sélectionnés après la réalisation d'études de cas.

SNCF Réseau est réservé sur la proposition de rendre public le coût des études d'impact. Cette mesure risque d'être mal comprise et interprétée. Pour SNCF Réseau, le marché « s'assainit » et il y a de moins en moins de « mauvais » bureaux d'études.

Concertation amont

Le dispositif de concertation en continu (ateliers citoyens) est né après une rupture de pratique en 2007/2008 dans la conduite de projet. Il a joué un grand rôle dans le succès de l'étude. C'est maintenant devenu la « règle » au sein de SNCF Réseau qui possède d'ailleurs sa propre charte de concertation. Ce qui a été fait à Donges n'est pas reproductible partout car la concertation a nécessité un accompagnement par le support national, notamment pour animer la concertation avec les élus

¹²³ Le contournement ferroviaire des sites industriels de Donges concerne la ligne ferroviaire Nantes- St Nazaire – Le Croisic qui passe, au niveau de Donges (Loire-Atlantique) au sein d'un site industriel de 350 hectares comprenant une raffinerie (Total Raffinage France), un site emplisseur de Gaz de Pétrole Liquéfié (Antargaz) et un stockage de carburants (SFDM). Environ 60 trains de voyageurs et de marchandises circulent ainsi quotidiennement (14 d'entre eux s'arrêtent à la halte ferroviaire située à proximité immédiate des sites industriels). Le projet vise à créer une nouvelle ligne de 4,5 km, permettant de contourner les sites industriels de Donges. Celui-ci a été déclaré d'utilité publique le 17 novembre 2017.

locaux. Même s'il y a moins de grands projets à l'heure actuelle, un tel dispositif n'est pas toujours faisable.

Les critiques, aussi bien de la Mairie que de l'APEL, sur le manque de concertation à partir de 2008, venaient du sentiment « qu'on leur cachait des choses ». En fait, la mairie et les associations ont bien été associées dès le début. Mais les relations se sont tendues au fur et à mesure que le projet devenait concret : « écouter tout le monde, ne veut pas dire donner raison à tous ».

Solutions alternatives

Une bonne maîtrise d'ouvrage n'empêche pas des difficultés de « dialogue » entre les études environnementales et les études techniques sur les projets de modernisation. C'est moins vrai sur les travaux neufs où les options sont plus ouvertes.

Définition du projet

Au départ, le souhait de SNCF Réseau était de faire un projet commun avec la raffinerie Total, et donc une seule étude d'impact. Total ne l'a pas souhaité et a assis sa position sur une justification juridique, sur des réglementations et des calendriers différents. Total a pu justifier de projets distincts, ce qui a conduit à deux études d'impact.

Donges est cependant le résultat de sept à huit ans d'amélioration en continu. Pour des projets plus petits, la question se pose de la définition de la bonne échelle du projet pour appréhender tous ses impacts.

Cadrage préalable

Il n'y en a pas eu pour Donges et la position de l'entreprise n'est pas positive vis-à-vis de cette disposition. SNCF Réseau mène une centaine de projets par an et a toutes les compétences en interne pour faire son cadrage lui-même. Le cadrage préalable est normalement fait pour hiérarchiser, proportionner les enjeux et « mettre les moyens » là où il faut. Mais trop souvent il ne porte que sur le périmètre d'étude. SNCF Réseau ne veut pas se voir imposer un périmètre d'étude auquel il n'adhérerait pas.

Relations avec les services instructeurs

Quand l'instruction est une co-construction, c'est-à-dire quand il y a des échanges dès le départ avec les services de l'État, elle se passe généralement bien. Mais avec la baisse des effectifs, c'est de moins en moins le cas, et les réponses sont de plus en plus souvent binaires. A défaut d'être gênante, la situation actuelle n'est pas confortable.

Avis de l'Ae

SNCF Réseau reproche le nombre de recommandations (22) dans un avis pour une étude d'impact jugé par l'Ae de « grande qualité ». Mais SNCF Réseau regrette plus encore l'absence de hiérarchie dans les recommandations de l'Ae. Ainsi les remarques de pure forme (comme changer la couleur d'une carte) peuvent côtoyer des sujets de fond (revoir le modèle acoustique) sans distinction.

