



RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



# RAPPORT ANNUEL 2022

de l'Autorité  
environnementale  
(Ae)





Rapport d'activité 2022  
de l'Autorité environnementale. Juin 2023.

Directeur de publication : Alby Schmitt  
Rédactrice en chef : Karine Gal

Conception-réalisation : Citizen Press, Paris  
Crédit images : Autorité environnementale,  
Istockphoto

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







# Sommaire

**Dans un monde en crise,  
bien évaluer pour mieux agir** ..... 6



**L'Autorité environnementale en 2022** ..... 9

Compétences et missions ..... 10

Membres de l'Ae ..... 18

Méthodes et fonctionnement interne ..... 20



**2022, des dossiers toujours nombreux  
et variés** ..... 27

Avis rendus en 2022 ..... 28

Décisions au « cas par cas » ..... 40

De rares décisions d'évocation ..... 42

Le Zéro artificialisation nette (ZAN) ..... 42



**Zoom sur** ..... 45

Les projets routiers à l'heure du zéro artificialisation nette ..... 46

Les ZAC à l'heure du ZAN et du changement climatique ..... 52

La transition énergétique, un coût environnemental soutenable ?  
Pour quels bénéfices ? ..... 60

Une prise en compte insuffisante de la biodiversité  
dans les schémas régionaux de gestion sylvicole ..... 66

La qualité de l'air progresse-t-elle en France ? ..... 74

De l'évaluation environnementale des plans de prévention des risques  
d'inondation à celle des plans d'action de prévention des inondations ..... 80



**Annexes** ..... 87

120 avis : de la saisine à la publication de l'avis ..... 89

Avis 2022 – 72 projets ..... 90

Avis 2022 – 48 plans et programmes ..... 91

121 décisions : de la saisine à la publication des décisions ..... 93

Décisions 2022 – 80 projets ..... 94

Décisions 2022 – 41 plans et programmes ..... 95



# Dans un monde en crise, bien évaluer pour mieux agir



Après la crise sanitaire, l'année 2022 a de nouveau été marquée par des crises profondes : les bouleversements énergétiques ou encore les effets du changement climatique, signalés depuis longtemps et de plus

en plus manifestes, comme les incendies de forêt ou les déficits de ressources en eau. Dans le même temps, l'effondrement de la biodiversité se poursuit, et des pollutions anciennes, mal prises en compte, imposent des mesures difficiles à assumer. L'adaptation au changement climatique et l'engagement résolu dans la transition écologique ne sont plus des options. Agir aujourd'hui coûte moins que demain et est plus avantageux.

Face à la gravité croissante de la situation, au poids des conservatismes et des intérêts en jeu, on peut craindre l'absence de décisions, pourtant nécessaires, ou, à l'inverse, les décisions précipitées, passant outre les constats des évaluations environnementales. Dans ce contexte, le débat démocratique, éclairé par l'évaluation environnementale, n'est pas un luxe de procédure réservé au temps calme. Il s'agit, au contraire, de favoriser l'émergence de solutions partagées et efficaces pour préserver l'environnement, et de permettre aux responsables de mieux mesurer les conséquences de leurs choix.

L'étude d'impact a pour objet d'exposer les moyens de prévenir les principaux dommages environnementaux des plans et projets, après avoir synthétisé les enjeux et approfondi l'analyse des alternatives. Par ses avis, indépendants et publics, l'Ae participe pleinement à ce processus. Elle produit une analyse

critique de la qualité de l'étude d'impact présentée par les maîtres d'ouvrage sur le plan environnemental et sanitaire, et le niveau de prise en compte des enjeux environnementaux afin d'aider les maîtres d'ouvrage à faire évoluer le projet et d'éclairer la décision. En identifiant ce qui ne répond pas aux objectifs environnementaux dans les projets, les améliorations qui peuvent y être apportées, ou au contraire en soulignant la satisfaction des exigences environnementales par certains projets, elle propose à tous, et notamment aux décideurs, des clés de lecture de nature à améliorer les projets.

En 2022, comme les années précédentes, l'évaluation environnementale des plans et programmes est encore trop souvent perçue ou présentée comme une contrainte réglementaire, sans valeur ajoutée, alors que c'est un outil indispensable pour éclairer les choix et définir un cadre vertueux pour les projets.

Des progrès ont parfois été notés dans le domaine de la qualité de l'air, mais des résistances perdurent, par exemple sur la mise en place des zones à faibles émissions (ZFE), le recours systématique aux infrastructures routières ou encore les difficultés à interroger les émissions polluantes de l'agriculture. La définition de l'aléa dans la prévention des risques naturels tarde à prendre en compte le changement climatique, au détriment de la résilience des territoires. Malgré des avancées sur la caractérisation et la prise en considération des enjeux environnementaux, le caractère peu prescriptif des treize schémas régionaux de gestion sylvicole examinés en 2022 par l'Ae et leur faible territorialisation réduisent leur capacité à inscrire la gestion forestière comme une réponse à la hauteur des enjeux du climat et de la biodiversité.

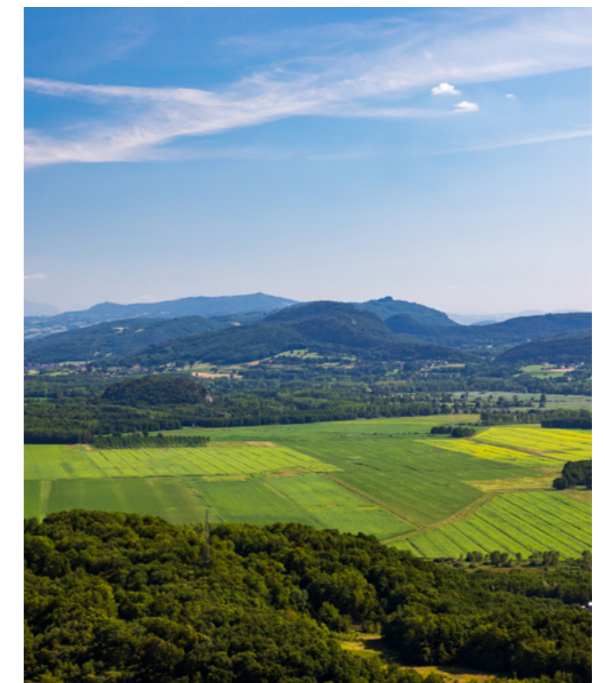
En liant santé et qualité de l'air, en intégrant le moyen et le long terme dans la recherche de solutions, les évaluations environnementales et les recommandations de l'Ae contribuent à mettre en évidence ces difficultés.

Construire ou reconstruire une ville « durable », « agréable à vivre » et « saine », investissant des secteurs déjà anthropisés, nécessite de traiter au juste niveau, et suffisamment en amont, l'exposition de nouvelles populations à des pollutions, nuisances ou risques, et donc de présenter sans complaisance et avec précision la réalité de l'état actuel et futur de l'environnement, et d'ajuster en conséquence les programmations.

Certains projets soumis à l'avis de l'Ae sont présentés comme positifs pour l'environnement ou la santé humaine (transports en commun, énergies renouvelables...). Cette vision optimiste ne résiste pas toujours à une analyse approfondie de leurs incidences dans une perspective élargie intégrant leur cycle de vie et leur contexte, la prise en compte des évolutions, notamment climatiques, et une démarche « éviter, réduire, compenser » rigoureuse.

Ainsi, en dépit des objectifs d'absence d'artificialisation nette et de perte nette de biodiversité, la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers est peu prise en compte dans les aménagements, en particulier les projets routiers. Pourtant, ce rapport annuel cite aussi des projets qui compensent correctement l'artificialisation qu'ils induisent et montrent la voie.

Treize années après la création de l'Ae, les études d'impact peinent toujours à distinguer l'essentiel de l'accessoire. Un travail méthodologique reste



assurément à accomplir, pour initier le processus d'évaluation environnementale dès l'amont de la conception des projets, plans et programmes, traiter à la fois les impacts et les moyens de les prévenir, mieux hiérarchiser les contenus des évaluations, aborder ouvertement les sujets les plus sensibles, ainsi que simplifier et rendre plus accessibles les documents, tout en les rendant plus robustes.

L'Ae poursuivra son travail sur les dossiers sur lesquels elle peut apporter une valeur ajoutée. Elle signalera plus explicitement les dossiers insuffisants pour assurer la complète information du public et sa participation lors des consultations publiques, et demandera alors la production d'une nouvelle étude d'impact.





# L'Autorité environnementale<sup>1</sup> en 2022

Compétences et missions

10

Membres de l'Ae

18

Méthodes et fonctionnement interne

20

<sup>1</sup> Formation d'autorité environnementale de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable suite au décret n° 2022-1025 du 20 juillet 2022.



# Compétences et missions

## Projets, plans et programmes soumis à évaluation environnementale



**C**ertains projets, plans et programmes sont soumis à évaluation environnementale<sup>2</sup> en fonction de leurs caractéristiques propres et de leurs impacts potentiels sur les milieux ou la santé humaine. Ces évaluations sont réalisées sous la responsabilité des pétitionnaires. Pour permettre au public d'être correctement informé au moment de sa consultation et de participer à l'élaboration de la décision, il est prévu qu'une « autorité environnementale » rende un avis public sur la qualité des évaluations et la bonne prise en compte de l'environnement par les projets, plans ou programmes évalués. En matière d'autorité environnementale, la répartition des rôles est assez complexe et les évolutions récentes ne l'ont pas simplifiée.

responsabilité des pétitionnaires. Pour permettre au public d'être correctement informé au moment de sa consultation et de participer à l'élaboration de la décision, il est prévu qu'une « autorité environnementale » rende un avis public sur la qualité des évaluations et la bonne prise en compte de l'environnement par les projets, plans ou programmes évalués. En matière d'autorité environnementale, la répartition des rôles est assez complexe et les évolutions récentes ne l'ont pas simplifiée.



### Projets

Selon le code de l'environnement<sup>3</sup>, l'Ae exerce la compétence d'autorité environnementale sur les évaluations environnementales des projets dans les principaux cas suivants :

- lorsque le ministre chargé de l'Environnement est l'autorité qui, au titre de l'une de ses compétences, prend la décision d'autorisation du projet, ou la propose au gouvernement (décret du Premier ministre pris sur rapport du ministre chargé de l'Environnement);
- lorsque le projet est élaboré par l'État représenté par un service placé sous l'autorité de ce ministre ou par des services agissant dans des domaines relevant de ses attributions, ou encore par un établissement public placé sous sa tutelle ou agissant pour le compte de celui-ci;
- pour les projets situés sur plusieurs régions ou internationaux;
- pour l'ensemble des projets de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages de la société SNCF Réseau et de sa filiale mentionnée au 5° de l'article L. 2111-9 du code des transports.

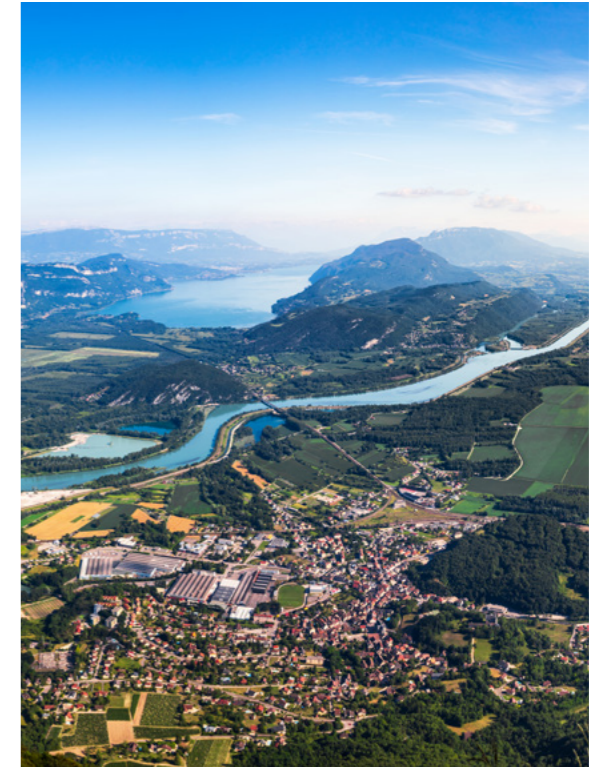
Le champ de compétence de l'Ae s'étend également à tous les projets nécessitant plusieurs décisions administratives, dès lors que l'une d'elles relève de la compétence de ce même ministre ou est proposée par ses soins au gouvernement, ou encore lorsque le ministre décide de se saisir d'un dossier et d'en confier l'instruction à l'Ae.

Le ministre peut en effet déléguer à l'Ae la responsabilité de rendre un avis relevant de sa compétence sur un projet ou une catégorie de projets, ce qui a été le cas par le passé pour les projets en mer et ceux en lien avec les Jeux olympiques et paralympiques 2024. Il peut aussi décider d'évoquer un dossier présentant une complexité ou des enjeux environnementaux particuliers et de confier l'instruction de l'avis à l'Ae en lieu et place de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe)<sup>4</sup>.

Par décision du 15 septembre 2022, le ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires a ainsi donné délégation à l'Ae pour rendre les avis d'autorité environnementale sur les projets donnant lieu à une décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution du ministre chargé de l'Énergie ou à un décret pris sur son rapport ou les projets élaborés par les services placés sous l'autorité du ministre chargé de l'énergie ou par des services agissant dans les domaines relevant de ces attributions. Ces domaines couvrent en particulier les installations nucléaires de base.

Pour les autres projets, cet avis est donné soit par le ministre lui-même, s'appuyant sur ses services, soit par les MRAe, au nombre de 20, qui s'appuient sur les services régionaux de l'environnement.

Outre sa compétence en matière d'avis, l'Ae rend également des décisions de soumission ou de non-soumission de projets à étude d'impact après un examen au cas par cas<sup>5</sup>. Cet examen concerne des projets ne nécessitant pas d'emblée une évaluation environnementale mais relevant d'un tel examen en application du tableau annexé à l'article R. 122-2. L'examen donne lieu à une décision de l'Ae motivée en fonction des incidences notables probables du projet sur l'environnement et la santé humaine et des mesures envisagées par le maître d'ouvrage pour réduire ou éviter ces effets.



<sup>2</sup> L'évaluation environnementale est un processus constitué de l'élaboration, par le maître d'ouvrage, d'un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, de la réalisation des consultations prévues, ainsi que de l'examen, par l'autorité compétente pour autoriser le projet, de l'ensemble des informations présentées dans l'étude d'impact ou le rapport environnemental et reçues dans le cadre des consultations effectuées. « L'étude d'impact » désigne le rapport d'évaluation des incidences des projets alors qu'on parle pour les plans et programmes de « rapport environnemental ».

<sup>3</sup> Article R. 122-6 du code de l'environnement : la compétence de l'Ae est définie au 2° du I de cet article ainsi qu'au 3° (dernière phrase) qui précise que « lorsque le projet est situé sur plusieurs régions, l'autorité environnementale est celle mentionnée au 2° ».

<sup>4</sup> Cf. 2°, 3° et 4° alinéas du 1° du I de ce même article.

<sup>5</sup> Présenté et défini aux articles L. 122-1 (IV), R. 122-2 et R. 122-3 du code de l'environnement pour les « projets », et L. 122-4 (III) et R. 122-17 (II) pour les plans et programmes.



### Une répartition complexe des compétences<sup>6</sup>

Pour les projets, l'article L. 122-1 du code de l'environnement<sup>7</sup> confie l'examen au cas par cas à une autorité « spécifiquement créée » à cette fin. Le principe général posé par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, dite « loi Grenelle 2 », de confier à une même autorité – environnementale – la compétence pour rendre les « avis » et arrêter les « décisions de cas par cas » a été remis en cause<sup>8</sup>.

L'article R. 122-3 du code de l'environnement, modifié<sup>9</sup>, définit les champs de l'examen au cas par cas des projets relevant respectivement du ministre de l'Environnement, de l'Ae, des préfets de région et (II de cet article) « des autorités désignées par l'article L. 512-7-2 chargées de l'examen au cas par cas pour les catégories de projets qu'elles mentionnent ».

Ainsi, c'est le préfet de département qui est compétent pour l'examen au cas par cas des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) soumises au régime de l'enregistrement. L'article L. 122-1 prévoit quant à lui une compétence d'attribution particulière à « l'autorité mentionnée à l'article L. 171-8 » pour les projets consistant en une modification ou extension d'activités, installations, ouvrages ou travaux relevant du champ de l'autorisation environnementale<sup>10</sup>, à certaines canalisations de transport ou installations nucléaires de base.

La décision de cas par cas concernant des projets situés sur plusieurs régions est rendue par les préfets de région concernés, qui prennent une décision conjointe, alors que les avis sur des projets situés sur plusieurs régions continuent de relever de l'Ae (dernière phrase du 3° du I de l'article R. 122-6).

Le ministre, lorsqu'il est compétent, peut décider de déléguer à l'Ae l'examen au cas par cas d'un projet ou d'une catégorie de projets. (cf. supra)



*Le ministre, lorsqu'il est compétent, peut décider de déléguer à l'Ae l'examen au cas par cas d'un projet ou d'une catégorie de projets.*

Une évolution du droit est à prévoir, la Commission européenne ayant mis en demeure les autorités françaises de mettre en conformité l'actuel dispositif de cas par cas avec la législation européenne.

L'arrêt du Conseil d'État n° 425424 du 15 avril 2021 a annulé le décret n° 2018-435 du 4 juin 2018 en tant qu'il ne prévoyait pas de dispositions permettant de soumettre à évaluation environnementale un projet susceptible d'avoir une incidence notable sur l'environnement pour d'autres caractéristiques que sa dimension. Une « clause-filet » a donc été introduite à l'article R. 122-21 du code de l'environnement par le décret n° 2022-422 du 25 mars 2022<sup>11</sup>. Elle permet désormais de soumettre à évaluation environnementale des projets appartenant aux catégories de la nomenclature annexée à l'article R. 122-2 du code de l'environnement susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et la santé humaine, mais situés en deçà des seuils<sup>12</sup>.

<sup>6.</sup> Voir l'avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le projet de décret portant réforme de l'autorité environnementale et des décisions au cas par cas, contribution délibérée lors de la séance du 5 février 2020. Il s'agit du décret n° 2020-844 du 3 juillet 2020.

<sup>7.</sup> Tel que modifié par l'article 31 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

<sup>8.</sup> Il existe certains projets pour lesquels la décision de soumettre ou d'exonérer le projet sera prise par le ministre ou le préfet, mais pour lesquels, en cas de soumission, l'autorité environnementale compétente pour rendre un avis sera l'Ae ou une MRAe.