Un point de désaccord plus général avec l'Ae porte sur l'élargissement continu des périmètres d'étude, qui n'est pas une bonne chose, ni pour les maîtres d'ouvrage, ni pour le public.

Formation

Il serait intéressant que les instructeurs aient des parcours croisés leur permettant d'acquérir préalablement une expérience de maîtrise d'ouvrage. Sans cela, il est absolument nécessaire de créer un « espace » pour que toutes les parties prenantes se parlent.

Points à améliorer

- S'il y a un surinvestissement concernant la biodiversité, (les associations sont très vigilantes) les impacts sur la qualité de l'air et le changement climatique font partie des points à améliorer.
- Les possibilités offertes par les chapitres sur les impacts cumulés et l'état initial de référence sont peu « utilisées » par les services instructeurs. Le développement de ces chapitres pourrait éviter qu'un « petit projet » soit inutilement intégré dans une étude commune avec un « grand projet ». Ce fut le cas à Toulouse où un projet d'« accès souterrain à quai » s'est retrouvé embarqué dans l'étude de la ZAC Matabiau.
- Il n'est pas envisageable de réduire la taille des dossiers en raison des risques juridiques que cela pourrait faire courir. « On est condamné à vivre avec » la longueur des études. Mais il y a nécessité d'améliorer le RNT qui, trop souvent aujourd'hui, est élaboré au dernier moment, parfois sans aucun effort de synthèse, « est un copier-coller de l'EI ». Une idée serait d'associer des communicants à sa rédaction pour le rendre plus synthétique et agréable à lire.
- Il y a un besoin de guides sur l'analyse des impacts cumulés, l'état initial de référence, l'adaptation au changement climatique, la qualité de l'air, l'artificialisation des sols...
- SNCF Réseau est parfois confronté à des positions doctrinaires des services instructeurs, manquant de pragmatisme et pouvant par exemple entraîner le surdimensionnement d'ouvrages hydrauliques pour obtenir un arrêté loi sur l'eau.
- SNCF Réseau constate des disparités importantes d'instruction selon les régions et les MRAe : « le droit de l'environnement change constamment, il est difficile d'accepter qu'il soit en plus interprété différemment en région ». Il existe un grand besoin d'harmonisation régionale.

10.3. Les aménagements de SOLIDEO pour les Jeux Olympiques

Solideo est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) qui a la charge des infrastructures pérennes nécessaires au bon déroulement des Jeux Olympiques (JO) de 2024. Son statut a été confirmé après le choix de Paris pour les JO. Solideo a démarré en janvier 2018 et compte aujourd'hui 65 personnes. Solideo a deux métiers principaux :

- un pilotage de programmes, métier analogue à celui de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), assuré par la direction de la supervision ;
- la rénovation et la construction au sein d'opérations d'aménagement assurées par la Direction des opérations.

Son budget est de 1,5 milliard €, y compris sur la reconversion ultérieure des équipements. L'héritage est le raisonnement principal : le dimensionnement tient très largement compte des futurs usages. Les engagements environnementaux de Solideo sont :

1. la neutralité carbone en 2050 ;
2. le climat : comment les opérations permettront de vivre en 2050 ;
3. la prise en compte de la biodiversité dans tous les projets et à toutes les échelles de temps, la phase olympique étant considérée comme une phase transitoire.

Solideo a adopté dès octobre 2018 sa stratégie environnementale ainsi que sa stratégie d'accessibilité pour le para-olympique.

Historique favorable

Grand Paris Express avait réalisé des documents orientés vers le public. Les collectivités avaient conduit des études urbaines dès la phase de candidature. Le travail a commencé avant la désignation. Solideo a repris des éléments déjà obtenus notamment les inventaires faune flore, thématique prise très au sérieux en y consacrant les moyens financiers nécessaires.

En outre, les agents de Solideo ont tous un passé dans des établissements publics d'aménagement (EPA) et ont réalisé des études d'impact dans un contexte post-Grenelle.

Relations avec les BE

Tout le travail sur le chapeau commun des différents projets a été très utile. Le travail de maître d'ouvrage n'est pas que de suivre au quotidien le bureau d'études mais de le piloter. En outre, il doit mobiliser les autres maîtres d'ouvrage publics notamment sur les données. Solideo a bénéficié de l'effet JO. Il y a aussi eu à gérer la question des délais. La DUP n'a été obtenue qu'en juin 2019. Les délais sont tenus mais avec un rythme forcené. La DRIEE s'est aussi mobilisée.

Les deux bureaux d'études ont des équipes de taille réduite mais réactives : 7 et 12 personnes, Solideo considère que plus un bureau d'études est petit plus il est efficace, notamment en raison d'un fort turn-over.

Les bureaux d'études retenus n'étaient pas les moins chers mais l'offre était de qualité supérieure. Solideo a besoin de bureaux d'étude autonomes sur la rédaction car les équipes n'ont pas le temps de les reprendre.

Les marchés forfaitaires peuvent être des pièges. Un marché à bon de commande permet d'ajuster le volume de l'évaluation environnementale et pas seulement sur le volet faune flore. Solideo est ainsi capable d'engager rapidement des études complémentaires quand elles sont nécessaires.

Mobilisation des prestataires.

Solideo a conscience du temps contraint et doit être ambitieux pour chaque étape de procédure. Il existe une situation d'exception favorable créée par la loi olympique : il n'y a pas de 2^e enquête et il n'y a qu'une consultation du public. L'instruction par une seule autorité environnementale (l'Ae nationale) a également simplifié les choses.

Facteurs de réussite

Les engagements de Solideo en matière d'environnement assis sur une réelle conscience de l'importance de cette question constituent le premier facteur de réussite ; par exemple la construction bois est prévue pour mettre en place le stockage du carbone.

L'étude d'impact peut servir de socle à l'ensemble des démarches environnementales, y compris le dossier à présenter au CNPN qui a été préparé très tôt pour ne pas générer de retard face au risque d'un éventuel avis défavorable.

Sur le projet de village des média, les enjeux écologiques étaient importants. Par un travail avec la maîtrise d'œuvre, Solideo a été capable de produire des mesures ERC pertinentes mais aussi d'influer sur le projet d'aménagement lui-même. Solideo privilégie l'évitement et la réduction qui, s'ils sont bien pensés, n'ont a priori pas d'impact financier, au contraire de la compensation qui dans ce type de secteur peut être déconnecté du territoire.

Points à améliorer

Les volets de l'étude d'impact à améliorer sont liés à l'adaptation au changement climatique mais aussi à la question des GES avec des interrogations sur la capacité à progresser sur ce sujet. Des nouveaux métiers émergent avec des sujets d'aérodynamisme pour le bio-climatisme. Pour un projet emblématique comme les JO, on est presque à la limite de la recherche et le développement.

Les données de l'étude d'impact ne sont pas toujours entièrement remobilisées dans les projets.

Solideo s'est fixé des objectifs carbone très ambitieux. Mais le second œuvre n'a pas la maîtrise du sujet.

Solideo a voulu proposer des bilans à une très grande échelle, qui s'avèrent très généraux et globaux. Pour obtenir des résultats plus précis, il n'existe pas les données nécessaires. Il faudrait repartir des observations réelles. En outre, on part souvent de données moyennes. Il n'existe pas d'outil aux échelles intermédiaires d'un quartier.

Charte

Soberco est adhérent de Syntec et qualifié OPQIBI. Mais pour le BE les critères sont trop limités : des CV, des diplômes et des expériences. Soberco n'a pas signé la charte d'engagement.

Formation des maîtres d'ouvrage

Solideo considère qu'il y a sans doute besoin d'une assistance à maîtrise d'ouvrage quand le maître d'ouvrage n'est pas à la hauteur.