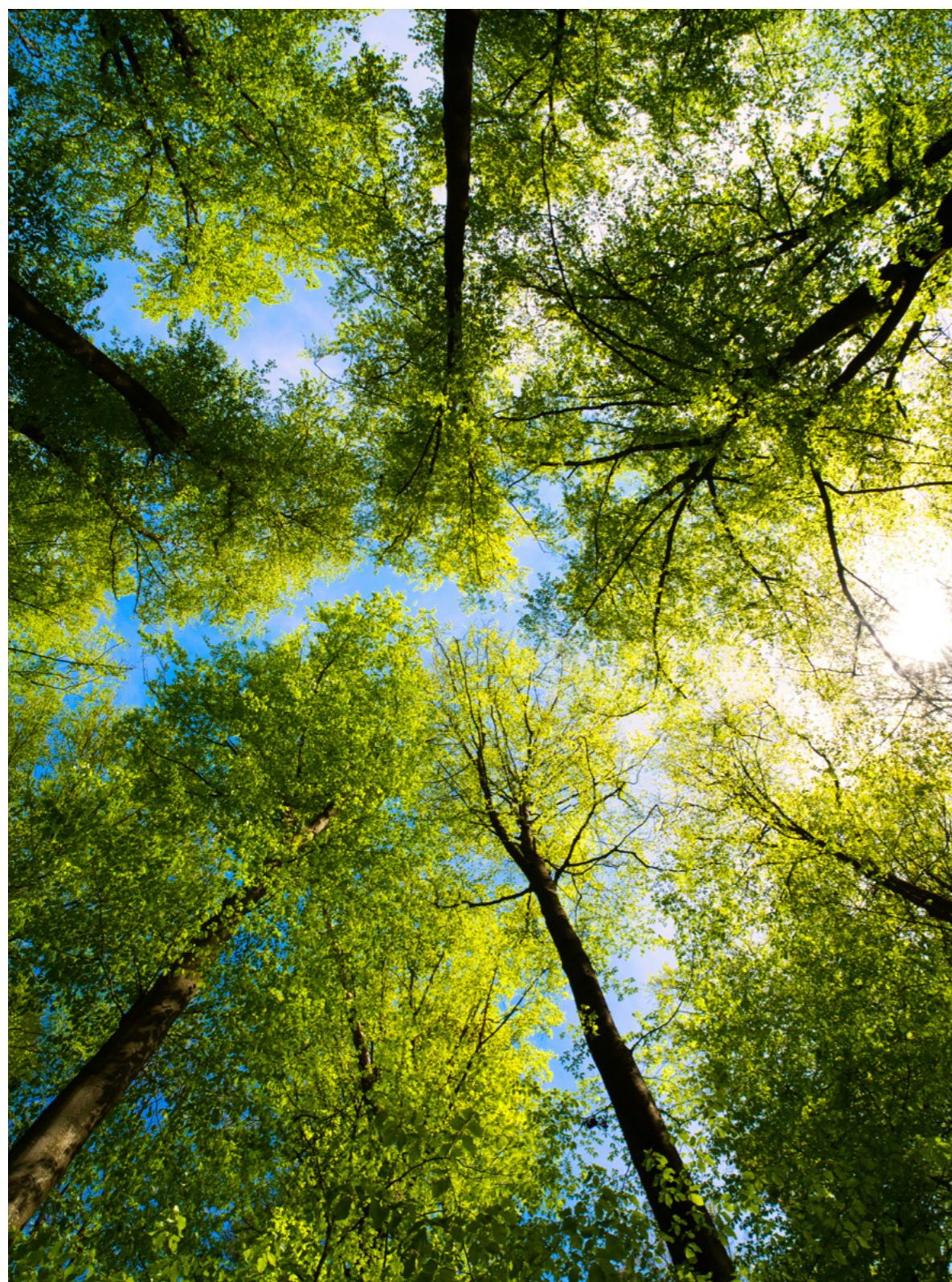
<sup>9.</sup> Décret n° 2020-844 du 3 juillet 2020 précité.

<sup>10.</sup> 2° alinéa du IV de l'article L. 122-1.

<sup>11.</sup> En 2015, le rapport « Moderniser l'évaluation environnementale » (Jacques Vernier) notait déjà la nécessité d'intégrer une clause-filet en considérant que « le maintien de la situation actuelle ne garantit pas la sécurité juridique des projets ».

<sup>12.</sup> C'est à l'autorité compétente chargée d'autoriser ou de valider la déclaration relative au projet pour la première fois, d'informer le maître d'ouvrage par décision motivée dans un délai de quinze jours à compter du dépôt du dossier, que son projet doit faire l'objet d'un examen au cas par cas par l'autorité environnementale.





### Plans et programmes

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

Le III de l'article R. 122-17 ouvre, par ailleurs, la possibilité pour le ministre chargé de l'environnement de soumettre à évaluation environnementale systématique, ou après examen au cas par cas, une catégorie de plans/programmes ne figurant pas sur cette liste.

Le Conseil d'État a jugé, à la lumière du droit de l'Union européenne, le 16 mai 2018 (arrêt n° 408887), que la liste présentée à l'article R. 122-17 ne pouvait pas être exhaustive et que des plans qui n'y figuraient pas pouvaient néanmoins être soumis à évaluation environnementale.

Dans un arrêt du 28 octobre 2021 (n° 447123), le Conseil d'État précise que « les plans d'exposition au bruit [...] déterminent les conditions d'utilisation des sols, qui s'imposent aux projets de construction et d'aménagement ». Il précise que « ces plans doivent, en conséquence, être regardés comme définissant, au sens des dispositions de l'article L. 122-4 du code de l'environnement, le cadre d'autorisation et de mise en œuvre de projets, et comme devant faire l'objet d'une évaluation environnementale ». La liste de l'article R. 122-17 n'a donc qu'un caractère indicatif.

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

Au titre de l'examen au cas par cas, sur 16 plans relevant d'un tel examen, sa compétence n'est désormais plus que résiduelle, étant limitée aux seuls plans de protection de l'atmosphère<sup>13</sup>.

Au titre de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme, l'Ae est compétente pour les directives territoriales d'aménagement (article L. 172-1), les directives territoriales d'aménagement et de développement durable, le schéma directeur de la région d'Île-de-France, les schémas d'aménagement régionaux, les prescriptions particulières de massif et les schémas d'aménagement de plage. L'Ae est également compétente pour les documents d'urbanisme et les unités touristiques nouvelles soumises à autorisation en application du second alinéa des articles L. 122-20 et L. 122-21 de ce code, lorsque leurs périmètres excèdent les limites territoriales d'une région.

Les autres plans relèvent de la compétence des MRAe. Celles-ci sont en particulier compétentes pour émettre des avis d'autorité environnementale sur la plupart des documents d'urbanisme, dès lors qu'ils n'excèdent pas les limites territoriales d'une région : plan d'aménagement et de développement durable de la Corse, schémas de cohérence territoriale (Scot), plans locaux d'urbanisme (PLU), cartes communales et unités touristiques nouvelles relevant des articles précités.

Comme pour les projets, le ministre de l'environnement peut, par décision motivée au regard de la complexité et des enjeux environnementaux du dossier, confier à l'Ae la charge de se prononcer en lieu et place de la MRAe territorialement compétente.

Afin d'assurer une cohérence entre les avis rendus par l'Ae et les MRAe, le décret du 2 octobre 2015 relatif au CGEDD confiait au président de l'Ae le soin de s'assurer du bon exercice de la fonction d'autorité environnementale exercée par le réseau de l'Ae et des MRAe. Cette responsabilité a été transférée à la « conférence des autorités environnementales » présidée par le chef de service de l'IGEDD et composée des présidents de l'Ae et des MRAe et du commissaire général au développement durable, représentant le ministre de l'environnement en sa qualité d'autorité environnementale.

<sup>13</sup> Les plans de prévention des risques technologiques, les plans de prévention des risques naturels prévisibles, les plans de prévention des risques miniers ont été confiés aux MRAe par le décret n° 2022-1025 du 20 juillet 2022.



### Un cadre d'exercice européen dont la transposition évolue

Les avis et décisions d'une autorité environnementale s'inscrivent dans le cadre des dispositions de la convention d'Aarhus et de la convention d'Espoo et des dispositions de deux directives de l'Union européenne<sup>14</sup> transposées en droit français et codifiées aux articles L. 122-1 à L. 122-3-4 du code de l'environnement pour les projets, et les articles L. 122-4 à L. 122-14 du code de l'environnement et L. 104-1 à L. 104-8 du code de l'urbanisme pour les plans et programmes.

Le cadre juridique national, qui, pour les études d'impact des projets, date de la loi sur la protection de la nature de 1976, a été profondément revu en 2010 suite à un avis motivé de la Commission européenne. Des modifications importantes ont été apportées par l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 en vue de transposer la directive 2014/52/UE, et par les décrets n° 2016-519 du 28 avril 2016 et n° 2016-1110 du 11 août 2016 qui ont conduit à la création des MRAe et modifié les nomenclatures des projets et des plans et programmes. L'entrée en vigueur de ces textes s'est échelonnée entre le 12 mai 2016 et le 17 mai 2017.

La France a fait l'objet d'une mise en demeure complémentaire de la Commission européenne le 7 mars 2019 pour non-respect de cette directive et d'une mise en demeure le 18 février 2021, la commission interrogeant l'objectivité des autorités chargées du cas par cas. Une nouvelle mise en demeure du 2 décembre 2021 questionne la transposition de la directive « Plans et programmes ». Un avis motivé portant sur la transposition de la directive « Projets » a été adressé à la France le 15 juillet 2022.

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

Émis à un stade suffisamment précoce du processus de décision quel qu'en soit l'objet, les avis visent à améliorer la qualité du processus d'évaluation environnementale et la prise en compte de l'environnement par les projets ou les plans et programmes concernés. Ils portent sur la qualité de l'étude d'impact du projet ou du rapport d'évalua-

tion des incidences du plan, et analysent la façon dont l'environnement a été pris en compte par le projet ou le plan/programme.

Les avis s'adressent :

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

Ils visent à améliorer la conception des projets ou plans/programmes dans un processus itératif, la participation du public à l'élaboration des décisions, et à éclairer l'autorité chargée d'autoriser le projet ou d'approuver le plan sur ses effets sur ses effets sur l'environnement et la santé humaine, qu'elle ne peut dès lors ignorer.

### Une autorité environnementale indépendante

La fonction de l'Ae est celle d'un garant qui apprécie la prise en compte des enjeux environnementaux par les maîtres d'ouvrage et par les autorités décisionnelles. La crédibilité du garant suppose l'absence de tout lien avec ces derniers. C'est ce qui a conduit à mettre en place une instance dédiée adossée à l'IGEDD, mais dotée de règles de fonctionnement spécifiques qui préservent son autonomie de jugement et d'expression pour les cas où la décision à prendre relève de l'une des attributions du ministre chargé de l'environnement. Bien qu'antérieure à la directive 2014/52/UE, elle s'inscrit parfaitement dans l'objectif poursuivi par celle-ci<sup>15</sup>.

L'Ae, qui n'est pas une autorité administrative indépendante<sup>16</sup>, veille à écarter toute suspicion de partialité, voire d'instrumentalisation de ses avis. La collégialité des délibérations, le caractère public



des avis et décisions, leur mise en ligne immédiate à l'issue des délibérations et la critique publique à laquelle ils sont soumis constituent de solides garanties en la matière.

Lors de sa séance du 20 octobre 2022, l'Ae a adopté par délibération collégiale un nouveau règlement intérieur pris en application de l'article 17 du décret n° 2022-1165 du 20 août 2022 portant création et organisation de l'IGEDD, publié ensuite au Bulletin officiel des ministères de la Transition écologique et solidaire et de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales<sup>17</sup> et sur le site internet de l'Ae. Ce règlement intérieur comprend les dispositions nécessaires à la démonstration de l'indépendance de l'Ae, notamment les déclarations individuelles d'intérêt produites par tous les membres, la publication des noms des membres délibérants sur chaque avis et la non-participation des membres susceptibles de conflits d'intérêts sur certaines délibérations. En 2022, il y a eu 23 dépôts concernant 21 avis.

#### Pour tout savoir sur l'Ae :

Composition, fonctionnement, saisines, avis et décisions rendus, sur le site internet de l'Ae : <https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html>

<sup>14</sup>. La directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, dite « Plans et programmes », et la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement modifiée, dite directive « Projets », modifiée par la directive 2014/52/UE.

<sup>15</sup>. Art. 5 § 3 b) : « L'autorité compétente veille à disposer d'une expertise suffisante pour examiner le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, ou avoir accès à une telle expertise. » Art. 9 bis : « Les États membres veillent à ce que l'autorité ou les autorités compétentes accomplissent les missions résultant de la présente directive de façon objective et ne se trouvent pas dans une position donnant lieu à un conflit d'intérêts. »

<sup>16</sup>. Voir loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes. Son président n'est soumis à aucun statut spécifique.

<sup>17</sup>. BO du 27 décembre 2022.



## Membres de l'Ae

### Les membres permanents de l'IGEDD

**Philippe LEDENVIC**,  
Président jusqu'au 23 novembre 2022 et membre permanent

**Alby SCHMITT**,  
membre permanent,  
Président par intérim  
à compter du 23 novembre 2022

**Hugues AYPHASSORHO**

**Sylvie BANOUN**,  
également membre de la MRAe  
Centre – Val de Loire jusqu'à  
fin novembre 2022 puis membre  
de la MRAE Île-de-France

**Nathalie BERTRAND**

**Karine BRULÉ**,  
depuis le 7 avril 2022

**Virginie DUMOULIN**

**Bertrand GALTIER**,  
depuis le 18 août 2022

**Louis HUBERT**

**Jean-Michel NATAF**,  
depuis le 22 janvier 2022

**Michel PASCAL**,  
jusqu'au 17 octobre 2022

**Annie VIU**,  
également membre de la MRAe  
Occitanie, jusqu'au 7 avril 2022

**Véronique WORMSER**,  
également présidente de la MRAe  
Auvergne Rhône-Alpes

### Les membres désignés en tant que personnes qualifiées

**Barbara BOUR DESPREZ**  
Ingénieure générale des ponts, des eaux et forêts.  
Membre du Conseil général de l'alimentation,  
de l'agriculture et des espaces ruraux.

**Marc CLÉMENT**  
Président de chambre au tribunal administratif de Lyon,  
Membre fondateur de l'Institut européen du droit  
(European Law Institute). Membre du Comité d'examen  
du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus.

**Sophie FONQUERNIE**, jusqu'au 18 août 2022  
Agricultrice dans le Doubs. Engagement associatif  
à l'Agriculteurs français et développement international  
(Afdi). Responsabilités antérieures en tant que  
vice-présidente de la région Bourgogne - Franche-  
Comté chargée de l'agriculture, de la viticulture et  
de l'agroalimentaire, dans le syndicalisme agricole,  
la commune, l'intercommunalité et la chambre  
d'agriculture.

**Christine JEAN**  
Vice-présidente du Conseil économique, social  
et environnemental régional de Nouvelle-Aquitaine  
et présidente de sa commission environnement,  
trésorière adjointe de la ligue de protection des oiseaux  
(LPO) France.

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

**Serge MULLER**  
Professeur émérite du Muséum national d'histoire  
naturelle. Président du Conseil national de la protection  
de la nature (CNP) et du conseil scientifique régional  
du patrimoine naturel (CSRPN) du Grand Est, jusqu'à  
fin avril 2022.

**Éric VINDIMIAN**, depuis le 17 octobre 2022  
Écotoxicologue, président du comité de dialogue  
de Santé publique France et du comité de dialogue  
radiofréquences de l'Anses, co-président de l'Alliance  
sciences sociétés, membre de France nature  
environnement, ancien membre permanent de l'Ae



### Les membres permanents de l'IGEDD



Philippe LEDENVIC



Alby SCHMITT



Hugues AYPHASSORHO



Sylvie BANOUN



Nathalie BERTRAND



Karine BRULÉ



Virginie DUMOULIN



Bertrand GALTIER



Louis HUBERT



Jean-Michel NATAF



Michel PASCAL



Annie VIU



Véronique WORMSER

### Les membres désignés en tant que personnes qualifiées



Christine JEAN



François LETOURNEUX



Serge MULLER



Éric VINDIMIAN



Barbara BOUR DESPREZ



Marc CLÉMENT



Sophie FONQUERNIE

### L'équipe permanente



Pierre-François CLERC



Gilles CROQUETTE



Céline DEBRIEU-LEVRAT



Daniel CANARDON



Marie-Françoise FACON



Caroll GARDET



Aranaiz MONTDÉSIR



François VAUGLIN

### L'équipe permanente

**Daniel CANARDON**,  
assistant

**Pierre-François CLERC**,  
chargé de mission

**Gilles CROQUETTE**,  
chargé de mission

**Céline DEBRIEU-LEVRAT**,  
chargée de mission

**Marie-Françoise FACON**,  
secrétaire générale  
et chargée de mission

**Caroll GARDET**,  
chargée de mission

**Aranaiz MONTDÉSIR**,  
assistante

**François VAUGLIN**,  
chargé de mission



## Méthodes et fonctionnement interne

**L'Ae s'est réunie en séminaire le 10 octobre 2022 pour évaluer son fonctionnement. Ces échanges l'ont conduite à modifier son règlement intérieur, en confirmant la nécessité de délibérations collégiales pour tous les avis et, si nécessaire, de convenir collégialement de l'adoption de nouveaux processus pour réduire les délais d'instruction et de délibération de ses dossiers.**

### Les avis

L'Ae émet ses avis par délibération collégiale, à partir de projets préparés par ses membres, ou par des rapporteurs de l'équipe permanente de l'Ae. Des membres des MRAe et des services « évaluations environnementales » des Dreal, voire des membres permanents de l'IGEDD, peuvent également être rapporteurs de projets d'avis de l'Ae, dans l'optique de développer une culture commune. Cette pratique, commencée en 2016, s'est poursuivie en 2022. Une vingtaine de dossiers ont ainsi été rapportés par des membres et des chargés de mission de l'IGEDD en complément de rapporteurs de l'Ae.

Les rapporteurs, en règle générale au nombre de deux par projet<sup>18</sup>, mènent leurs investigations en toute indépendance<sup>19</sup>, à partir d'une analyse des dossiers fournis par les pétitionnaires, en organisant les visites sur place et les entretiens qui leur paraissent utiles. La date de ces visites figure désormais dans chaque avis. Les rapporteurs sollicitent, le cas échéant, des contributions d'experts éclairant l'Ae sur des points complexes. Ils préparent des projets d'avis selon un canevas commun.

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

*L'apport de la discussion collégiale est déterminant : elle permet de croiser des expertises ou des lectures complémentaires.*

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

Les avis sont mis en ligne sur le site internet de l'Ae<sup>20</sup> le jour même de la séance où ils sont délibérés, et diffusés au pétitionnaire et à l'autorité chargée d'instruire les dossiers, au plus tard le lendemain. Le VI de l'article L. 122-1 fait obligation au pétitionnaire d'élaborer une réponse écrite à l'avis de l'autorité environnementale sur les projets et de la mettre à disposition du public au plus tard au moment de la procédure de participation du public.

Depuis la création de l'Ae en 2009, tous les dossiers avaient fait l'objet d'un avis explicite dans un délai de trois mois. Le décret n° 2021-1000 du 30 juillet 2021 portant diverses dispositions d'application de la loi d'accélération et de simplification de l'action publique et de simplification en matière d'environnement a réduit de trois à deux mois le délai de l'Ae pour rendre les avis sur les projets<sup>21</sup>.