10.4. Le PLU de Yèvre-la-Ville (45)

L'évaluation environnementale du PLU de Yèvre-la-Ville (incluse dans le rapport de présentation) a été jugée de qualité par la MRAe Centre-Val de Loire. La mission partage cet avis.

Yèvre-la-Ville, qui comprend la commune associée Yèvre-le-Chatel, compte environ 700 habitants. Le maire et l'équipe municipale avaient un projet politique portant sur la maîtrise de l'urbanisme et la qualité du bâti afin de conserver l'âme de Yèvre-le-Chatel qui est classé plus beau village de France et accueille 100 000 visiteurs par an. Yèvre-la-Ville a également un charme à conserver. Il y a trois monuments historiques sur la commune, du petit patrimoine ainsi qu'un bâti de qualité.

Consultation

La DDT a fourni une trame d'un cahier des charges pour la consultation et des noms de cabinets pouvant réaliser la prestation. Plus de 10 cabinets d'études ont été consultés. Au total, même si tous n'ont pas répondu, il y a eu une réelle concurrence entre plusieurs bureaux d'études. L'analyse des

offres a été réalisée par la mairie¹²⁴. Le cabinet Ecmo a facturé sa prestation 30 000 euros (et estime avoir engagé des dépenses significatives au-delà du contrat). Biotope a été retenu, en lien avec la mairie, comme sous-traitant d'Ecmo pour la partie naturaliste, du fait de la qualité de son offre et son prix, mais aussi parce qu'il avait déjà travaillé avec le Pays sur la trame verte et bleue et avait une bonne connaissance du territoire. Le coût de sa prestation a été de 4 500 € dont 2 500 € de prospection.

Calendrier

Après les municipales de 2014 et la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, dite loi ALUR, le maire avait pour objectif de réaliser un PLU pour remplacer le POS. Il voulait surtout éviter que la commune soit sans document d'urbanisme en raison de la caducité des POS introduite par la loi ALUR. L'objectif était une approbation du PLU avant le 27 mars 2017, objectif qui a quasiment été atteint.

Le PLU a été conduit en un peu plus d'un an. Le facteur de qualité principal est pour le maire la bonne collaboration entre la commune et le cabinet Ecmo. Pour Ecmo, ce délai relativement court a été suffisant pour permettre une bonne appropriation par l'équipe municipale.

Concertation amont

Le maire considère que la concertation amont a été sérieuse avec notamment une réunion publique rassemblant plus de 100 personnes. Lors de cette réunion, comme lors des réunions techniques ultérieures, le maire a toujours été assisté par Ecmo, afin notamment d'expliquer le cheminement en faisant preuve de pédagogie sur le PLU. Dans l'ancien POS, trop de terrains constructibles étaient non construits. La commune avait conscience que la tendance de construction ne changerait pas. La construction dans les dents creuses devait donc être privilégiée et ne pas être bridée par une contrainte de taille des parcelles. En effet, dans le POS il figurait une exigence de superficie minimale de 1 000 m² qui n'a pas été reprise.

Enjeux environnementaux

Alors que le projet politique était porté par le maire, pour les aspects environnementaux il s'en est remis à Ecmo et Biotope avec une consigne de sérieux et de qualité. Ecmo a réalisé dans l'évaluation environnementale tout ce qui n'était pas lié aux dimensions « faune flore » et « milieux humides ». C'est Biotope qui a réalisé le diagnostic initial, l'analyse des incidences (dont Natura 2000) et les mesures ERC sur ces sujets. Cette méthode permet de contenir le coût du volet environnement de l'évaluation environnementale.

Les enjeux environnementaux sont circonscrits principalement autour des coteaux calcaires et des zones humides de la vallée de la Rimarde. Ils ont été bien traités et intégrés dans les dispositions du PLU. En outre, chaque parcelle ouverte à l'urbanisation (une trentaine) fait l'objet d'une fiche descriptive dans laquelle sont mentionnées :

- les espèces-types (de façon succincte) ;
- les espèces patrimoniales ou protégées ;
- l'enjeu écologique ;
- l'incidence du projet de PLU ;
- les mesures de préservation et de mise en valeur ;
- l'incidence résiduelle.

¹²⁴ Le maire est l'ancien responsable du patrimoine du Sénat et donc familier de la commande publique.

Intégration des autres plans-programmes

Ecmo considère que l'intégration des objectifs pertinents pour la commune du SDAGE est possible car ils sont concrets. C'est déjà plus difficile pour ceux du SRADDET et impossible pour les autres plans.

Inflation sur la taille des documents

L'objectif d'Ecmo était l'appropriation des documents par les élus. Si le rapport de présentation est long (235 pages) c'est surtout parce que les services de l'État demandent des développements sur un grand nombre de sujets. Le maire et Ecmo doutent qu'une seule personne du Conseil municipal l'ait lu en entier. Par contre le projet d'aménagement et de développement durable est court (13 pages) et facilement appropriable, de même que le RNT (10 pages).

Mise à disposition du public

Au-delà de la consultation publique, les documents du PLU ont été immédiatement disponibles sur le géoportail d'urbanisme. Tous les documents ont été en ligne dans un but de transparence et de meilleure acceptabilité par la majorité de la population.

10.5. Le parc éolien de Venesmes (18)

Le Groupe LUXEL est un énergéticien producteur d'électricité, surtout du photovoltaïque au sol et en moyenne toiture. Il développe ses projets, les finance, les construit et les exploite. C'est une PME indépendante adossée depuis début 2019 à EDF ENR.

Le groupe LUXEL a fait le choix d'un BE intégré principalement pour des raisons de :

- coût ;
- retours d'expérience (de toutes les études réalisées en interne et confortées par le suivi sur les centrales construites) ;
- préconisations réalistes (et s'éviter le cas classique d'un agenda de chantier réduit à un mois quand on additionne toutes les contraintes) ;
- réactivité (capacité de réponse rapide aux appels à manifestation d'intérêt).

L'entreprise compte 3 ingénieurs en environnement et réalise la plupart des chapitres de l'EI sauf celui concernant l'« état initial de référence du milieu naturel », qui est systématiquement sous-traité, ainsi que certaines études spécifiques (enjeux très « sensibles », compétences spécifiques non internalisées).

Le projet de Venesmes a été implanté sur une ancienne prairie pâturée, classée AU au PLU, destinée au logement ou aux activités économiques et où était présente une espèce animale protégée (niveau national) : le papillon Azurée du Serpolet. Entre mai et juillet 2018, six sorties ont été effectuées pour la faune et cinq pour la flore (BE ECR environnement).

La présence de l'espèce protégée a été la principale difficulté rencontrée sur le projet, celui-ci étant par ailleurs bien intégré au paysage, entouré d'une forêt, sans co-visibilité. LUXEL ayant déjà rencontré ce papillon sur d'autres projets, et savait, grâce aux retours d'expérience, comment limiter les impacts du nouveau projet.

La demande d'autorisation pour destruction et /ou perturbation d'espèce protégée a reçu un avis favorable avec réserves.

L'avis de la MRAE a été tacite.

L'enquête publique est prévue en septembre 2019.

ERC

L'évitement se fait par le choix du site. Dès la phase de prospection, les paramètres environnementaux sont intégrés.

Si malgré tout, des atteintes aux habitats demeurent, sont alors mises en œuvre des mesures « d'évitement partiel », c'est-à-dire de réduction (par exemple, « gel » de quelques centaines de m² d'habitat dans le périmètre du projet).

La compensation n'est utilisée que s'il reste des impacts sur les espèces protégées après application des mesures d'évitement / réduction.

Dans le cas de Venesmes, la problématique ayant déjà été rencontrée, les bonnes mesures ont été prises en amont. À la demande relative aux espèces protégées, était annexée la convention d'engagement pour le suivi avec devis établi par un BE, les démarches pour les acquisitions foncières nécessaires à la compensation étant déjà largement engagées.

Il est à noter que les acteurs locaux, très favorables au projet, ont été tout autant volontaires pour la mise en place de mesures compensatoires.