L'Ae a privilégié, chaque fois que possible, la production d'un avis explicite dans des délais convenus avec chaque maître d'ouvrage tenant compte au mieux des moyens disponibles. Dès lors qu'un avis est publié, il ne peut être considéré comme « sans observation ». Cette posture est conforme à l'esprit des directives « Projets » et « Plans et programmes » qui poursuivent l'objectif d'assurer un haut niveau de protection de l'environnement et font de l'évaluation environnementale et des avis des autorités environnementales un moyen de le garantir. Un avis émis, même au-delà du délai de deux mois (ou trois pour les plans et programmes), garantit une meilleure sécurité juridique au porteur de projet (ou plan) et à l'autorité compétente qu'une absence d'avis. Le trop grand nombre d'avis tacites est par ailleurs un des griefs récurrents de la Commission européenne à l'encontre de la France.

Comme elle l'avait fait pour la première fois en 2021, tirant toutes les conséquences de l'impossibilité de rendre des avis dans les délais prévus par la réglementation, l'Ae a notamment collégialement décidé de ne pas rendre d'avis sur six programmes financiers, faute de moyens pour les instruire, ce silence valant alors « absence d'observation ».



<sup>18</sup>. En 2022, sept avis ont été rédigés par un rapporteur unique.

<sup>19</sup>. Cf. règlement intérieur de l'Ae, et notamment son article 3.

<sup>20</sup>. <https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/autorite-environnementale-les-avis-deliberes-2022-a3039.html>

<sup>21</sup>. Cf. l'avis de l'Ae du 24 février 2021 sur le projet de décret (séance du 10 février 2022). [https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/avis\\_ae\\_-\\_de\\_cret\\_clause\\_seance-1\\_cle0c156c.pdf](https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/avis_ae_-_de_cret_clause_seance-1_cle0c156c.pdf)



Conformément à l'article R. 122-4 du code de l'environnement, un maître d'ouvrage peut demander à l'autorité chargée d'approuver le projet, qui doit alors saisir l'Ae, de « rendre un avis sur le champ et le degré de précision des informations à fournir dans l'étude d'impact ». Le maître d'ouvrage doit préciser les questions particulières qu'il se pose et les difficultés d'interprétation des dispositions du code de l'environnement qui justifient sa demande. La même faculté est ouverte pour les plans et programmes (article R. 122-19 du code de l'environnement). **Ces avis, appelés « cadrages préalables », sont délibérés et publiés, comme tous les avis de l'Ae.**

L'Ae ne donne pas d'avis sur l'opportunité d'un projet : elle ne conclut donc jamais ses avis par la mention synthétique d'une qualification « favorable » ou « défavorable ».

L'article L. 122-1-1 du code de l'environnement précise que « l'autorité compétente pour autoriser un projet soumis à évaluation environnementale prend en considération (...) l'avis des autorités mentionnées au V de l'article L. 122 1 », au nombre desquels figure l'avis de l'Autorité environnementale. L'Ae rappelle ces éléments dans un encadré en préambule de chacun de ses avis.

Pour les plans et programmes, les articles L. 122-7 et R. 122-21 prévoient que l'Ae formule un avis sur le rapport d'évaluation environnementale et le projet de plan ou programme. Comme pour les projets, elle précise dans un encadré en préambule de l'avis que ce dernier n'est ni favorable ni défavorable et ne porte pas sur l'opportunité du plan ou du programme. Elle rappelle qu'aux termes de l'article L. 122-9 (2° du I) du code de l'environnement l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition du public une déclaration résumant la manière dont elle a tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles elle a procédé parmi lesquelles figure bien sûr celle de l'autorité environnementale.







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

L'examen au cas par cas des projets et des plans/programmes ainsi que la prise de décision qui le clôt suivent le même principe : les projets de décision, établis par un membre de l'équipe permanente, sont examinés par une commission d'examen, composée d'au moins deux membres permanents de l'Ae, puis présentés à la signature du président auquel l'Ae a donné délégation.

Les décisions sont rendues dans les délais réglementaires de 35 jours après saisine pour les projets, et de deux mois pour les plans/programmes (à partir du moment où le dossier est déclaré complet). Elles sont immédiatement rendues publiques. Dans le cadre de la délégation de compétences accordée au président de l'Ae<sup>22</sup>, ce dernier, de même que tout membre de la commission d'examen, a la possibilité, s'il l'estime utile, de demander que soit inscrit à l'ordre du jour d'une séance de l'Ae l'examen d'un projet de décision en vue de son adoption par délibération collégiale. Cette inscription est systématique pour tout examen de réponse à un recours gracieux ou contentieux déposé à l'encontre d'une décision.

Là aussi, l'apport de la discussion collégiale apparaît déterminant, tant dans la motivation de la décision que dans le sens retenu. Les décisions sont motivées sur la base de trois catégories de considérants : nature du projet; localisation; incidences sur l'environnement ou la santé humaine probables pour les projets; caractéristiques du plan; caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées et incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine pour les plans et programmes<sup>23</sup>.

Lorsque le dossier s'inscrit dans un projet<sup>24</sup> plus vaste soumis à étude d'impact (par exemple, un défrichement dans le cadre de la réalisation d'une ligne à grande vitesse, un poste de compression dans le cadre de la réalisation d'une canalisation de gaz, ou une opération au sein d'une zone d'aménagement concerté), les dossiers peuvent, selon le cas, faire l'objet d'un courrier pour préciser que la demande d'examen au cas par cas n'est pas recevable, ou d'une décision indiquant que c'est au titre du projet d'ensemble qu'une étude d'impact doit être produite.

La décision prise est soit la soumission à évaluation environnementale, soit la non-soumission. Elle n'est assortie d'aucune recommandation. La décision mentionne, en revanche, pour les projets, l'obligation pour l'autorité décisionnaire, en cas de non-soumission à évaluation environnementale, de vérifier, au stade de l'autorisation, que le projet correspond aux caractéristiques et mesures qui ont justifié la décision d'exemption (VI de l'article R. 122-3-1 du code de l'environnement).

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, lorsque l'autorité chargée de l'examen au cas par cas décide de soumettre un projet ou un plan à évaluation environnementale, la décision précise les objectifs spécifiques poursuivis par la réalisation de l'évaluation environnementale du projet ou du plan.

### L'équipe permanente

L'équipe permanente de l'Autorité environnementale comprend, au 31 décembre 2022, neuf personnes, dont le Président et un chargé de mission mis à disposition de l'Ae. Elle contribue au fonctionnement quotidien de l'Ae : analyse des dossiers entrants (complétude du dossier, compétence de l'Ae), suivi administratif des dossiers et de l'activité, mises en ligne, organisation des réunions, réponses aux questions des maîtres d'ouvrage, autorités administratives, et autres structures intéressées. Sept de ses membres participent également en tant que rapporteurs à l'analyse technique des dossiers et à l'élaboration des projets d'avis ou de décisions après examen au cas par cas, ainsi qu'à la rédaction des projets de notes.

<sup>22</sup>. Décision de délégation du 14 janvier 2019, publiée au bulletin officiel du ministère de la Transition écologique et solidaire.

<sup>23</sup>. En s'inspirant des critères décrits respectivement à l'annexe III de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 et à l'annexe II de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001.

<sup>24</sup>. Dernier alinéa du III de l'article L. 122-1 : « Lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité ».





2022

## Des dossiers toujours nombreux et variés<sup>1</sup>

L'Ae s'est réunie à 23 reprises en 2022, la plupart du temps en visioconférence, pour délibérer ses avis ainsi que certaines décisions complexes. Tous les avis sont publiés sur son site, immédiatement après leur délibération.

Avis rendus en 2022  
28

Décisions au « cas par cas »  
40

De rares décisions d'évocation  
42

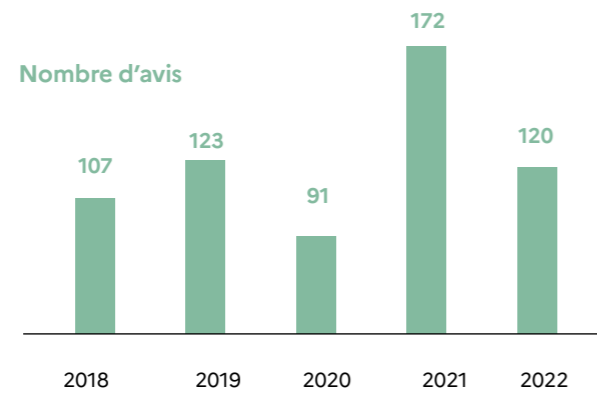
Le Zéro artificialisation nette (ZAN)  
42

<sup>1</sup> Formation d'autorité environnementale. Liste des avis en annexes.



## Avis rendus en 2022

L'Ae a rendu 120 avis en 2022, portant sur 72 projets et 48 plans et programmes.



Téléski du glacier de la Girose (05)

### L'Ae délibère trois types d'avis :

- de cadrage préalable d'une évaluation environnementale, à la demande du maître d'ouvrage, sur saisine de l'Ae par l'autorité compétente, pour délivrer à terme l'autorisation du projet ou approuver le plan ;
- sur des évaluations environnementales ou des études d'impact présentées à l'occasion de demandes d'approbation ou d'autorisation ;
- pour analyser si une étude d'impact doit être actualisée lors de demandes d'autorisations ultérieures.

En 2022, l'Ae a également publié sur son site, un avis sur le projet de décret n° 2022-422 du 25 mars 2022 relatif à l'introduction en droit français d'une clause-filet<sup>2</sup>.



Téléphérique glacier de la Girose La Grave-la Meije (05)



Téléphérique glacier de la Girose La Grave-la Meije (05)

### Un intérêt encore limité pour des cadrages préalables

Seul neuf des 120 avis ont concerné des demandes de cadrage préalable : cinq sur des projets, et quatre sur des plans et programmes, dont trois sur des plans de prévention des risques. Pourtant, les effets de cette procédure apparaissent bénéfiques. Ainsi, l'Ae a rendu en mars 2022 un cadrage préalable de l'étude d'impact du remplacement des téléskis du glacier de la Girose (La Grave, 05) par la construction d'un téléphérique. L'étude d'impact présentée en 2023 à l'Ae a su tirer profit de ce cadrage. Même si elle émet quelques recommandations, l'étude d'impact est bien proportionnée et l'étude paysagère étoffée.

<sup>2</sup> [https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/avis\\_ae\\_de\\_cret\\_clause\\_seance-1\\_cle0c156c.pdf](https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/avis_ae_de_cret_clause_seance-1_cle0c156c.pdf)



### Une baisse marquée du nombre d'avis sur les plans et programmes

L'Ae a instruit 48 dossiers de plans et programmes, sensiblement moins qu'en 2021 (83) mais davantage que les années précédentes (45 en 2019 et 26 en 2020). Elle a dû renoncer à émettre sept avis en cohérence avec le même type de décision en 2021.

En 2022, un seul plan présentait un caractère national (trois en 2021) : le 3<sup>e</sup> plan national de prévention des déchets. Tout en relevant les progrès liés à des lois votées à la fin des années 2010 et à leurs nombreux décrets d'application, l'évaluation environnementale des plans nationaux reste encore mal maîtrisée.

L'année 2022 se caractérise en revanche par le nombre important de schémas régionaux de gestion sylvicole (14 SRGS), de plans de protection de l'atmosphère (six PPA), de plans de prévention des risques (8 PPR). Le décret n° 2022-970 du 1<sup>er</sup> juillet 2022 a transféré la compétence « PPR » aux MRAe<sup>3</sup>. Trois zooms de ce rapport annuel sont consacrés à ce type de plans/programmes.

L'Ae a été saisie de deux plans d'aménagement : un schéma de cohérence territoriale « Maine Saosnois » et la modification n° 2 du schéma d'aménagement régional de Guyane.

Elle a rendu un avis sur un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (le Sage du bassin du Thouet) et sur trois plans climat-air-énergie (PCAET).

L'Ae a également rendu plusieurs avis sur des plans financiers : le CPER d'Île-de-France, le FEDER-FSE plan territorial de transition juste (PTJ) des territoires du Rhône et de l'Isère, et le projet de contrat de plan interrégional État-Régions (CPIER) Rhône-Saône (2021-2027).

Un plan concerne la mer : le projet de document stratégique de bassin maritime (DSBM) de Guyane (2022-88). Trois avis portent sur des chartes de plans naturels régionaux (PNR), « Vallée de la Rance-Côte d'Émeraude » et « Grands Causses », et un avis sur le cadrage préalable de la charte PNR de la Montagne de Reims pour la période 2024-2039.



DSBM Guyane



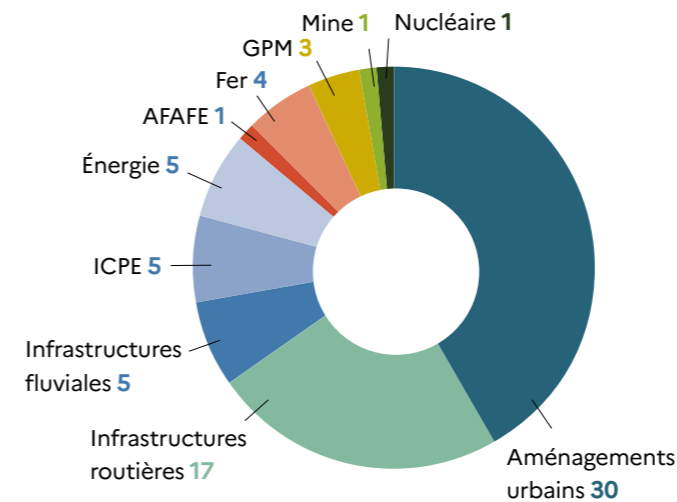
DSBM Guyane

Elle a également été saisie d'une directive régionale d'aménagement (forestier) pour le sud de la Guyane. Enfin, huit avis portent sur des plans de prévention des risques (PPR), dont deux dossiers de cadrage préalable concernant les PPRI (inondations) de Domazan et de Jonquières-Saint-Vincent (30).

### Une typologie de projets diversifiée

#### Installations nucléaires de base (INB) et mines :

L'Ae a examiné un seul dossier d'INB : la modification substantielle du réacteur n° 4 du centre nucléaire de production d'électricité (CNPE) de Paluel (76), soulevant la question des améliorations à apporter aux installations existantes. Un dossier atypique a concerné le stockage souterrain de déchets dangereux non radioactifs sur la commune de Wittelsheim (68), sur le site de Stocamine, suite à l'annulation de l'autorisation de le fermer définitivement. L'Ae avait rendu deux précédents avis sur ce dossier.



#### Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et énergie :

L'Ae a eu à connaître de plusieurs projets d'ICPE, généralement en raison de leur caractère inter-régional : une usine de fabrication de composants de batteries électriques dans le Douaisis (59) – le site « Envision AESC » –, un centre de tri des déchets issus de la collecte sélective à Loublande (79) et à La Tessoualle (49), un élevage de volailles sur la commune de Vix (85), et des modifications d'une unité de méthanisation sur la commune d'Essarts-en-Bocage (85). En outre, un dossier d'exploitation d'une unité de méthanisation et de valorisation énergétique de biodéchets sur le port de Gennevilliers (92) a fait l'objet d'un « cadrage préalable ».



Essarts-en-Bocage

<sup>3</sup>. Dispositions transitoires : « II. – Les dispositions de l'article 2 sont applicables aux projets de plan pour lesquels l'autorité environnementale est saisie au titre de l'examen au cas par cas à compter de la publication du présent décret. Lorsque l'autorité environnementale compétente au titre des dispositions en vigueur avant la publication du présent décret a déjà prescrit la réalisation d'une évaluation environnementale pour un plan, elle reste compétente pour rendre un avis sur ce plan et son rapport environnemental en application de l'article R. 122-21 du code de l'environnement ».



### 3 projets concernaient d'autres projets de production électrique à base d'énergies renouvelables :

- deux projets éoliens : l'extension de l'usine de fabrication d'éoliennes à Montoir-de-Bretagne (44) et la création d'un parc éolien sur les communes de Saint-Germain-d'Arcé (72), La Chapelle-aux-Choux (72) et Villiers-au-Bouin (37);
- un projet de centrale photovoltaïque : le projet Terr'Arbouts de Pujo-le-Plan, Saint-Gein et autres communes (40).

### 2 autres projets concernent des interconnexions électriques souterraines et sous-marines :

- entre la France et l'Espagne par le golfe de Gascogne, porté par RTE et son équivalent espagnol, entre le poste électrique de Cubnezais (33) et celui de Gatika à côté de Bilbao;
- entre la France et le Royaume Uni, porté par GridLink Interconnector Ltd. et RTE.



Yerres, renaturation du parc du Moulin à Crosne

### Fluvial

Trois projets ont concerné le canal Seine-Nord Europe (CSNE) :

- le projet de canal proprement dit, de Passel (60) à Aubencheul-au-Bac (59) ;
- une demande de cadrage préalable des quatre ports intérieurs ;
- le réaménagement de l'écluse de Quesnoy-sur-Deûle.

L'Ae a également été saisie par Voies navigables de France (VNF) d'une opération de dragage d'entretien de sédiments (quinze zones (45) concernant le canal de Briare et quatre, le canal du Loing) et d'une opération de renaturation des berges de l'Yerres à Villeneuve-Saint-Georges (94).

### Grands ports maritimes

L'Ae a été saisie à deux reprises par Haropa Port<sup>4</sup>. La première saisine a concerné le projet « La Chatière » de création d'un accès fluvial direct de la Seine aux terminaux maritimes conteneurs de Port 2000. La seconde a concerné le projet relatif à l'exploitation de trois formes de radoub.

Enfin, l'Ae a eu à connaître du projet d'extension du quai 12 et de confortement des quais 7 et 8 du Grand Port maritime de la Guadeloupe.

### Aménagements

Plusieurs projets d'aménagements urbains, notamment en Île-de-France, constituent des projets de rénovation ou de requalification : cas du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), du quartier prioritaire du Val Fourré à Mantes-la-Jolie (78), de la ZAC Dame Blanche Nord à Garges-lès-Gonesse (95), ou encore du dossier de création de la ZAC de Grigny 2 (91) prévoyant la démolition de 921 logements.

Quatre projets concernent Mayotte. Compte tenu de l'important accroissement démographique de ce département, trois s'inscrivent en extension urbaine : les ZAC Mjini-Héritage – Bandrélé (20 ha, 2 700 habitants), Tsararano-Dembéni à Dembéni (2 050 logements), ou encore l'Écoparc des Badamiers à Dzaoudzi-Labattoir, zone d'activités à dominante économique présentant une mixité fonctionnelle afin de remédier au manque de zone d'activités sur Petite-Terre.



Extension confortement quais GPM de la Guadeloupe



STEP Trébeurden (22)

### D'autres dossiers s'inscrivent :

- dans le désenclavement de quartiers enserrés dans des voiries routières : ZAC Charenton-Bercy (94) ;
- dans la politique de densification et d'accroissement de l'offre de logements et d'équipements à proximité de gares : ZAC Plante-des-Champs à Montmagny (95), ZAC Satory-Ouest (78), ZAC Canal Europe – Les Horizons (91), aménagement de la ZAC du Senia à Thiais et Orly (94) ;
- dans l'opération d'intérêt national « Nice Écovallée – Plaine du Var » (métropole Nice Côte d'Azur) : ZAC des Coteaux du Var à Saint-Jeannet, ZAC du Hameau de la Baronne à La Gaude (06).