Coût des études

LUXEL y consacre un budget « achat » réduit, compensé par des charges de personnel plus élevées.

- Cas simples, avec un inventaire centré sur le cœur du cycle biologique : moins de 10 000€.
- Cas complexe, avec un inventaire cycle annuel complet : plus de 20 000 €.

Demandes complémentaires de la part de l'État

LUXEL constate que l'État exerce souvent une pression pour disposer d'inventaires « plus lourds » et standardisés pour tous les projets. La pression d'inventaire est définie par le BE externe en charge de la mission et adaptée selon la nature du site (terrain naturel, artificiel ou agricole). La définition d'un standard 4 saisons à fort niveau de pression d'inventaire pour tous les projets ne présente pas d'intérêt environnemental et alourdit sensiblement les délais de réalisation des dossiers d'étude.

Guides

Le guide de l'étude d'impact pour les installations photovoltaïques au sol (2009/2010) nécessiterait une mise à jour. LUXEL souhaiterait que les porteurs de projets soient intégrés à l'élaboration des différents guides et chartes.

Services instructeurs territoriaux

LUXEL constate de grandes disparités tant en ce qui concerne leur disponibilité que la cohérence d'application des directives nationales, d'où découle une certaine réserve vis-à-vis du cadrage préalable.

Ressources proportionnées aux enjeux

En cas de sensibilité particulière, par exemple paysagère, LUXEL n'hésite pas à mettre davantage de moyens, notamment en faisant appel à des BE extérieurs.

GES / Climat

Les projets de l'entreprise contribuent à réduire les émissions de CO2. En effet ils viennent en concurrence des autres énergies de pointes (thermiques : gaz / fioul) et pas de l'énergie de base (nucléaire). Cet impact positif est systématiquement quantifié et mis en avant dans l'EI.

Consommation d'espace

L'activité. est très consommatrice d'espace (on est cependant passé en quelques années de 1MW / 3 ha à 1MW / ha) même si les impacts au sol sont limités (ouvrages légers).

Rapport

De 150 à 250 pages au format A3. LUXEL n'a jamais eu de remarques sur la longueur du RNT. Au contraire, il lui a parfois été demandé de l'étayer (MRAE Occitanie). Le RNT est généralement établi avec davantage de données visuelles et de cartes que de texte.

Divers

LUXEL trouve impossible de pouvoir justifier à la MRAE du « meilleur site » au titre des seuls enjeux environnementaux et ce à l'échelle d'un grand territoire (intercommunalité, département) pour un projet d'envergure limité (quelques hectares à quelques dizaines d'hectare en moyenne) et défini par une multitude d'autres paramètres que les seuls enjeux environnementaux (critères techniques, économiques, foncier et politique).

LUXEL s'interroge aussi sur la longueur des suivis imposés. Une dizaine d'années lui paraîtrait largement suffisante car si « ça marche » à cette échéance-là, cela perdurera. Il est par ailleurs difficile de garantir un suivi effectif au-delà.

11. Le processus d'élaboration des guides

L'élaboration de guides est décidée par le CGDD pour différents types de motifs :

- évolution de la réglementation nécessitant un travail d'explicitation, comme par exemple le travail récent sur la biodiversité (avec la Caisse des Dépôts) ;
- expression ascendante des parties prenantes, internes (chefs de pôle EE des DREAL, CGEDD, services instructeurs) voire externes sur l'intérêt de progresser sur un sujet. C'est notamment le cas d'une demande non encore satisfaite sur les effets cumulés ou encore d'une demande de la Direction générale de l'Énergie et du Climat sur les EE stratégiques des plans et programmes à vocation environnementale.

Pour réaliser un guide un comité de pilotage est institué qui regroupe CGDD, directions d'administration centrale concernées, DREAL, MRAe et acteurs externes (BE, Agences d'urbanisme, associations). Il est ensuite procédé à une concertation élargie notamment des membres du comité de pilotage ERC. Le CGDD a eu recours à un appui (bureau d'études en assistance à maîtrise d'ouvrage) pour animer et rédiger pour un coût de 95 k€ financé à 2/3 par le CGDD et 1/3 par la DHUP. Trois personnes de l'équipe du CGDD ont suivi l'exercice à temps partiel pour un coût RH de l'ordre d'un demi ETP par an (estimation grossière qui pourrait être affinée). La mission a pu constater, au vu des informations qui lui ont été transmises par le CGDD, que l'implication des parties prenantes dans le processus d'élaboration des guides n'était pas toujours très importante ni très diversifiée.

Le processus d'élaboration des guides est de fait assez long, avec une durée le plus souvent comprise entre 18 et 24 mois. L'actualisation du guide sur l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme a ainsi été initiée à la fin de l'été 2017 et n'était toujours pas achevée fin août 2019, avec un processus de finalisation et validation excessivement long.

Le CGDD élabore aussi des documents plus courts en format quatre pages. Un de ces documents (collection « THÉMA » mars 2019) est consacré à l'évaluation environnementale. Conciliant clarté et une certaine forme d'exhaustivité, il permet par exemple de bien faire la différence entre les études d'impact des projets et les évaluations environnementales des plans et programmes.

Si la rédaction de ces documents (guides, 4 pages) est souvent de qualité, la mission s'est interrogée sur leur diffusion. Les efforts en la matière ne semblent pas suffisants tant en termes de diffusion électronique que de diffusion de versions papier, et encore moins de présentation à des interlocuteurs externes au travers des séminaires, formations...

La mission recommande à cet égard de donner une dimension beaucoup plus grande à ces questions de communication. Une réunion (mini séminaire) de parties prenantes (bureaux d'études, maîtres d'ouvrage, services déconcentrés, directions d'administration centrale...) pourrait ainsi opportunément être organisée afin de réfléchir à la définition d'une véritable stratégie de communication, assortie de plans d'actions.

À noter enfin qu'en complément des guides régionaux, certaines régions ont jugé nécessaire de conduire des démarches spécifiques ; bien évidemment il ne peut y avoir qu'une doctrine, valable sur l'ensemble du territoire national. Il convient à cet égard d'être vigilant et de bien veiller à ce que les démarches régionales soient efficaces, productives. L'analyse du CRERCO en Occitanie (cf. encart ci-dessous) vient souligner l'intérêt d'une démarche dont la nature première est fédératrice.

La proposition du CGEDD d'un lieu de regroupement des guides « officiels » recueille un avis favorable de principe, à articuler avec le centre de ressources ERC en cours de constitution.

Une autre forme de guide consiste en une bonne connaissance par les acteurs de la démarche d'évaluation environnementale (MOA/pétitionnaires, BE) des attentes des autorités

environnementales. L'Ae « nationale » a ainsi, au cours des dernières années, établi plusieurs « notes de l'Ae » délibérées en séance dans les mêmes conditions qu'un avis sur différents thèmes : le bruit, les AFAF, Natura 2000, les infrastructures de transport (routes notamment). Une note sur les ZAC est en cours de finalisation (elle a fait l'objet d'une consultation auprès d'un certain nombre de parties prenantes comme par exemple le Réseau National des Aménageurs). Une note sur la question sensible des GES devrait être initiée à l'automne pour une publication en 2020. Dans le même ordre d'idées, la MRAe Grand Est a élaboré une série de mini notes de doctrine sur une dizaine de thèmes (eau, bruit, élaboration des documents d'urbanismes...) regroupées dans un document intitulé « Les « points de vue » de la MRAe Grand Est / Référentiel à vocation pédagogique pour les porteurs de plans-programmes ou de projets dans l'élaboration de leurs évaluations environnementales » disponibles sur le site de la MRAe. Il serait judicieux de capitaliser ce type de réflexions au niveau national, sous une forme à définir.

Un exemple de coopération autour de doctrines régionales l'exemple de la « CRERCO » Occitanie

Une initiative intéressante a vu le jour en Occitanie : la CRERCO, Communauté Régionale Éviter Réduire Compenser en Occitanie.