L'Ae a rendu des avis sur des actualisations d'études d'impact de ZAC : Saint-Jean-Belcier à Bordeaux ; Flaubert à Rouen ; Canal Europe – Les Horizons à Évry-Courcouronnes (91), l'Ae se prononçant au stade de la réalisation sur l'actualisation de l'étude d'impact du dossier de création ; Charenton-Bercy (2<sup>e</sup> avis) ; les Minotiers au Pont-de-Claix (38), l'actualisation étant liée à la création, dans la ZAC, d'une halte voyageurs ferroviaire ; Hameau de la Baronne, sur la commune de La Gaude (2<sup>e</sup> avis en continuité du premier avis relevant les recommandations qui n'avaient pas reçu de réponse).

L'Ae peut être interrogée sur la nécessité d'actualiser ou non l'étude d'impact : cf. ZAC Confluence à Lyon ou ZAC Inspira (38), à l'occasion de l'extension du raccordement sud du faisceau ferroviaire de Salaise-sur-Sanne au réseau ferré national.

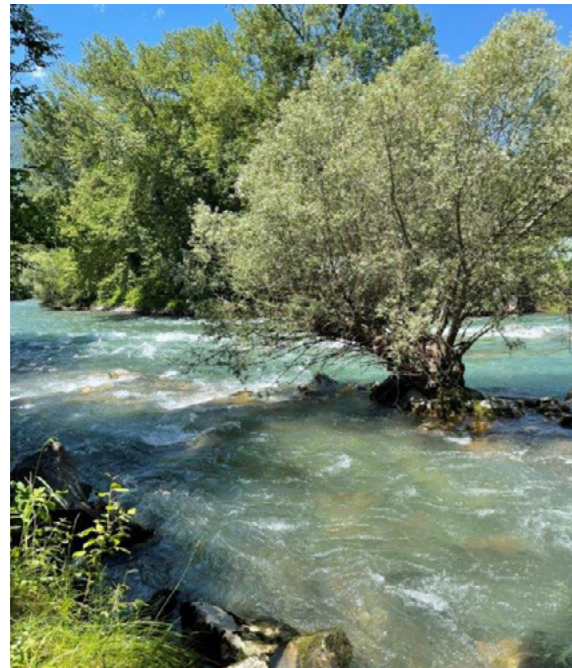
Ces questions interviennent notamment au stade des permis de construire (PC) pour l'opération de restructuration des ateliers de maintenance des équipements Vaugirard (75), pour la ZAC Tissonvilliers III, à l'occasion de la création d'un centre de bus biogaz RATP à Villiers-le-Bel (95), et enfin pour la modernisation de la gare d'Austerlitz et le dépôt d'un PC modificatif de l'opération Paris Austerlitz.



Cubnezais, poste électrique actuel

<sup>4</sup> Établissement public fluvio-maritime, créé à la suite de la fusion des ports du Havre, de Rouen et de Paris.





Garonne, pont passage

### 2 dossiers ont permis d'aborder des questions de réaménagement de stations de montagne :

le 3<sup>e</sup> tronçon des téléphériques des Glaciers de la Meije sur la commune de La Grave (05) et le réaménagement du domaine skiable Saint-Lary-Soulan (65).

Deux projets de renaturation des cours d'eau en zone urbaine ont été traités par l'Ae, tous deux amorcés par la nécessité de protection contre le risque d'inondation :

- l'aménagement du Vallon du ru du Sausset, à Tremblay-en-France (93), au sud de l'aéroport Charles-de-Gaulle;
- l'aménagement des berges de l'Yerres dans le quartier Belleplace-Blandin au sud de la commune de Villeneuve-Saint-Georges (94), à l'amont immédiat de la confluence entre la Seine et l'Yerres.

### 2 projets atypiques :

- l'aménagement du secteur des Dunes de la Slack dans le périmètre du Grand site de France « les Deux Caps Gris-Nez, Blanc-Nez » (62);
- l'aménagement de la colline d'Élancourt (78), site désigné pour accueillir les épreuves de VTT des Jeux olympiques et paralympiques (JOP) de Paris 2024, dont la qualité de l'étude d'impact, qui développe une séquence ERC conséquente, conduit à des impacts résiduels limités.



Les Deux Caps Blanc-Nez, Gris-Nez

Un dossier d'actualisation atypique s'est inscrit dans le cadre d'une procédure d'autorisation environnementale d'un « Porter à connaissance » relatif au renforcement du littoral et à la mise en place d'aires de sécurité aux extrémités des pistes de l'aéroport Roland-Garros à La Réunion.



Élancourt, corridor forestier

### Les infrastructures de transport

- Elles concernent quatre projets ferroviaires, dont :
- le réaménagement d'une plateforme de transport combiné à Vénissieux – Saint-Priest (69) permettant le transfert des conteneurs de camions vers le train;
  - la modernisation de la ligne SNCF Montréjeau – Luchon (31-65), reprise de l'exploitation de la ligne entre Montréjeau et Luchon (31), portée par SNCF Réseau, et dont la réalisation et la gestion seront transférées à la Région Occitanie;
  - un passage à niveau inscrit dans le réaménagement du secteur de la gare de Brignoud (38);
  - le réaménagement du centre de maintenance SNCF Sud Azur de Nice Saint-Roch (06).

L'Ae a émis des avis sur des projets routiers du réseau national concédé :

- la « liaison autoroutière entre Castres et Toulouse (LACT) » d'environ 63 km qui se décompose en deux opérations : le doublement de l'A680 entre Castelmaurou et Verfeil sur 9 km par mise à 2x2 voies de l'autoroute existante, et la création d'une autoroute en tracé neuf entre Verfeil et Castres. L'Ae avait émis un premier avis en 2016. Saisie à nouveau en 2022, l'Ae a notamment examiné les suites données à son premier avis;
- le contournement ouest de Strasbourg. Suite à la décision du 20 juillet 2021 du tribunal administratif de Strasbourg portant notamment sur des insuffisances de l'étude d'impact, l'Ae a été invitée à émettre un 2<sup>e</sup> avis qui actualise son 1<sup>er</sup> avis du 21 février 2018.

L'Ae a instruit quinze dossiers sur le réseau national non concédé, dont six contournements avec un avis portant sur une demande de cadrage préalable pour le contournement autoroutier d'Arles.

Elle a également instruit un projet de réalisation d'une voie verte d'environ 60 km sur la plateforme d'anciennes voies ferrées, entre Port-d'Atelier en Haute-Saône (70) et Plombières-les-Bains dans les Vosges (88), et entre Corbenay (70) et Le Val-d'Arjol (88).

Le statut des infrastructures routières qui évolue suite à la loi dite « 3DS » n° 2022-217 du 21 février 2022<sup>5</sup> devrait réduire, mais très progressivement, le nombre de dossiers routiers relevant de la compétence de l'Ae<sup>6</sup>.

En 2022, l'Ae n'a examiné qu'un seul projet d'aménagement foncier agricole, forestier et environnemental (Afafe), à Bourses-et-Martron (17).



Compensation berges érodées

<sup>5</sup> Son article 38 prévoit qu'un décret fixe la liste des autoroutes, des routes ou des portions de voies non concédées relevant du domaine routier national dont la propriété peut être transférée par l'État dans le domaine public routier des départements ou des métropoles, ou mises à la disposition des régions, à titre expérimental, dans les conditions définies à l'article 40 de la loi.

<sup>6</sup> Certains projets resteront de la compétence Ae, en particulier les projets interrégionaux.



### Les constats des années précédentes sont, pour une bonne part, encore et toujours d'actualité

À l'heure où les médias se font de plus en plus l'écho des inquiétudes sur l'avenir de la planète (changement climatique, effondrement de la biodiversité, raréfaction des ressources en eau douce...), l'Ae note encore trop souvent des décalages importants entre les ambitions environnementales affichées par certains projets, le contenu des dossiers présentés et la prise en compte des enjeux environnementaux et de santé humaine dans les choix faits par les maîtres d'ouvrage.

Certaines études d'impact sont génériques, ou avec des éléments manquants, ou encore sans distinction entre les données relevant de recherches bibliographiques et celles recueillies sur le terrain. Les enjeux ne sont pas toujours hiérarchisés.

L'évaluation environnementale reste encore trop souvent perçue comme une procédure entraînant des délais inutiles et retardant une autorisation considérée comme étant de droit. Certaines enquêtes publiques ou participation du public par voie électronique sont programmées juste après l'émission de l'avis de l'Ae et, par conséquent, sans possibilité de prise en compte de ses recommandations, le maître d'ouvrage se limitant à respecter l'obligation d'établir un mémoire en réponse.

Seul un suivi rigoureux des effets du projet sur l'environnement permet d'appréhender l'opérationnalité et l'effectivité des mesures d'évitement, de réduction, voire de compensation (séquence dite « ERC »). Les maîtres d'ouvrage mais aussi les autorités compétentes pour délivrer à terme l'autorisation ou approuver le plan doivent être plus exigeants et rigoureux sur les dispositifs de suivi, tout particulièrement pour les projets d'aménagements et d'infrastructures. L'Ae est rarement rendue destinataire des suivis opérés et des communications sur leur résultat, contrairement à ce que prévoit la réglementation (article R. 122-13 du code de l'environnement).

Dans le contexte – déjà ancien – du changement climatique, et malgré l'existence de nombreux guides, les bilans carbone restent les parents pauvres des évaluations environnementales.

La notion de « projet » au sens du III de l'article L. 122-1, bien que datant de 2016<sup>7</sup>, est encore bien souvent mal appréhendée, y compris dans le cas de projets industriels – c'est le cas par exemple du dossier de réaménagement du centre de maintenance de Nice Saint-Roch et le délestage du centre de maintenance de Marseille Blancarde (06-13).

La possibilité de recourir à une procédure commune (articles L. 122-14 et R. 122-27 du code de l'environnement) n'est guère exploitée : sur demande du



Vosges, voie verte

maître d'ouvrage, cette procédure permet pourtant à l'Ae de rendre dans un délai de trois mois un avis unique portant à la fois sur le projet et sur la mise en compatibilité d'un plan, le plus souvent un document d'urbanisme.

L'articulation entre un « projet » et le plan destiné à programmer ce projet n'est pas toujours décrite (cf. avis sur la création d'un centre de tri de déchets sur les communes de Mauléon et La Tessouale, pour la relation entre le projet et le PGPRD).

### Des dossiers de projets de plus en plus soignés et solides... mais présentant des défauts persistants

Les développements sur les projets routiers qui suivent concernent la notion de projet, l'actualisation de l'étude d'impact et certains aspects non développés dans les zooms consacrés aux projets routiers, aux ZAC et aux grands projets de la transition écologique : ces questions sont encore et toujours récurrentes dans tous les avis.

La description du projet est souvent limitée au contenu du dossier d'autorisation. Maîtres d'ouvrages et autorités compétentes restent ainsi dans une entrée par autorisation, comme avant la réforme de 2016, et non dans une entrée par projet. Cela reste peu compréhensible au regard de la logique de l'évaluation environnementale, car c'est bien le projet dans son ensemble qui génère des incidences. L'Ae rappelle ainsi régulièrement que « lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité », en rupture avec la notion d'« installation » de nombre de réglementations.

Comme à l'issue du processus décisionnel, l'ensemble des impacts d'un projet doivent avoir été étudiés, la nécessité d'actualiser l'étude d'impact peut être fondamentale, « les autorités mentionnées au V de l'article L. 122-1 donnent un nouvel avis sur l'étude d'impact ainsi actualisée, dans le cadre de l'autorisation sollicitée ». Une « actualisation »



Vosges, voie verte

limitée au strict champ d'une autorisation risquerait de laisser certains enjeux environnementaux orphelins, surtout en l'absence de toute autre autorisation. Dès lors, le processus d'évaluation serait incomplet.

Alors que la participation du public fait partie intégrante du processus d'évaluation environnementale, la lecture et la compréhension par le public des études d'impact et de dangers sont souvent entravées par des renvois à des informations « sous pli confidentiel » (« Construction d'une usine de fabrication de batteries électriques dans le Douaisis – site Envision AESC » ou « Modification substantielle du réacteur n° 4 du CNPE de Paluel »).

<sup>7</sup> Ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes.



**Trop de projets présupposent qu'une dérogation à la protection des espèces protégées et de leurs habitats leur sera accordée, moyennant des mesures de compensation.**

Dans un avis contentieux n° 463563 du 9 décembre 2022, le Conseil d'État en rappelle pourtant les conditions : « Cette dérogation peut être accordée lorsque sont remplies trois conditions : l'absence de solution alternative satisfaisante, le fait de ne pas nuire au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle, et, s'agissant notamment des contentieux sur des éoliennes tels que celui dont est saisie la cour, le fait que le projet réponde, par sa nature et compte tenu des intérêts économiques et sociaux en jeu, à une raison impérative d'intérêt public majeur. »

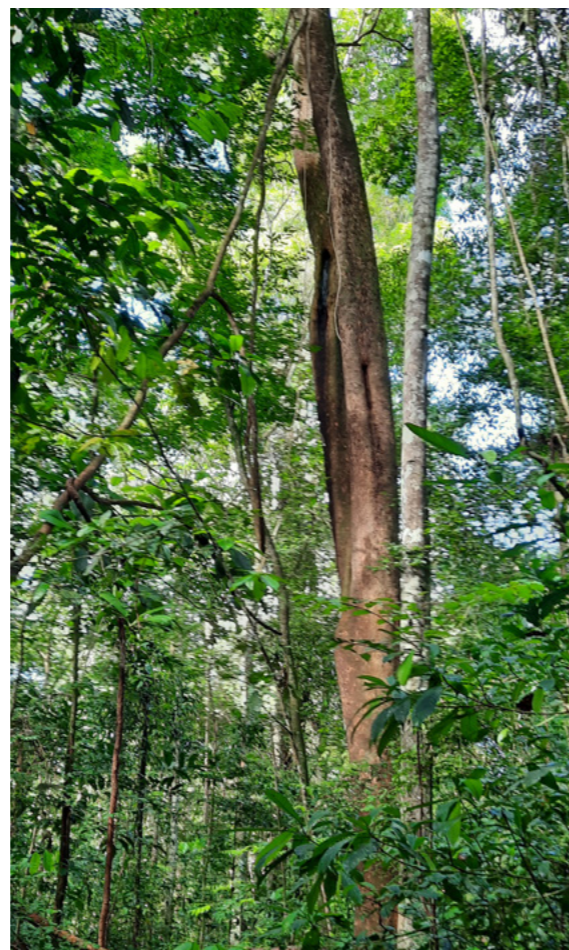
L'Ae a rendu un second avis sur le réaménagement du domaine skiable de Saint-Lary-Soulan. Le maître d'ouvrage depuis le précédent avis de l'Ae a en effet revu profondément son dossier pour tenir compte d'un avis défavorable de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Malgré cela, le périmètre du projet reste à préciser (intégration au minimum, au-delà de l'aménagement du col du Portet, du renforcement du réseau d'enneigeurs et des moyens d'accès au départ du TC Espiaube). En outre, les différentes pièces du dossier doivent être mises en cohérence afin d'assurer une information correcte du public.

Dans l'avis relatif à la ZAC Hameau de la Baronne à La Gaude (06), l'Ae fait le point des recommandations de son premier avis, suivies ou non d'effet (trafic, bilan carbone, GES...). Elle note également l'absence de restitution concrète du suivi lié à l'Écovallée et aux engagements pris dans le cadre de l'opération d'intérêt national (OIN).

Dans le cadre d'une procédure d'autorisation environnementale, l'Ae a été saisie d'un porter à connaissance concernant les « Travaux de renforcement du littoral et mise en place d'aires de sécurité aux extrémités des pistes (RESA) de l'aéroport Roland-Garros (La Réunion) ». Les protections visent la houle ou d'autres aléas liés à l'océan. L'Ae a conclu à la nécessité d'actualiser l'étude d'impact.



Sud Guyane, DRA



Sud Guyane, DRA

**Dresser le bilan des plans et programmes précédents**

La justification d'un plan repose avant tout sur son efficacité à atteindre ses objectifs. Or, le bilan du plan achevé n'est pas toujours présenté, voire établi. Sauf rares exceptions (3<sup>e</sup> plan de protection de l'atmosphère de l'agglomération lyonnaise), les raisons de son succès ou de son échec à atteindre ses objectifs ne sont pas présentées, explicitées ni évaluées. Or l'élaboration d'un nouveau plan devrait se concevoir non dans la simple continuité du précédent, mais dans une logique d'amélioration de l'impact de la politique qu'il porte, au vu du retour de l'expérience du précédent plan.

Les plans s'avèrent souvent peu prescriptifs, se limitant parfois à un recueil de bonnes pratiques ou à des rappels réglementaires, et renvoient en outre à l'étude d'impact de chaque projet l'analyse des incidences, comme le schéma régional des carrières de la région Occitanie ou la plupart des treize schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS) sur lesquels l'Ae a rendu un avis.

À Mayotte, l'Ae a souligné l'intérêt d'une démarche d'évaluation portant sur un périmètre élargi à l'OIN ou à tout le moins à l'échelle de l'ensemble des ZAC portées par l'EPFAM qui permettrait notamment de mutualiser les mesures compensatoires.

L'Ae a été saisie par le département du Pas-de-Calais d'un permis d'aménager concernant le Grand Site de France des caps Blanc-Nez et Gris-Nez, le Département étant maître d'ouvrage d'un plan de gestion, dit « schéma d'accueil », des Dunes de la Slack à Wimereux (62), périmètre qu'elle a jugé trop restreint, car « c'est à l'échelle du Grand Site<sup>8</sup> que devraient être définis les objectifs et tirées les conséquences qui en découlent pour les différentes composantes de son aménagement ». Elle demande en outre que les objectifs de fréquentation du Grand Site soient précisés et déclinés en matière de modalités d'accueil des publics, de modes d'accès, de gestion des déplacements et de temps de séjour, ainsi que de restauration des milieux dégradés, et que soit établi un bilan des aménagements réalisés.



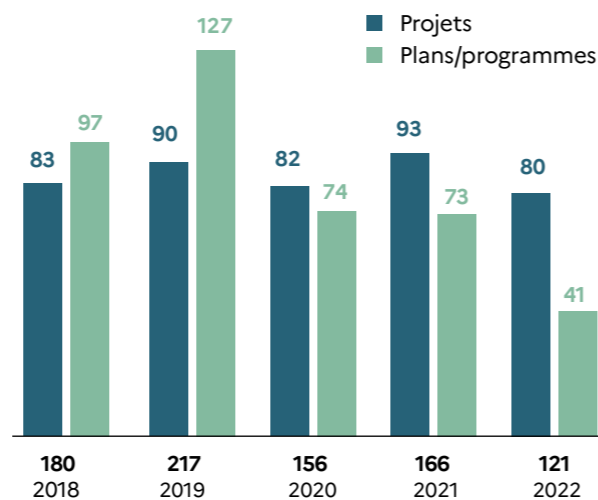
Sud Guyane, DRA

8. « cap Blanc-Nez », « baie de Wissant », « cap Gris-Nez – Haringzelles, Noirda – Audresselles » et « pointe de la Crèche ».