Les copilotes État et Région cherchent à animer le partage d'enjeux complexes dans un esprit d'échanges pour créer une vraie communauté de travail, et avancer concrètement sur des sujets complexes : définition de la problématique, identification des points de consensus et de dissensus, co-construction de livrables partagés au sein de la communauté, et disponibles ensuite à tous (via un site internet dédié www.CRERCO.fr). La CRERCO rassemble, dans un cadre informel et souple, basé sur le volontariat et l'expertise, un très grand nombre (environ 200) de structures diversifiées (services de l'État, Établissements publics, collectivités territoriales, socioprofessionnels, scientifiques, ONG...).

Initialement créée pour réfléchir sur la création de « réserves de compensation » au sein du territoire régional, la CRERCO a vu son champ d'action s'élargir progressivement. Les actions de la CRERCO sont variées : groupes de travail, ateliers de production, visites de sites, newsletters, interviews (écrites et vidéo), séminaires réguliers, annuaire des acteurs, centre de ressource sur internet.

La CRERCO s'empare des sujets de préoccupations jugés les plus épineux pour le territoire d'Occitanie, pour les décortiquer et les analyser selon la séquence ERC. Deux livrables de recommandations sur les inventaires, les suivis environnementaux et sur la prise en compte de la biodiversité dans le développement de l'éolien, ont ainsi été élaborés en 2018. Le programme 2019 comprend des réflexions sur les milieux marins et sur la problématique foncière de l'articulation entre les compensations environnementales, agricoles et forestières.

Selon le directeur de la DREAL, la CRERCO donne déjà des résultats concrets dans l'application des politiques publiques impulsées par la DREAL grâce à l'existence d'éléments partagés de méthode et de doctrine régionale. Pour Didier KRUGER, le caractère innovant de cette démarche réside en particulier dans le fait qu'elle rassemble plutôt qu'elle oppose (aménagement / biodiversité, public / privé, environnement / agriculture), et se traduit ainsi déjà par une mise en œuvre de la séquence ERC dans un état d'esprit constructif, participatif et donc plus apaisé.

12. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
AE	Autorité environnementale (terme générique regroupant l'ensemble des formations d'autorité environnementale : Ae, MRAe, CGDD...)
Ae	Autorité environnementale (du CGEDD)
AFAFE	Aménagement foncier agricole, forestier et environnemental
AFNOR	Association française de normalisation
AMF	Association des maires de France
AMO	Assistance à maîtrise d'ouvrage
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
AQÉI	Association québécoise pour l'évaluation d'impacts
BE	Bureau d'études
CE	Code de l'environnement
Cerema	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CGDD	Commissariat général pour le développement durable
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CNCE	Compagnie nationale des commissaires enquêteurs
COPREC	Confédération des organismes indépendants tierce partie de prévention, de contrôle et d'inspection
EE	Évaluation environnementale
EES	Évaluation environnementale stratégique
EI	Étude d'impact
EIA	Environmental Impact Assessment
EIE	Étude d'impact sur l'environnement
EPA	Établissement public d'aménagement
EPA	Environmental Protection Agency
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
ERC	Éviter réduire compenser
FNE	France Nature Environnement
GES	Gaz à effet de serre

Acronyme	Signification
IAIA	International Association for Impact Assessment
ISO	Organisation internationale de normalisation
JO	Jeux olympiques
MOA	Maître d'ouvrage
MRAe	Mission régionale d'autorité environnementale
MTES	Ministère de la transition écologique et solidaire
OPQIBI	Organisme de qualification de l'ingénierie
PACA	Provence-Alpes-Côte d'Azur
PACAC	Provence-Alpes-Côte d'Azur - Corse
PIB	Produit intérieur brut
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
RNT	Résumé non technique
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SEA	Strategic environmental assessment
SIA	Strategic impact assessment
SIFÉE	Secrétariat international francophone pour l'évaluation environnementale
SOLIDEO	Société de livraison des ouvrages olympiques
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRU	Solidarité et renouvellement urbain (loi)
UPGE	Union professionnelle du génie écologique

Site internet du CGEDD : « Les derniers rapports »