## Décisions au « cas par cas »<sup>9</sup>

L'Ae a rendu 121 décisions après examen au « cas par cas ». Deux décisions relatives à des projets auront été rendues hors délais en 2023.



Les décisions figurent également sur le site internet de l'Ae. En 2022, l'Ae a rendu une décision « tacite » impliquant une soumission à évaluation environnementale. Le maître d'ouvrage ayant redéposé le dossier et fourni des documents complémentaires, l'Ae a délibéré ensuite une décision explicite d'exemption d'évaluation environnementale.

L'Ae rappelle sur son site que l'absence de décision notifiée au terme du délai réglementaire vaut obligation de réaliser une évaluation environnementale.

Pour information, chaque dossier de demande d'examen au cas par cas est confié pour instruction à un rapporteur appartenant à l'équipe permanente. Celui-ci étudie le dossier, demande d'éventuels compléments puis propose un projet de décision à une commission d'examen composée de deux, parfois trois, membres permanents de l'Ae. Après échanges, le projet de décision est proposé au président de l'Ae pour signature de la décision. Si nécessaire, le projet de décision est délibéré.

Quatre demandes d'examen au cas par cas ont fait l'objet d'une réponse écrite et mise en ligne et non d'une décision. L'Ae a ainsi fait le constat, pour un certain nombre de dossiers de projets, qu'ils s'inscrivaient dans un projet plus large au sens du III de l'article L. 122-1, voire s'analysaient comme la modification d'un projet existant et non comme un nouveau projet, en contradiction avec la pré-

sentation figurant dans la demande de cas par cas. Lorsque la demande n'en décrivait qu'une opération, l'Ae a rappelé que le dossier devait décrire les caractéristiques de l'ensemble du projet.

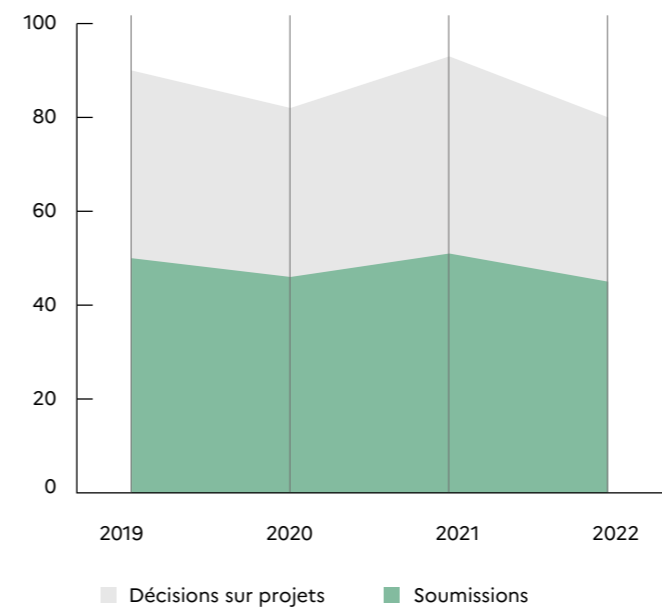
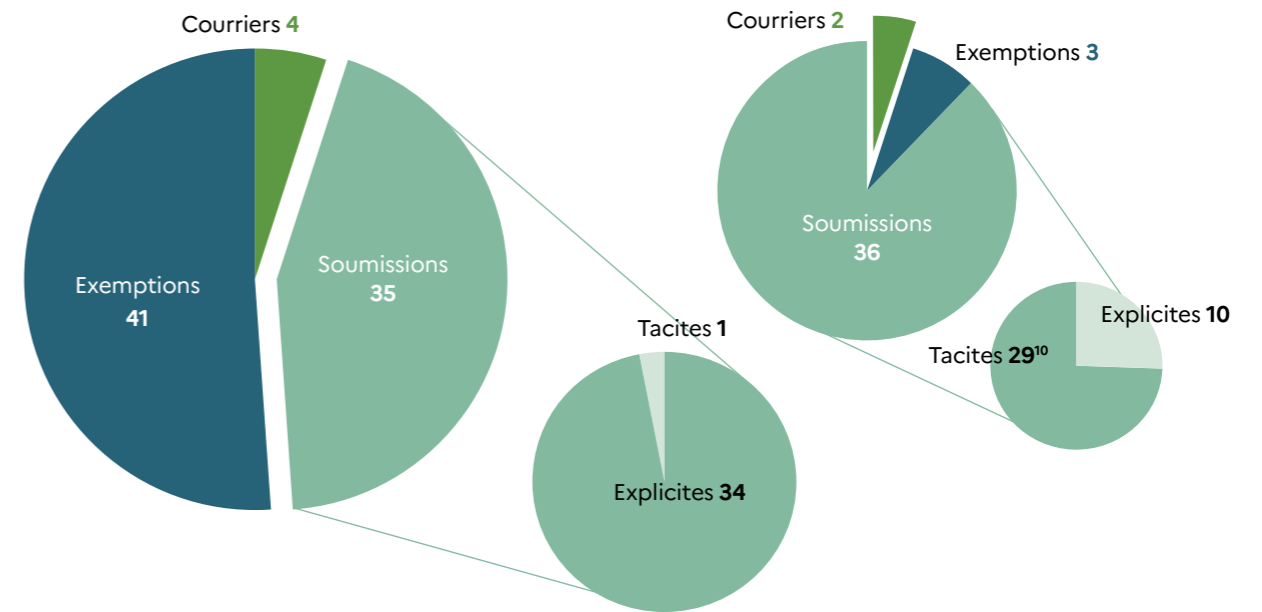
Les projets d'aménagement sont la catégorie la plus représentée (25), devant les projets routiers (5), ferroviaires (4) ou aériens (3). Cette année a été marquée par des demandes concernant des vertiports ou encore des augmentations de puissance concernant des centrales hydroélectriques.

Treize décisions de cas par cas relatives à des projets ont fait l'objet d'un recours. Selon les arguments apportés par le maître d'ouvrage à l'appui de son recours, l'Ae a maintenu ou réformé sa décision après échanges et discussion en séance. Pour les plans et programmes, trois recours ont été déposés.

Décomposition des décisions entre projets et plans/programmes

80 projets

41 plans programmes



Évolution du taux de soumission pour les décisions sur projets

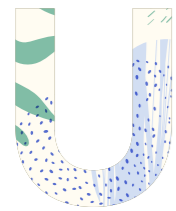
Décisions	2019	2020	2021	2022
Total	90	82	93	80
Soumissions	40	36	42	35
Pourcentage	44%	44%	45%	44%

<sup>9.</sup> <https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html>

<sup>10.</sup> Ces décisions tacites concernent essentiellement des PPR.



## De rares décisions d'évocation



Une décision d'évocation du 3 mai 2022, portant sur l'opération d'intérêt métropolitain Bordeaux Aéroparc, a été prise par la ministre de la Transition écologique, Madame Pompili. Le dossier n'a pour l'instant pas été soumis à l'Ae.

L'Ae s'est en revanche prononcée sur le dossier Stocamine<sup>11</sup> évoqué en 2015, cette décision étant motivée par le caractère sensible du dossier.

Cette année encore, aucun plan ou programme n'a fait l'objet d'une évocation.

## Le Zéro artificialisation nette (ZAN)

Et les premiers grands projets de la transition énergétique au nom du changement climatique s'invitent à la table de l'Ae...



Cette année 2022 a été marquée par des effets de plus en plus visibles du changement climatique (sécheresse, incendies), par la mise en œuvre de la loi « Climat et résilience » qui a introduit l'objectif de « zéro artificialisation nette », et par l'arrivée de grands projets à finalité environnementale.

À l'occasion de la production de ses avis, l'Ae a produit des analyses approfondies et des recommandations. L'Ae en fait la synthèse dans le cadre de six « zooms » intitulés :

- Les projets routiers à l'heure du zéro artificialisation nette (ZAN) : résorption de dysfonctionnements (ralentissements, accidents) ou cercle vicieux de nuisances ?

- Les ZAC à l'heure du ZAN et du changement climatique : prendre et donner le temps de ne pas aggraver l'exposition des populations aux pollutions et aux risques.

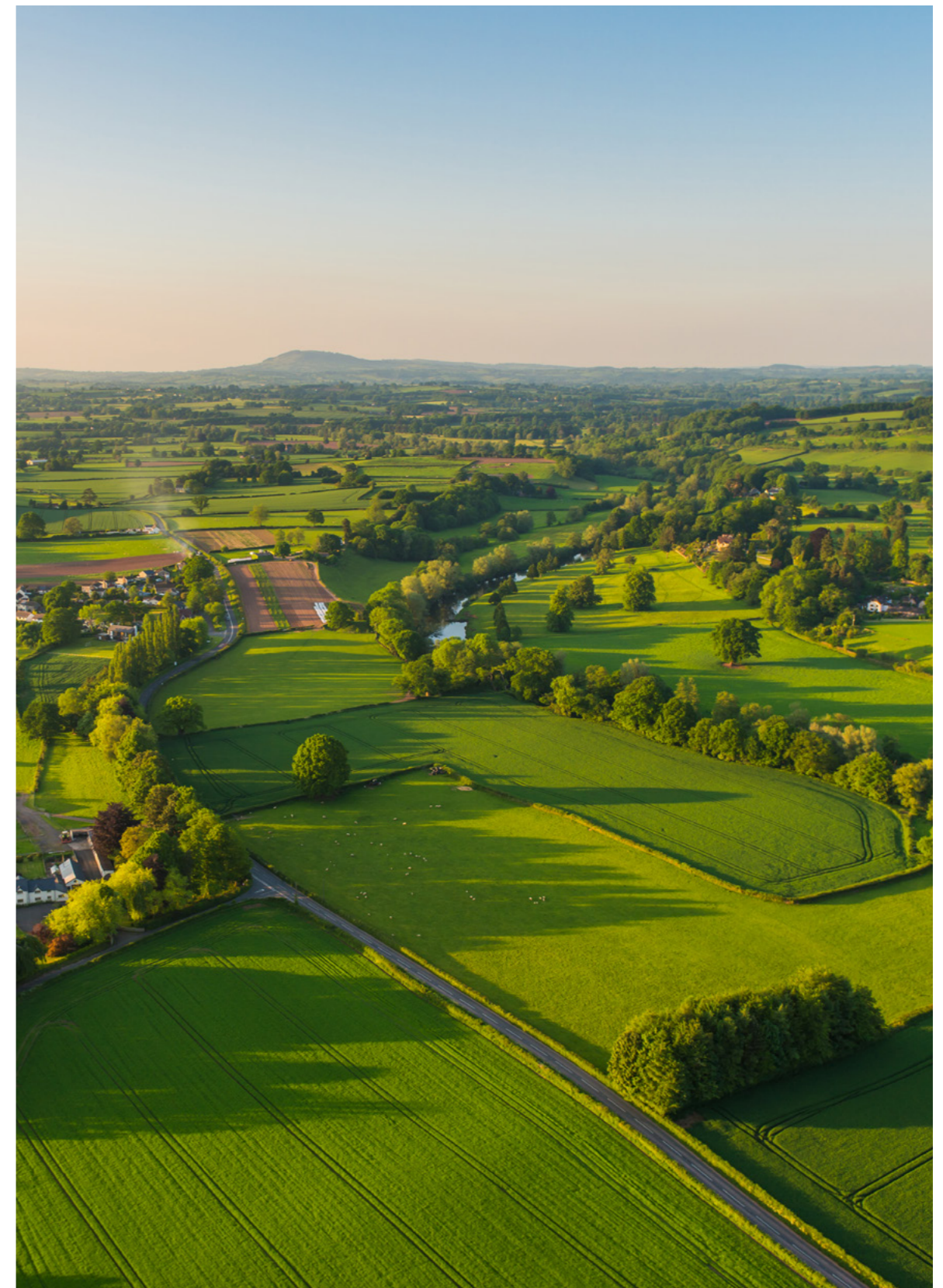
- La transition énergétique : un coût environnemental soutenable ? Pour quels bénéfices ?

- Une prise en compte insuffisante de la biodiversité dans les schémas régionaux de gestion sylvicole.

- La qualité de l'air progresse-t-elle en France ?

- De l'évaluation environnementale des plans de prévention des risques d'inondation à celle des plans d'action de prévention des inondations.

<sup>11</sup>. Stocamine : stockage souterrain de déchets dangereux non radioactifs sur la commune de Wittelsheim (68).







## Zoom SUR

Les projets routiers à l'heure  
du zéro artificialisation nette  
**46**

Les ZAC à l'heure du ZAN et du changement climatique  
**52**

La transition énergétique,  
un coût environnemental soutenable ?  
Pour quels bénéfices ?  
**60**

Une prise en compte insuffisante de la biodiversité  
dans les schémas régionaux de gestion sylvicole  
**66**

La qualité de l'air progresse-t-elle en France ?  
**74**

De l'évaluation environnementale  
des plans de prévention des risques d'inondation  
à celle des plans d'action de prévention des inondations  
**80**



# Les projets routiers à l'heure du zéro artificialisation nette

## Résorption de dysfonctionnements (ralentissements, accidents) ou cercle vicieux de nuisances ?



Cap Breton, atterrissage lotier corniculé



**Le principe d'absence d'artificialisation nette, dit « zéro artificialisation nette » ou ZAN : un objectif lointain (2050) mais lié à une réduction du rythme d'artificialisation de moitié dès cette décennie.**

L'étalement urbain, et la consommation des milieux naturels, agricoles et forestiers qu'il entraîne, la demande de transports et la consommation d'énergie constituent une atteinte majeure à l'environnement, et notamment à la biodiversité, au cycle de l'eau et à la capacité de stockage du carbone dans les sols. Les sols constituent des habitats vivants dont la reconstitution après artificialisation peut s'étaler sur plusieurs siècles.

À l'inverse, la préservation des milieux et l'arrêt de l'étalement urbain peuvent constituer l'opportunité d'une réorientation de l'économie locale. Face au rythme rapide de la consommation de ces espaces, la France a défini et affirmé l'objectif de lutter contre l'artificialisation des sols. Ainsi, le plan biodiversité adopté en 2018 comporte un objectif (1.3) de « limiter la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette ». Il est ainsi formulé : « L'étalement urbain et l'artificialisation des sols, en détruisant et en morcelant les espaces naturels, agricoles et forestiers, contribuent directement à la dégradation du fonctionnement des écosystèmes et à l'érosion de la biodiversité. Les politiques d'urbanisme et d'aménagement commercial seront revues afin

d'enrayer l'augmentation des surfaces artificialisées (bâtiments, infrastructures de transports, parkings, terrains de sport...), de favoriser un urbanisme sobre en consommation d'espace et d'améliorer la mise en œuvre de la séquence "éviter, réduire, compenser". »

Ce plan est venu préciser et traduire en matière d'artificialisation des sols la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, qui pose pour principe un objectif général d'absence de perte nette de biodiversité, codifié au I de l'article L. 163-1 du code de l'environnement. Son deuxième alinéa dispose que : « Les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité visent un objectif d'absence de perte nette, voire de gain de biodiversité. Elles doivent se traduire par une obligation de résultat et être effectives pendant toute la durée des atteintes. Elles ne peuvent pas se substituer aux mesures d'évitement et de réduction. Si les atteintes liées au projet ne peuvent être ni évitées, ni réduites, ni compensées de façon satisfaisante, celui-ci n'est pas autorisé en l'état. » À la suite de la publication du plan biodiversité, le gouvernement a publié l'instruction du 29 juillet 2019 relative à l'engagement de l'État en faveur d'une gestion économe de l'espace, dont le but est d'appeler au renforcement de la mobilisation de l'État local pour porter les enjeux de lutte contre l'artificialisation des sols, appliquer les mesures législatives prises en la matière et mobiliser les acteurs locaux.

L'objectif de ZAN a ensuite été traduit dans la loi avec l'adoption en 2021 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, dite « Climat et résilience », portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. Son chapitre III en détaille le principe et le décline dans le code de l'urbanisme fixant les modalités d'atteinte de l'objectif national d'absence nette de toute artificialisation (article 191) : « Afin d'atteindre l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050, le rythme de l'artificialisation des sols dans les dix années suivant la promulgation de la présente loi doit être tel que, sur cette période, la consommation totale d'espace observée à l'échelle nationale soit inférieure à la moitié de celle observée sur les dix années précédant cette date. »



Un suivi permettant de vérifier l'atteinte des objectifs est publié sur le portail de l'artificialisation des sols : <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/>. Celui-ci montre que la consommation<sup>1</sup> d'espaces naturels, agricoles et forestiers s'est stabilisée depuis 2016 autour de 23 500 ha par an. Certains territoires font face à une demande importante d'espaces pour l'habitat humain et pour des activités non agricoles ou forestières : le « recyclage » urbain (réutilisation de friches, transformations d'occupations existantes...) pourrait y être davantage encouragé pour diminuer l'artificialisation. D'autres territoires font l'objet d'une demande moins dynamique dans l'absolu, mais l'étalement urbain y est important, car de grandes surfaces sont artificialisées pour accueillir un faible nombre de personnes et d'emplois : sur ces territoires, les questions de l'efficacité de l'urbanisation, de son utilité, et de la définition des besoins réels sont fondamentales. Dans tous les cas la logique de convertir des milieux naturels, agricoles et forestiers en espaces artificialisés dans une logique d'offre doit être réinterrogée.

<sup>1</sup>. La loi « Climat et résilience » définit la consommation d'espaces comme « la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné ». Il s'agit donc de la conversion d'espaces naturels, agricoles ou forestiers en espaces urbanisés.





Monbalen Aménagement RN 21 Croix-Blanche

### Les projets routiers vus par l'Ae en 2022 : l'artificialisation sans limites n'est pas une fatalité

La liaison autoroutière Castres-Toulouse (LACT)<sup>2</sup> relie un territoire où la dynamique d'artificialisation est forte, en raison de l'attractivité de l'agglomération toulousaine<sup>3</sup>, à un territoire où l'étalement urbain diffus est important (le secteur de Castres). Le projet, dont la réalisation entraînera à elle seule une importante artificialisation, de l'ordre de 600 ha (en comptant aussi les destructions d'espaces naturels pour les besoins du chantier), devrait en outre, sur le long terme, renforcer l'évolution tendancielle de l'urbanisation déjà constatée dans ces territoires, ce que les études d'impact des projets routiers n'évaluent presque jamais correctement.

Une forte artificialisation, directe ou induite, n'est cependant pas inéluctable. L'aménagement de la RN21 au niveau de la déviation de la Croix-Blanche – créneau de Monbalen<sup>4</sup> ou le modeste projet de giratoire à Roquemaure sur la RN580<sup>5</sup> le montrent. Le choix d'un aménagement qui reprend, lorsque c'est possible, les infrastructures existantes pour les mettre à niveau (sécurité, largeur, accès, traitement des eaux...) permet en effet de réduire significativement l'artificialisation directe.

La déviation de Lussac<sup>6</sup> vise à améliorer une liaison à longue distance (l'axe Poitiers-Limoges) et à apaiser une traversée de village inadaptée au trafic actuel, notamment du fait des nombreux poids lourds. Le dossier inclut une démarche d'évitement de près de 30 % de l'artificialisation potentielle ainsi que des mesures de restauration, que l'Ae a recommandé de compléter pour compenser l'artificialisation liée au projet.

Le plus souvent, l'analyse des variantes des projets routiers ne cherche pas suffisamment à réduire la consommation d'espaces naturels, par exemple en étudiant les améliorations qui pourraient être apportées aux projets par le réaménagement de l'existant, notamment sur leurs parties les moins fréquentées, habituellement traitées de la même façon que les secteurs les plus utilisés. Une telle démarche, lors des demandes de déclaration d'utilité publique, mais aussi à l'occasion des demandes d'autorisation environnementale, permettrait

Si l'étalement urbain génère un besoin en infrastructures de transport, ces dernières peuvent à l'inverse entraîner une urbanisation du fait de déplacements facilités. Les infrastructures de transport présentent ainsi la particularité de générer une artificialisation non seulement directe liée à leur emprise au sol, mais également induite. Par ailleurs, elles créent des obstacles aux fonctionnalités des milieux naturels et ont des incidences sur le cycle de l'eau. L'Ae a émis plusieurs avis importants en 2022 sur des projets routiers en recommandant la caractérisation de ces effets induits et la définition d'alternatives permettant de les éviter.

d'intensifier les usages sur les surfaces où l'artificialisation est le mieux justifiée. L'Ae a émis des recommandations en ce sens sur certains projets, comme sur la LACT ou le contournement nord-ouest de Vichy<sup>7</sup>.

Un lien existe aussi entre l'analyse des variantes du projet routier et la maîtrise de l'urbanisation induite, tout particulièrement via le positionnement et le nombre des points d'échanges disposés le long de l'infrastructure. Ce sujet est l'objet de recommandations régulières de l'Ae. Le contournement ouest de Nîmes<sup>8</sup> illustre pleinement cette situation, car il prévoit des échangeurs susceptibles d'accélérer l'étalement urbain. Celui de la déviation à l'est d'Orange<sup>9</sup> relève d'une situation analogue, où un projet routier réduit les temps de parcours pour atteindre des zones non urbanisées et accroît ainsi le risque d'une urbanisation induite. Dans un milieu plus rural, la déviation de Langogne<sup>10</sup> illustre aussi cette dynamique d'artificialisation en créant une infrastructure comprenant un échangeur qui organise la desserte d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) créée dans des milieux naturels en discontinuité de la tache urbaine.

Comme l'artificialisation est en soi une atteinte à l'environnement, elle doit conduire à inscrire cette incidence dans la séquence « éviter, réduire, compenser ». Comme en dispose l'article L. 163-1 du code de l'environnement cité, si les atteintes liées au projet ne peuvent être ni évitées, ni réduites, ni compensées de façon satisfaisante, celui-ci n'est pas autorisé en l'état.



Liaison autoroutière Castres-Toulouse



Route Orange Aygues avec pont au-dessus de la voie SNCF

2. Avis de l'Ae n° 2022-062 et 2022-073 du 6 octobre 2022 sur l'A69 entre Verfeil et Castres et la mise à 2x2 voies de l'A680 entre Castelmaurou et Verfeil – « LACT » : Liaison autoroutière Castres-Toulouse (31-81) – Actualisation de l'avis n° 2016-62 du 5 octobre 2016.

3. La dynamique trop élevée de l'artificialisation en vigueur a d'ailleurs conduit le juge à annuler en totalité le PLUi de la métropole toulousaine pour ce motif le 30 mars 2021 : <https://www.editions-legislatives.fr/actualite/annulation-du-plui-h-de-toulouse-30-plu-et-7-pos-sont-remis-en-vigueur/>

4. Avis de l'Ae n° 2022-013 du 19 mai 2022 sur l'aménagement de la RN21 – section déviation de la Croix-Blanche – créneau de Monbalen (47) – Actualisation de l'avis Ae n° 2013-100.

5. Avis délibéré n° 2022-74 du 20 octobre 2022 – RN 86 et 580 – Liaison Pont-Saint-Esprit-Bagnols-sur-Cèze-Roquemaure – giratoire de Roquemaure (30).

6. Avis de l'Ae n° 2022-016 du 19 mai 2022 sur la déviation de la RN147 à Lussac-Les-Châteaux (86) – 2<sup>e</sup> avis.

7. Avis de l'Ae n° 2021-111 du 21 avril 2022 sur la RN209, contournement nord-ouest de Vichy (03), et sur la mise en compatibilité des documents d'urbanisme.

8. Avis de l'Ae n° 2022-036 du 21 juillet 2022 sur le contournement ouest de Nîmes et la mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme de Caveirac, Milhaud et Nîmes (30).

9. Avis de l'Ae n° 2022-079 du 24 novembre 2022 sur la déviation de la RN7 à l'est d'Orange, tronçons 1 et 2, sur la commune d'Orange (84).

10. Avis de l'Ae n° 2022-077 du 10 novembre 2022 sur la RN88 – Contournement de Langogne et mise en compatibilité du PLUi de la communauté de communes du Haut-Allier (48).



De surcroît, le fait que l'objectif à atteindre par les politiques d'urbanisme soit une absence d'artificialisation nette (à l'échelle de ces politiques) suppose que toute artificialisation excédentaire a vocation à être compensée. Si, dans un premier temps, les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires et les documents d'urbanisme ont à répartir de façon équitable les réductions de consommation d'espace, la désartificialisation devrait être mise en œuvre sans délai lorsqu'elle est déjà possible. Lorsque le bilan à l'échelle du territoire concerné ne respecte pas l'objectif, alors chaque projet devrait justifier de sa contribution à son atteinte.

C'est pourquoi l'Ae considère qu'une analyse précise doit être conduite à l'échelle de tout projet, notamment d'infrastructure routière, pour justifier de la contribution du projet à l'objectif d'absence d'artificialisation nette.

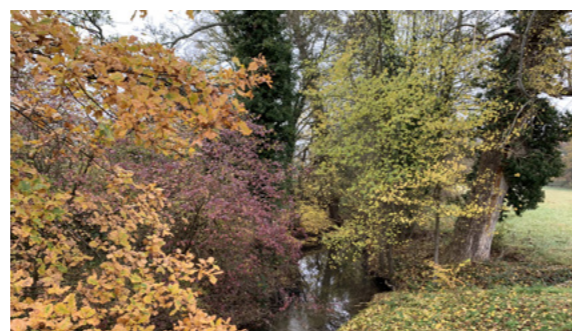
Or les pétitionnaires et les bureaux d'études bornent souvent la recherche de mesures compensatoires aux sujets sur lesquels porte une obligation spécifique (défrichements, espèces protégées, zones humides, continuités écologiques...) et omettent l'atteinte de l'objectif d'absence d'artificialisation nette lors de la recherche de compensations. Tout au plus, quelques bretelles inutilisées après le projet sont parfois restituées à l'agriculture, à la forêt ou aux milieux naturels, mais ces restitutions ne sont pas au niveau des surfaces consommées. L'Ae a émis des recommandations sur ce point dans la plupart des projets routiers examinés en 2022.

Dans les Landes, le cas du demi-échangeur A641/RD19 à Oeyregave<sup>11</sup> (surface imperméabilisée de 11000 m<sup>2</sup>) qui, dans le cadre de la démarche ERC, présente une désartificialisation nette positive grâce à la déconstruction d'ouvrages et de routes sur 17000 m<sup>2</sup> et s'accompagne de mesures de compensation complémentaires intéressantes, comme la création de gîtes à chauves-souris, est à souligner. L'exemple du giratoire à Roquemaure sur la RN580 (cf. supra) relève du même cas de figure en désartificialisant 4000 m<sup>2</sup>.

Le projet peut affecter des habitats d'intérêt communautaire prioritaires, comme c'est le cas pour le projet de contournement d'Arles<sup>12</sup> avec l'habitat des coussouls (« Parcours substeppiques de graminées et annuelles des Thero-Brachypodietea ») présent sur le site de la plaine de Crau. La justification des raisons impératives d'intérêt public majeur du projet est l'une des conditions permettant d'obtenir une dérogation à la protection des espèces protégées et à leurs habitats, mais peut aussi devoir être démontrée lors d'atteinte à des sites Natura 2000. Sur ce point, les dossiers se contentent parfois de reprendre l'argumentaire de l'utilité publique, ce qui ne saurait être suffisant.



Route Orange, mesure de compensation ripisylve



Vichy, contournement

## Conclusion

Force est de constater que les études d'impact, de trafic et d'accidentalité ne confortent pas toujours les arguments avancés pour justifier les projets routiers, qui invoquent généralement des arguments liés aux gains de temps, à la fréquentation et à la sécurité routière, à la pollution de l'air ou aux nuisances sonores. Le choix des solutions de substitution et l'examen de leurs effets sur l'environnement ou la santé humaine peinent parfois à apporter des justifications convaincantes du projet et du choix retenu. En outre, la méthode actuelle d'évaluation socio-économique ne tient aucun compte de l'artificialisation directe et indirecte qu'ils induisent, des impacts sur l'environnement, y compris la biodiversité, les incidences sur le cycle de l'eau, les émissions de gaz à effet de serre liées à la destruction des sols et des couverts, pas plus que de la réduction de leur capacité de captation du carbone à terme. Il importe que ce préjudice environnemental soit à l'avenir valorisé à la hauteur de l'enjeu climatique, et que les méthodes socio-économiques évaluent l'ensemble des incidences environnementales, y compris les éléments qui n'ont pas de prix mais une réelle valeur.

L'artificialisation reste une constante des projets examinés, à de rares exceptions près. Il apparaît ainsi que l'objectif d'absence d'artificialisation nette fixé par la loi reste une ambition qui ne pourra être atteinte qu'avec un meilleur cadrage stratégique des projets consommateurs d'espaces naturels, agricoles et forestiers, et particulièrement des projets routiers dont les effets sont une artificialisation à la fois directe mais aussi induite par l'étalement urbain qu'ils facilitent<sup>13</sup>. Par exemple, la stratégie nationale routière et ferroviaire publiée par le conseil d'orientation des infrastructures (COI) devrait faire l'objet d'une évaluation environnementale<sup>14</sup>, qui permettrait d'en caractériser et d'en quantifier les conséquences en matière d'artificialisation, de climat, comme d'incidences sur les autres composantes environnementales et la santé humaine. Une telle évaluation contribuerait ainsi à vérifier, entre autres, si le cumul des projets envisagés est en cohérence avec l'objectif national d'absence d'artificialisation nette. Une réponse à la question de la fatalité de l'artificialisation liée à la réalisation d'infrastructures pourrait alors être apportée sur des bases clarifiées.



Langogne, contournement

11. Décision au cas par cas n° F-075-22-C-0053 du 10 mai 2022 sur l'échangeur de Oeyregave (40).

12. Avis de l'Ae n° 2021-123 du 27 janvier 2022 – Cadrage préalable relatif au contournement autoroutier d'Arles (13).

13. L'Ae a émis la note Ae n° 2019-N-06 du 6 février 2019 sur les projets d'infrastructures routières de transport. On pourra aussi se référer au guide *Évaluation environnementale. Infrastructures de transport et urbanisation. Préconisations méthodologiques*, novembre 2017, collection Théma MTEs (version du 10 janvier 2018).

14. Article L. 122-4 du code de l'environnement : « III. - Font l'objet d'une évaluation environnementale systématique ou après examen au cas par cas par l'autorité environnementale : [...] 2° Les plans et programmes, autres que ceux mentionnés au II, qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets pourra être autorisée si ces plans sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement », ce qui est à l'évidence le cas de la planification des investissements dans les projets d'infrastructures.



# Les ZAC à l'heure du ZAN et du changement climatique

**Prendre et donner le temps de ne pas aggraver l'exposition des populations aux pollutions et aux risques**



ZAC Mayotte

**E**n 2022, l'Ae s'est prononcée à 27 reprises sur des opérations ou projets concernant des zones d'aménagement concerté (ZAC), à des stades divers de leur aménagement, dont quatorze en Île-de-France, quatre à Mayotte, trois à Bordeaux (concernant toute la ZAC Saint-Jean-Belcier), deux dans les Alpes-Maritimes au sein de l'opération d'intérêt national (OIN) Vallée du Var, deux en Isère, une à Rouen et une à Lyon.

Le plus souvent, l'aménageur affiche l'ambition de construire ou de reconstruire une ville (ou des quartiers) qui soit « durable », « agréable » et « saine », et aussi « mixte » (faisant alors référence à des caractéristiques sociales). L'investissement de secteurs déjà anthropisés, ce qui est heureusement le cas dans la majorité des projets analysés par l'Ae, nécessite le plus souvent de traiter au juste niveau l'exposition de nouvelles populations à des pollutions, nuisances ou risques. Cela implique de présenter sans complaisance la réalité de l'état actuel et de l'état futur de l'environnement, et d'ajuster en conséquence les programmations ; et cela n'exonère pas de s'attacher à contribuer à l'objectif national d'absence d'artificialisation nette des sols en 2050. D'autres projets sont implantés dans des zones agricoles ou naturelles, soulevant la question de l'artificialisation des sols, des atteintes à la biodiversité et des effets du changement climatique.

L'Ae se prononce régulièrement plusieurs fois sur un même projet du fait des actualisations successives des études d'impact aux différentes étapes des procédures ; dès lors, elle est amenée à préciser ses recommandations sur ces questions d'exposition des populations et d'adaptation ou d'atténuation du changement climatique, alors que les analyses et les évaluations nécessaires sont rarement menées en phase amont de la conception du projet, ni même parfois lors de la création voire de la réalisation de la ZAC. Alors que ces évaluations devraient avoir des conséquences fortes sur la programmation à retenir, la destination, l'usage et le cahier des charges de chaque îlot semblent souvent définis dans des calendriers davantage liés à des préoccupations commerciales qu'environnementales, et être décidés avant même que les études précises de pollution des sols, de bruit et de chaleur et par conséquent les mesures prises pour y remédier soient déclinées, par exemple l'orientation des bâtiments et les continuités végétales.



ZAC Charenton-Bercy



**Réinvestir des espaces déjà anthropisés et réinventer des quartiers mieux adaptés aux nuisances et au changement climatique – L'exposition de nouvelles populations à des pollutions et à des risques qu'il faut mieux réduire et maîtriser pour ne pas dégrader leur santé**

**Les situations classiques où l'on reconstruit la ville sur la ville**

Reconstruire la ville sur la ville conduit nécessairement à hériter d'un état initial dégradé, chahuté et potentiellement complexe. Pour le caractériser dans le détail, la réalisation de mesures spécifiques au site retenu et à son histoire est nécessaire, que ce se soit pour le trafic, le bruit, la qualité de l'air, la pollution des sols, les températures, les eaux « superficielles » ou souterraines, les zones humides et la biodiversité. Certains sites sont d'ailleurs déjà instrumentés, notamment en cas de pollutions déjà connues (piézomètres par exemple, ou encore stations de mesures de la qualité de l'air), ou ont pu faire l'objet de simulations, thermiques ou autres.





Chemin des lycéens à travers la ZAC de Montmagny

**Des projets de destruction d'espaces agricoles et naturels et d'exposition de populations aux risques naturels sans justification aboutie au regard de l'objectif de ZAN**

Les projets de Saint-Jeannet (06) et du Hameau de la Baronne à La Gaude (06)<sup>1</sup> au sein de l'OIN du Var sont eux implantés en majeure partie sur des espaces agricoles exploités ou des espaces naturels, et la ZAC Plante-des-Champs (95) est implantée sur 10 ha de jardins ouvriers, friches et parcelles boisées, sans témoigner ni d'une prise en compte aboutie de l'objectif d'absence d'artificialisation nette fixé par la loi « Climat et résilience », ni plus généralement, pour l'OIN du Var, des enjeux de biodiversité et de production agricole de proximité. L'effet sur l'artificialisation des sols de l'implantation, sur des parcelles agricoles dont certaines en friche, d'un centre de maintenance et de remisage des bus biogaz dans la ZAC Tissonvilliers III (95)<sup>2</sup> n'est ni évalué ni compensé.

**Des améliorations indéniables en faveur de la prise en compte du changement climatique, de la santé et de la sécurité**

Certains projets, au fil de leur maturation et des avis de l'Ae, démontrent une valeur ajoutée évidente pour l'environnement et en particulier vis-à-vis du climat et de la santé. En fait partie par exemple la ZAC Flaubert à Rouen<sup>3</sup>, projet d'écoquartier qui a fait l'objet de nombreux avis d'autorité environnementale dont les recommandations ont été largement prises en compte par la maîtrise d'ouvrage. Le projet de modernisation de la gare d'Austerlitz accroît les surfaces végétalisées et réduit la surface de panneaux photovoltaïques, tout en augmentant leurs performances. Il améliore la performance énergétique des bâtiments et la récupération de calories sur les eaux grises. C'est le cas également, à une tout autre échelle, de la ZAC Saint-Jean-Belcier, à Bordeaux. Le 2<sup>e</sup> avis sur ce projet d'ensemble fait suite à de nombreux avis de l'Ae. Depuis 2013 et la création de la ZAC, le projet et la connaissance de son environnement ont significativement évolué. L'étude d'impact actualisée s'est entre autres attachée à prendre pleinement en considération le changement climatique et les îlots de chaleur, le plan de prévention du bruit dans l'environnement et les effets des développements au-delà du périmètre de la ZAC.

La réalisation de l'état initial peut être rendue plus difficile du fait d'une occupation actuelle du site (présence de bâti par exemple), de l'ampleur des surfaces à expertiser, de l'hétérogénéité des usages, de projets en cours aux alentours et du coût. L'anticipation de certains travaux conduit également à devoir distinguer un état initial de l'état actuel. Pour l'évaluation des incidences, l'évolution des modes de déplacement, de la fréquentation des grands axes de circulation routière et ferroviaire et celle des activités est à documenter au plus près, ainsi que l'évolution des aléas naturels voire anthropiques, en tenant compte du changement climatique. Par ailleurs, satisfaire à l'objectif d'absence d'artificialisation nette (ZAN) ne peut conduire à négliger ni la santé et la sécurité des populations, ni la biodiversité.



ZAC Canal Europe, friche arborée délaissée RD 91

D'autres projets moins avancés, implantés dans des milieux particulièrement sensibles, sont très prometteurs dans ce domaine. L'Ae y revient à la fin de ce chapitre.

**L'exposition massive de populations à des pollutions ou à des aléas accrus**

Pourtant, certaines opérations laissent perplexe, tel l'aménagement du ru de Sausset dans la ZAC AeroliansParis<sup>4</sup> dicté, à la création de la ZAC, par la nécessité de protéger la commune de Villepinte contre le risque d'inondation en assurant une meilleure gestion des eaux pluviales, quand le dossier présenté (2<sup>e</sup> avis) n'apporte pas l'assurance que les choix retenus pour l'aménagement de ce vallon permettront d'atteindre ces objectifs. De telles opérations sont heureusement rares. Mais la ZAC de Saint-Jeannet, exposant de nouvelles populations à des risques encore insuffisamment expertisés de mouvement de terrain, interroge également, contrairement à celle du Hameau de la Baronne qui a pris en compte de façon approfondie les crues torrentielles, mais expose, sans apporter de solutions, les

populations à une pollution de l'air dont l'étude d'impact prévoit qu'elle n'ira qu'en s'aggravant.

Des opérations d'ampleur sont projetées, ou en cours, dans des secteurs déjà anthropisés, historiquement industrialisés, le long de fleuves emblématiques et sujets à des niveaux de nuisances et de risques élevés. Les dossiers étudiés par l'Ae témoignent de difficultés à anticiper et à mettre en œuvre une programmation inscrite dans le temps long en parallèle de l'acquisition de connaissances fines sur l'état (évolutif) de l'environnement.

Ainsi, sur la ZAC Saint-Jean-Belcier<sup>5</sup>, le long de la Garonne et autour de la gare à Bordeaux, se pose à chaque nouvelle saisine la question du juste niveau de prise en compte de la pollution des sols et de l'aléa inondation. Cela a encore été le cas cette année avec l'étude d'impact actualisée de la ZAC et deux avis relatifs à des opérations de la ZAC. Le constat est similaire dans le 2<sup>e</sup> avis délibéré sur la ZAC Canal Europe – Les Horizons<sup>6</sup>, l'étude d'impact actualisée n'approfondissant pas l'étude des nuisances sonores ni de la pollution de l'air en présence d'infrastructures qui longent le projet (A6, RN 104, RN 449, RD 91), ne les qualifiant pas d'enjeux forts et ne quantifiant pas les incidences de ces expositions.

1. Avis Ae n° 2022-44 du 25 août 2022 – ZAC des Coteaux du Var à Saint-Jeannet (06); Avis Ae n° 2022-92 du 22 décembre 2022 – ZAC du Hameau de la Baronne sur la commune de La Gaude (06) – 2<sup>e</sup> avis; Avis Ae n° 2022-03 du 7 avril 2022 – ZAC Plante-des-Champs à Montmagny (95).

2. Avis Ae n° 2022-19 du 21 avril 2022 – Création d'un centre de bus biogaz RATP à Villiers-le-Bel (95) – Zac Tissonvilliers III.

3. Avis Ae n° 2022-38 du 21 juillet 2022 – ZAC Flaubert sur les communes de Petit-Quevilly et Rouen (76) – Actualisation d'un avis.

4. Avis Ae n° 2022-09 du 5 mai 2022 sur l'aménagement du ru du Sausset à Tremblay-en-France – ZAC d'AeroliansParis (93).

5. Avis Ae n° 2022-04 du 7 avril 2022 sur l'actualisation de l'étude d'impact de la création de la ZAC Saint-Jean-Belcier et secteur Mainjolle îlot 4.2 à Bordeaux (33) – 2<sup>e</sup> avis; Avis Ae n° 2022-61 et 2022-75 sur l'actualisation de l'étude d'impact pour l'aménagement de la ZAC Saint-Jean-Belcier à Bordeaux – Ensemble immobilier Tribéqua de la ZAC secteur Armagnac (33) – 3<sup>e</sup> avis.

6. Avis Ae n° 2022-52 du 8 septembre 2022 – ZAC Charenton-Bercy (94) – 2<sup>e</sup> avis; Avis Ae n° 2021-140 du 10 mars 2022 – ZAC Canal Europe – Les Horizons (91) – Actualisation d'un avis; Avis Ae n° 2021-146 du 7 avril 2022 – Aménagement du Senia à Thiais et Orly (94).





ZAC Charenton-Bercy

Une même situation se présente pour la ZAC de Charenton-Bercy (94) et celle du Senia, toutes deux cependant à un stade moins avancé que celle de Bordeaux. La première s'insère en bordure de Seine, principalement en zone inondable, entre des infrastructures autoroutières et ferroviaires. Une réduction accrue des risques naturels et sanitaires pour les occupants de la ZAC est à opérer, ainsi que des actions en faveur de la fonctionnalité des écosystèmes urbains et de la réduction des îlots de chaleur. Le projet d'aménagement de la seconde de ces ZAC, celle du Senia (94), concerne un secteur fragmenté et dégradé, principalement occupé par des entrepôts et enserré dans des infrastructures de transport à fort trafic. L'examen des questions d'exposition de nouvelles populations à des risques sanitaires (sols, air et bruit) sera ici aussi à renforcer, de pair avec la renaturation du quartier. Une vigilance est particulièrement requise sur le projet Senia à l'égard des inégalités environnementales et sanitaires dont sont victimes, au premier chef, des populations sensibles (enfants, personnes âgées...) ou précaires (foyer de jeunes actifs, logements sociaux).

À une autre échelle, la question des risques et celle relative aux bruits et aux nuisances liés au site, notamment pour les logements et bureaux situés à proximité, ne sont pas étudiées dans le cas de l'implantation du centre de remisage des bus à Villiers-le-Bel. Quant à la nouvelle halte ferroviaire voyageurs de la ZAC des Minotiers (38)<sup>7</sup>, elle se situera en secteur anthropisé, en dehors du périmètre du plan de prévention des risques technologiques du Pont-de-Claix, en connexion avec le nouveau pôle d'échanges multimodal de la ZAC. Le projet prend en compte a priori correctement le bruit, la pollution atmosphérique, l'énergie carbonée et les risques, mais l'analyse des incidences de la pollution des sols et de la présence d'une canalisation d'éthylène est inaboutie, ce qui ne permet pas de conclure.

**Favoriser les modalités peu émettrices de gaz à effet de serre, économiser l'énergie, favoriser le climat...**

Dix ans après le premier avis délibéré sur la ZAC Saint-Jean-Belcier, l'absence d'approfondissement des économies d'énergie et du potentiel de certaines énergies renouvelables (solaire, géothermie très basse température) est toujours notable. Pour la ZAC Canal-Europe – Les Horizons, aucune modalité de traitement des conséquences du changement climatique et de contribution du projet au plan climat-air-énergie territorial de la métropole n'est proposée.

Certains projets témoignent en revanche d'évolutions nettes en faveur des mobilités actives et des transports en commun comme celui du Pont-de-Claix (38). Celui de la ZAC Confluence (69) en fait également partie, comme celui de la modernisation de la gare d'Austerlitz (75)<sup>8</sup>. C'est le cas également du projet du Senia à Orly et Thiais.

À l'inverse, d'autres projets témoignent encore de la difficulté de maîtres d'ouvrage à élaborer un projet intégrant l'ensemble des mobilités, actives et routières, individuelles et en transport en commun, comme la ZAC Satory-Ouest, celle de Saint-Jeannet ou celle du Hameau de la Baronne à La Gaude. Pour la ZAC Saint-Jean-Belcier, l'absence de démonstration de l'efficacité des mesures en faveur du report modal a encore été relevée.



ZAC Charenton-Bercy

Dans d'autres cas, l'analyse des mobilités et de leurs apports est particulièrement inaboutie alors que l'objectif d'intermodalité est majeur et affiché comme tel. C'est le cas de la ZAC des Minotiers à Pont-de-Claix dans le département de l'Isère pour laquelle la caractérisation des futures circulations et de la demande en transports en commun n'est pas fournie.

<sup>7</sup> Avis Ae n° 2022-40 du 21 juillet 2022 – Déplacement de la halte ferroviaire du Pont-de-Claix à Flottibulle « Le Pont-de-Claix – l'Étoile » ZAC des Minotiers (38) – 2<sup>e</sup> avis sur la ZAC.

<sup>8</sup> Avis Ae n° 2022-100 du 24 novembre 2022 – ZAC Confluence à Lyon – phase 2 (69); Avis Ae n° 2022-58 du 25 août 2022 – Modernisation gare d'Austerlitz (75).



### Concilier santé et pollution des sols et biodiversité installée

Le projet de la ZAC Satory-Ouest<sup>9</sup>, implantée sur un ancien plateau militaire de 236 ha en reconversion, est un exemple de la nécessité, avant de finaliser la programmation d'une ZAC, d'établir un état des lieux approfondi de la pollution des sols et du risque technologique (pyrotechnique) ainsi que des milieux naturels qui se sont développés sur les surfaces en friche. Elle devrait conduire à « réparer » un espace présentant un état actuel extrêmement dégradé du fait d'activités passées et actuelles du ministère de la Défense. Sur un autre projet, à Élanecourt, l'aménagement d'une butte artificielle et polluée<sup>10</sup> pour y organiser des épreuves de VTT des Jeux olympiques et paralympiques (JOP) de 2024 doit être, à l'issue des JOP, transformé en espace de loisirs mis à disposition des riverains.

Les deux projets s'implantent sur des sites en partie végétalisés et accueillent une biodiversité localement riche. Pour le premier, des surfaces importantes de milieux naturels seront affectées et le bilan environnemental du projet ne sera positif qu'au prix de surfaces très importantes destinées à des mesures de compensation pour les zones humides et les espaces naturels. Pour le second, il n'est pas démontré que les personnes et les milieux naturels ne seront pas exposés à des pollutions significatives des sols pendant les épreuves des JOP et par la suite.



ZAC de Grigny, parc de l'Arbalète, lac

### Rendre la ville plus fonctionnelle et plus résiliente, réconcilier la ville et la nature – Des cas particuliers d'amélioration de quartiers particulièrement dégradés et sensibles

#### Le Val Fourré à Mantes-la-Jolie, Grigny 2 et la Dame Blanche à Garges-lès-Gonesse dans le Val-d'Oise<sup>11</sup>, trois projets ambitieux de réhabilitation et de restructuration de quartiers nécessitant et incluant une réorganisation majeure de la propriété

Trois projets<sup>12</sup> examinés par l'Ae en 2022 concernent des quartiers et de grands ensembles construits dans les années 1970 qui se sont progressivement dégradés, faute notamment d'entretien et de maintenance. Il s'agit dans les trois cas d'améliorer significativement le cadre de vie des habitants. Les projets, de grande ampleur, prévoient chacun : des démolitions et des réhabilitations importantes avec un objectif de qualité et de performance des logements et des services, le développement d'espaces verts, en rétablissant si possible des continuités et trames écologiques, et la restructuration des espaces publics, avec une attention apportée aux circulations actives et à leur articulation avec les quartiers voisins. Le projet de Grigny 2 s'appuie tout particulièrement sur une reconfiguration de la trame verte et des continuités écologiques au bénéfice des aspects paysagers du quartier.

Chacun de ces projets inclut une réorganisation de la propriété avec le redressement d'une copropriété qui fait l'objet d'un plan de sauvegarde pour la Dame Blanche à Garges-lès-Gonesse dans le Val-d'Oise, et l'inscription du projet en opération de requalification de copropriétés dégradées d'intérêt national (Orcod-in) pour les deux autres.

Encore à un stade peu avancé de leur définition (création des ZAC), leur capacité à répondre aux ambitions affichées par les aménageurs n'est pas démontrée. L'état initial de l'environnement s'est révélé souvent incomplet (pollution des sols et de l'air, milieux naturels, circulations routières et actives, et émissions de gaz à effet de serre) comme l'appréciation des incidences en matière d'énergie, d'émissions de gaz à effet de serre, de gestion des eaux pluviales et des déchets, ou de reconstitution effective de trames vertes. Les réponses apportées aux avis (Grigny 2, notamment) ont démontré la volonté des maîtres d'ouvrage d'avancer en ce sens.



Dame Blanche Nord

#### Mayotte<sup>13</sup> – Quatre projets de ZAC sur un territoire exigu et très contraint exigeant une mutualisation des mesures

Sous la pression d'une démographie en croissance forte<sup>14</sup>, l'archipel mahorais connaît depuis plusieurs décennies un développement désordonné de son urbanisation, sur un territoire exigu et aux reliefs abrupts. De ce fait, l'exceptionnelle richesse de la biodiversité de ce territoire est mise en danger, et surtout la santé des personnes n'est pas assurée, car les dispositifs d'acheminement de l'eau potable et de traitement des eaux usées comme des déchets restent insuffisants ou non opérationnels. Il en est de même pour la sécurité des personnes, en raison de la précarité des constructions et des risques de submersion marine, de crues torrentielles, d'érosion et de mouvements de terrain.

Entre construction de la ville et reconstruction sur des bidonvilles, chacun des quatre projets de ZAC mahoraises analysés par l'Ae témoigne de l'existence de projets concertés en vue d'apporter aux populations les plus démunies des logements décents, des services associés et un cadre de vie sain et sécurisé. Ils ont vocation également à contribuer à un rééquilibrage territorial entre zones d'habitats et d'emploi. Certains visent aussi à reconstituer des milieux naturels dégradés.

Dans ce contexte très particulier, approfondir les analyses ou solutions pour assurer effectivement aux futurs habitants un apport en eau potable et un traitement des eaux usées suffisants, prenant pour cela en compte l'ensemble des projets voisins et de l'archipel, s'est avéré indispensable,

tout comme mutualiser les mesures d'évitement, de réduction et de compensation dans l'ensemble des domaines à enjeux (eau potable, assainissement, biodiversité) et les concevoir à l'échelle de l'archipel. Ces mesures trouveraient d'ailleurs leur place au sein du schéma d'aménagement régional ou de l'opération d'intérêt national annoncée par le Premier ministre le 18 avril 2018<sup>15</sup>, qui sécuriserait leur mise en œuvre et leur pilotage.



ZAC Charenton-Bercy

9. Avis Ae n° 021-142 du 7 avril 2022 – ZAC Satory-Ouest à Versailles (78) – 2<sup>e</sup> avis.

10. Avis de l'Ae n° 2021-143 du 10 mars 2022 – JOP 2024 (78).

11. Avis Ae n° 2021-137 du 13 janvier 2022 – Programme national de renouvellement urbain du quartier prioritaire du Val Fourré à Mantes-la-Jolie (78); Avis Ae n° 2022-72 du 20 octobre 2022 – Création de la ZAC de Grigny 2 (91); Avis Ae n° 2022-14 du 19 mai 2022 – ZAC Dame Blanche Nord à Garges-lès-Gonesse (95).

12. À Mantes-la-Jolie, sur 39 ha, le projet se traduira par la démolition de 685 logements dont six tours, la rénovation thermique de 1000 logements et la construction de 617 logements pour un coût total de 400 millions d'euros et des travaux s'étalant jusqu'en 2030. À Grigny, le projet se traduira par la démolition de 921 logements, la construction de 55000 m<sup>2</sup> de logements (soit 780 logements), 15000 m<sup>2</sup> de services et 11000 m<sup>2</sup> d'équipements publics. À Garges-lès-Gonesse, le projet se traduit par la démolition de 735 logements sociaux (en grande partie réalisée), la réhabilitation et la résidentialisation de 1033 logements, la construction d'environ 481 logements neufs et d'équipements publics.

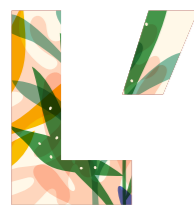
13. Avis Ae n° 2021-132 du 10 février 2022 – ZAC de Tsarararno, commune de Dembeni; Avis Ae n° 2021-133 du 10 février 2022 – ZAC de Doujani sur la commune de Mamoudzou; Avis Ae n° 2022-34 du 21 juillet 2022 – ZAC Mjini-Héritage à Brandrélé; Avis Ae n° 2022-35 du 21 juillet 2022 – ZAC Écoparc des Badamiers à Dzaoudzi-Labattoir.

14. Croissance de la population de 3,8 % par an (Insee).

15. Qui, si elle avait bénéficié d'une évaluation environnementale, aurait peut-être permis d'anticiper la prise en compte de ces enjeux et de leurs incidences à une échelle pertinente, au moins pour les six secteurs qu'elle recouvre.



# La transition énergétique, un coût environnemental soutenable ? Pour quels bénéfices ?



**L**’Ae délibère régulièrement des avis sur des projets ambitieux présentés comme positifs pour l’environnement ou la santé humaine : infrastructures de transport ferré ou fluvial, transports en commun, dispositifs liés à la production d’énergie renouvelable...

En 2022, plusieurs dossiers l’ont conduite à rendre des avis invitant à dépasser la perception immédiate de cette dimension positive, comme l’illustrent quatre d’entre eux, très différents les uns des autres :

- deux portent directement sur la décarbonation de la production d’énergie et des transports. Il s’agit d’une part de la production d’électricité renouvelable en maintenant une activité agricole (Terr’Arbouts<sup>1</sup>) et d’autre part de la production à grande échelle de composants de batteries destinées à des véhicules électriques (Envision<sup>2</sup>);
- deux visent le développement du transport fluvial – La Chatière<sup>3</sup> au Havre et le canal Seine-Nord Europe de Passel (60) à Aubencheul-au-Bac<sup>4</sup> (59) –, dans une optique de réduction du fret routier et, par suite, d’économies d’énergie.

## Terr’Arbouts : à quoi devrait ressembler l’agrivoltaïsme ?

Le projet agrivoltaïque s’inscrit dans le contexte national de la programmation pluriannuelle de l’énergie (PPE) 2024-2028, qui fixe un objectif de réduction de la consommation finale d’énergie de 16,5 % par rapport à 2012 et vise le développement d’un bouquet énergétique permettant d’atteindre les 1378 térawattheures (TWh) annuels considérés comme nécessaires à l’horizon 2028<sup>5</sup>. Il est prévu que ce bouquet énergétique soit constitué à 31 % par de l’électricité, pour la moitié renouvelable et produite à 20 % par des panneaux photovoltaïques (PV), ce qui correspond, d’ici à 2028, à une puissance installée entre 35,1 et 44 GW et à une surface de PV installée en France entre 150 et 200 km<sup>2</sup> sur toitures et entre 330 et 400 km<sup>2</sup> au sol, soit jusqu’à 40 000 ha<sup>6</sup>, contre respectivement 50 km<sup>2</sup> et 100 km<sup>2</sup> aujourd’hui.

La PPE invite à « favoriser les installations au sol sur les terrains urbanisés ou dégradés, ou les parkings », et à maintenir des « exigences élevées sur les sols agricoles et l’absence de déforestation ». Toutefois, l’implantation de panneaux photovoltaïques peut entrer en concurrence avec les autres usages des sols naturels, agricoles et forestiers ainsi qu’avec leurs fonctionnalités et transformer les paysages. Que faut-il dès lors penser des projets en nombre croissant qui affirment concilier les deux impératifs de production d’électricité et de préservation de l’activité agricole, quand la PPE rappelle la priorité d’implanter les parcs sur des surfaces déjà artificialisées ? Les avis rendus par les autorités environnementales montrent que



ce n’est pas toujours le cas et que la séquence « éviter, réduire, compenser » n’est souvent conduite que partiellement dans les sites retenus.

Le projet agrivoltaïque Terr’Arbouts est de ce point de vue original : il se propose de diversifier l’occupation de sols agricoles situés sur une zone de captage prioritaire, sensible aux pollutions diffuses, dans une perspective d’amélioration de la qualité de la ressource en eau. Pour l’Ae, des incertitudes demeurent cependant quant à la pérennité des pratiques agricoles vertueuses nécessaires. En effet, la charte associée à ce projet manque d’engagements concrets, et il n’y a pas, adossé aux prêts, de cahier des charges précis sur les pratiques agricoles attendues, devant permettre d’améliorer la qualité de la ressource en eau et d’en maîtriser l’usage : le projet devrait se doter d’outils permettant de s’assurer des bénéfices effectifs du projet dans la durée. De plus, les incidences sur les corridors écologiques interrompus par les parcelles protégées par des clôtures ne sont pas évaluées.

1. Avis Ae n° 2022-12 du 19 mai 2022 sur le projet agrivoltaïque Terr’Arbouts des aires d’alimentation de captage de Pujo-le-Plan et de Saint-Gein (40).

2. Avis Ae n° 2022-24 du 23 juin 2022 sur la création de quatre unités de production de modules de batteries électriques sur les communes de Cuincy (59), Lambres-lez-Douai (59) et Brebières (62).

3. Avis Ae n° 2022-25 du 21 juillet 2022 sur la création d’un accès fluvial à Port 2000 (« La Chatière ») au Havre (76).

4. Avis Ae n° 2022-78 du 10 novembre 2022 sur le projet de canal Seine-Nord Europe de Passel (60) à Aubencheul-au-Bac (59).

5. Avec 1624 TWh en 2017, la consommation finale d’énergie a été réduite de 0,9 % par rapport à 2012. L’objectif fixé pour 2023 (1 525 TWh) est une déduction de 7,6 % par rapport en 2012 (11 ans). L’objectif 2024-2028 est dès lors très ambitieux, d’autant que la consommation finale d’énergie était de 1 618 TWh en 2021.

6. À titre de comparaison, la totalité de la surface française de vergers de pommes de table est d’environ 40 000 ha (39 618 ha en 2021) et cette surface est supérieure à celle des espaces bâtis en Centre-Val de Loire (38 718 ha).



### Gigafactory Renault à Douai : les limites de la mobilité électrique

En cohérence avec les directives européennes relatives aux émissions des véhicules et, en France, avec les plans de protection de l'atmosphère (cf. le zoom sur la qualité de l'air) et la mise en place de zones à faibles émissions mobilité, la croissance du parc de véhicules individuels électriques motive l'émergence de projets nationaux de production de batteries. L'Ae a délibéré un premier avis concernant une nouvelle usine de production de batteries pour véhicules électriques près de Douai. L'installation projetée pourrait équiper de batteries lithium-ion jusqu'à 600 000 véhicules par an dès 2026 pour une capacité annuelle de 31,5 GWh, et employer 3 000 salariés.

Les principaux arguments avancés en faveur de projets de ce type sont la souveraineté industrielle de la France, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, du fait de la proximité entre les sites de fabrication de composants des batteries et ceux de production automobile, le recours à une motorisation électrique à faible contenu en carbone, et la perspective de l'interdiction dès 2035, votée par le Parlement européen, de la vente de véhicules neufs à moteur thermique.



Dans ce premier dossier, l'Ae a constaté que la démonstration de ces réductions d'émissions de gaz à effet de serre n'était pas complète. La contribution à une mobilité moins carbonée devrait être évaluée à une échelle plus large (analyse du cycle de vie des véhicules, contenu carbone du mix énergétique français, etc.) sur la base d'un scénario de référence mieux défini et comprenant l'évolution du site automobile Renault voisin. L'usine, intégrée au pôle Renault ElectriCity, pourrait selon l'Ae également contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre en maîtrisant les déplacements routiers de ses employés et de ses marchandises, d'autant que le pôle bénéficie d'une connexion directe avec une voie ferrée. En outre, le choix du procédé et des matières premières (cobalt, nickel et N-méthyl-pyrrolidone notamment) laisse encore en suspens la question de l'accès durable à certaines d'entre elles et la réduction de certains impacts sanitaires. Une analyse élargie au cycle de vie des



batteries produites serait là aussi utile. Mais il ne faut pas oublier non plus les risques de ces technologies : le principal enjeu de ce projet est celui d'un site Seveso seuil haut, dont l'impact à l'échelle du projet n'est pas analysé en totale conformité avec les méthodes de référence en matière d'appréciation des risques en cas d'accident. Le retour d'expérience, encore peu documenté mais existant dans certains cas<sup>7</sup>, n'en était pas moins insuffisamment exploité par le dossier. L'accident intervenu en janvier 2023 près de Rouen sur une usine de production de batteries en montre la nécessité.



### Le développement du fret fluvial : bien faire et bien fonder les projets

En 2022, deux projets très différents concernent le développement du fret fluvial, l'un dans le port du Havre et l'autre entre le bassin de la Seine et celui de l'Escaut, dont l'objectif commun est de massifier le transport de fret fluvial et d'induire un report modal de la route vers la voie d'eau. Cependant, dans les deux cas, les calculs de réduction des émissions de gaz à effet de serre se fondent sur des hypothèses que l'Ae a questionnées : maintien d'un transport routier carboné (alors que l'évolution vers une motorisation électrique ou à hydrogène est désormais planifiée) et des polluants atmosphériques associés (dioxyde de soufre, oxydes d'azote, PM<sub>10</sub>). Le bilan énergétique devrait également être revu. La prise en compte des conséquences du changement

climatique sur le fonctionnement du canal (et donc le trafic fluvial) et l'analyse des situations en mode de fonctionnement dégradé ou de transition, par exemple en étiage, y compris du fait d'événements extérieurs à la sécurité hydraulique, restent insuffisantes.

#### « La Chatière »

Le projet « La Chatière »<sup>8</sup>, porté par l'établissement public fluvio-maritime Haropa Port, prévoit la création d'un accès fluvial direct de la Seine aux terminaux maritimes de conteneurs de Port 2000 au Havre, protégé par une digue de 1 800 m.

La réalisation de cet accès (aujourd'hui inexistant) présente une utilité assez claire pour permettre le transfert direct des conteneurs entre barges et navires : il ouvre la possibilité d'utiliser réellement la voie d'eau pour le transport de conteneurs et donc de réduire les émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre. Le périmètre du projet n'inclut cependant pas les secteurs de l'hinterland desservis par la logistique du port et néglige les autres incidences environnementales, qui sont majeures sur ces espaces, le tracé retenu l'ayant été pour des raisons organisationnelles et financières. L'intégration de l'ensemble des dommages environnementaux, dont l'artificialisation de l'estuaire et l'effet des immersions issues des dragages, ainsi que la prise en compte des pertes de services écosystémiques des milieux affectés pour chaque scénario pourraient modifier les conclusions de l'analyse multicritères et conduire à une autre solution.

Celle qui a été retenue ne présente pas de mesures suffisantes, cohérentes et proportionnées aux enjeux de l'estuaire. Certaines lacunes ont toutefois été corrigées dans le mémoire en réponse, qui par exemple double les surfaces destinées à la compensation.

<sup>7</sup> <https://www.aria.developpement-durable.gouv.fr/accident/54261/> <https://www.aria.developpement-durable.gouv.fr/accident/59570/> [https://www.aria.developpement-durable.gouv.fr/fiche\\_detaillee/58245-2/](https://www.aria.developpement-durable.gouv.fr/fiche_detaillee/58245-2/) <https://www.aria.developpement-durable.gouv.fr/accident/55382/>

<sup>8</sup> Le projet nécessite l'artificialisation de 48 ha d'espaces naturels estuariens et le dragage de 4,5 millions de m<sup>3</sup> de sédiments dont les plus pollués (66 000 m<sup>3</sup>) serviront à la mise hors d'eau de l'ancien bassin aux pétroles et dont 3 millions de m<sup>3</sup> seront immergés.





### Canal Seine-Nord Europe

Porté par la Société du canal Seine-Nord Europe, établissement public local industriel et commercial, le canal Seine-Nord Europe (CSNE) constitue une infrastructure de liaison fluviale à grand gabarit (convois poussés de 4 400 tonnes) entre la Seine et l'Escaut. Sa mise en service est prévue avant 2030. Elle est inédite par ses dimensions, ce qui en fait un élément majeur du paysage et en potentialise les incidences<sup>9</sup>. Largement financé par des crédits européens, le projet fait le pari d'un choc d'offre pour induire un transfert modal du fret routier vers la voie d'eau (vrac céréalier et conteneurs).

Si le projet adopte une démarche d'élaboration intéressante sur le plan environnemental (comité scientifique, observatoire de l'environnement, articulation étroite avec le territoire, schéma d'orientation architectural et paysager...), sa capacité à susciter un transfert modal massif n'est pas démontrée par le dossier, en particulier au regard des options envisagées pour les plateformes de transbordement des marchandises : l'articulation avec le rail n'est pas systématiquement prévue pour proposer une alternative complète et cohérente au fret routier. L'Ae a dès lors été conduite à recommander, pour la complète information du public, de clarifier les enjeux et les répercussions directes et indirectes du projet sur le territoire, son paysage et son équilibre, et de fournir une étude de marché justifiant la nécessité de la mise à grand gabarit pour induire un report effectif de la route vers la voie d'eau.

## Conclusion

Il ressort de ces quelques exemples, particuliers dans la typologie des avis instruits par l'Ae, que les projets ne peuvent en soi être tenus pour positifs pour l'environnement et la santé humaine. Leur bien-fondé doit être questionné et leur mise en œuvre précisément analysée en prenant en compte des dégradations de l'environnement qui s'accroissent.

<sup>9</sup>. 107 km, en grande part en tracé neuf entre l'Oise (près de Compiègne) et le canal de la Sensée dans le Nord, un miroir d'eau de 60 m de large, 77 millions de m<sup>3</sup> de déblais, réutilisés sur site aux deux tiers, des hauteurs de remblais de 40 m, une emprise de près de 3 100 ha, six écluses dont trois de plus de 20 m de hauteur de chute, un pont-canal sur la Somme de 1 300 m, sept bassins artificiels, un réservoir d'eau de presque 15 millions de m<sup>3</sup>, 71 rétablissements de voies routières, ferrées, autoroutières et de cours d'eau, quatre ports intérieurs dotés de plateformes multimodales, un port de plaisance.



## Une prise en compte insuffisante de la biodiversité dans les schémas régionaux de gestion sylvicole

Après avoir examiné, le programme national pour la forêt et le bois et les programmes régionaux de la forêt et du bois (PRFB), l'Ae a rendu des avis sur leur déclinaison dans les documents d'orientation forestière des forêts privées : les schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS). Ils doivent traduire de manière adaptée aux spécificités des forêts privées les objectifs de gestion durable prévus par l'article L. 121-1 du code forestier.



La place des forêts privées est considérable en France puisqu'elles représentent en moyenne les trois quarts du couvert forestier national, et même plus de 90 % dans certaines régions (Pays de la Loire, Nouvelle-Aquitaine). Mobiliser les propriétaires privés autour des enjeux et des objectifs nationaux et régionaux de gestion durable de la forêt est donc une nécessité.

Sur la base d'une définition de leur structure et de leur contenu par le centre national de la propriété forestière, les SRGS constituent le cadre d'agrément ou de validation des documents de gestion durable (au sens de la loi), agréés ou validés par le centre régional de la propriété forestière selon leur conformité à la réglementation et au contenu du schéma. Ces documents permettent de planifier et de faciliter la gestion des massifs forestiers privés. Les documents de gestion durable sont fonction de la taille des propriétés :

les plans simples de gestion (PSG) sont obligatoires pour les propriétés forestières dépassant 25 ha (et volontaires pour les propriétés entre 10 et 25 ha), tandis que les codes des bonnes pratiques sylvicoles (CBPS) peuvent être utilisés pour les plus petites propriétés. Enfin, le règlement type de gestion (RTG) est un outil définissant les modalités de gestion pour chaque grand type de peuplement ; il s'adresse aux propriétaires qui n'ont pas d'obligation de réaliser un PSG et font gérer leur bois par un organisme de gestion ou par un expert. Disposer d'un document de gestion durable permet d'effectuer des actes de gestion courante sans formalité administrative ou autorisation spécifique, à l'exception des cas où la forêt est soumise à des réglementations particulières.

Les propriétés de plus de 25 ha ne constituent qu'une part très minoritaire de la forêt privée française et elles sont très morcelées. Mais toutes les



SRGS Normandie

propriétés forestières relevant d'un PSG n'en disposent pas, les régions témoignant de situations très contrastées. À titre d'exemple, 9 % des forêts privées d'Occitanie disposent d'un plan simple de gestion, alors que 25 % y sont assujetties ; moins d'un quart en sont dotées en Bretagne, mais plus de la moitié en Normandie et en Centre-Val de Loire.

### Des orientations communes dans les SRGS examinés par l'Ae en 2022

Au sens de l'évaluation environnementale, les SRGS sont des plans et programmes. En 2022, treize d'entre eux ont fait l'objet d'un avis de l'Ae, tout comme la directive régionale d'aménagement Sud Guyane, qui décline le programme régional de la forêt et du bois en forêt publique. Ils succèdent à des SRGS en vigueur depuis 2005, qui se présentaient le plus souvent comme des guides pédagogiques destinés aux propriétaires souhaitant élaborer un

plan simple de gestion. Cette nouvelle génération de SRGS présente une avancée dans la prise en compte des enjeux environnementaux.

Par-delà la variété des territoires, certaines caractéristiques ont été relevées par l'Ae, qui valent pour tous les SRGS métropolitains, celui de La Réunion et son équivalent en Guyane s'inscrivant dans d'autres perspectives.

Les projets de SRGS affichent un objectif de multifonctionnalité et de gestion durable de la forêt. Axés sur le triptyque « production, environnement (biodiversité, ressources tels les sols ou l'eau...), services écosystémiques de loisir » pour faire écho aux trois dimensions du développement durable, ils apportent des limites, dont la portée reste toutefois encore insuffisante, à certaines pratiques comme les coupes rases.





SRGS Normandie

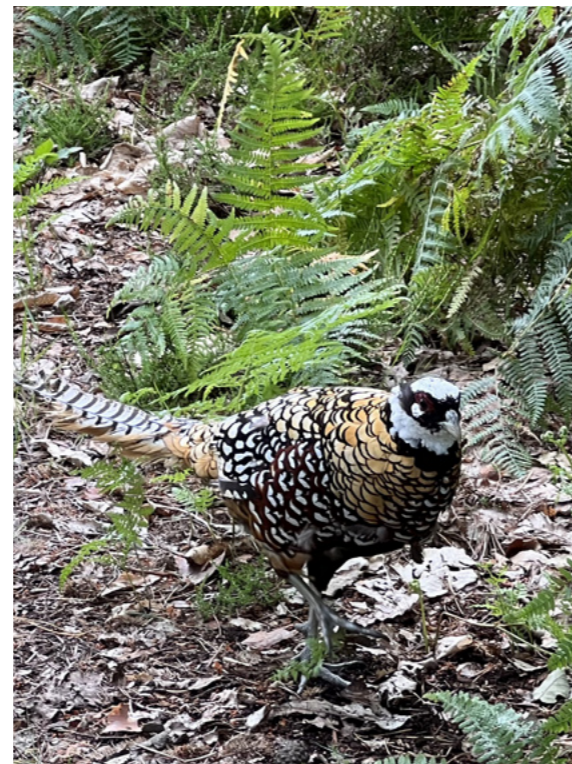
Ils déclinent à l'échelle régionale, plus adaptée, des préconisations assez génériques de diversification des essences et de modalités d'exploitation. Le manque de territorialisation, déjà souligné dans les avis de l'Ae relatifs aux plans régionaux de la forêt et du bois, limite cependant fortement l'ambition environnementale de ces schémas.

En outre, l'Ae a souligné dans ses recommandations l'absence de bilan des schémas précédents, d'analyse de l'interdépendance des enjeux environnementaux et de mesures prises concernant l'équilibre forêt-gibier, le caractère le plus souvent inabouti de certaines mesures, notamment celles relatives à la prise en compte de la biodiversité (espèces protégées, impact de l'introduction d'essences exotiques, zones humides), du changement climatique et de la ressource en eau.

La prise en compte des effets du changement climatique progresse dans les SRGS, mais sans vraiment anticiper l'aggravation probable des risques de sécheresse et d'incendie de forêt. L'absence d'encadrement des dérogations aux règles de préservation des écosystèmes forestiers ne permet pas d'assurer la résilience de ces derniers.

Le manque de consultation externe (en dehors des gestionnaires) lors de la rédaction des SRGS nécessitera en outre des efforts de communication importants.

Le SRGS de La Réunion et la directive régionale d'aménagement du Sud Guyane<sup>1</sup> se distinguent des schémas métropolitains : la directive régionale prévoit d'accroître la production de bois pour répondre aux besoins de construction et développer des filières bois locales, tout en encadrant les activités susceptibles de porter atteinte à la biodiversité, aux fonctionnalités et à la préservation des écosystèmes forestiers d'une exceptionnelle richesse. Le SRGS de La Réunion pose la question de la résilience d'un patrimoine forestier menacé par le développement d'espèces exotiques envahissantes et par le changement climatique. Une réponse est la production de bois-énergie à partir d'une de ces espèces, *l'Acacia mearnsii*, dans une perspective d'épuisement et non de perpétuation de l'espèce, ainsi que de contribution aux objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie de La Réunion en diminuant le recours à la biomasse importée.



SRGS Normandie



SRGS Normandie

### Des prescriptions rares et une ambition environnementale limitée

La plupart des schémas comprennent une « annexe verte » Natura 2000, parfois en projet (Provence-Alpes-Côte d'Azur, Normandie). Pour les entités naturelles présentant des enjeux spécifiques, inventoriées ou placées sous un régime de protection ou de gestion, plusieurs SRGS ne disposent pas d'annexes vertes à l'échelle de la grande région (Normandie, Auvergne-Rhône-Alpes, etc.), malgré l'intérêt qu'elles présentent en matière de simplification administrative pour les propriétaires, car elles les dispensent d'autorisations administratives pour la réalisation de travaux en forêt. Dans d'autres cas (Bretagne, Centre-Val de Loire, Pays de la Loire notamment), les annexes datant de la précédente génération de SRGS ne correspondent pas toujours au zonage Natura 2000 des nouvelles régions (Nouvelle-Aquitaine par exemple) et sont donc à actualiser.

Le SRGS Bourgogne-Franche-Comté est de ce point de vue particulier, avec ses six annexes vertes, (consacrées, outre Natura 2000, aux sites classés et inscrits, aux abords des monuments historiques, aux sites patrimoniaux remarquables, aux arrêtés de protection patrimoniale et au parc national). L'évaluation de ces annexes vertes n'est cependant jamais intégrée à celle des SRGS. Elle ne permet pas par ailleurs de conclure que les modes de gestion examinés ne porteront pas atteinte aux habitats et aux espèces qui ont justifié la désignation des sites Natura 2000.

<sup>1</sup> Document de gestion durable en forêt domaniale.



Les SRGS pourraient constituer un levier important pour promouvoir une gestion permettant de valoriser l'ensemble des fonctions forestières, notamment environnementales, et de se projeter vers l'avenir. De la précision et de la clarté des préconisations (obligations et/ou recommandations) du SRGS dépend le caractère prescriptif du document, et donc le cadre plus ou moins contraignant dans lequel s'inscrivent les documents de gestion.

Seuls les aspects de techniques sylvicoles et de commercialisation des bois font l'objet, dans un certain nombre de schémas, d'indications précises leur donnant un caractère plus prescriptif. À titre d'exemple, le SRGS Normandie établit des orientations claires sur les surfaces de coupe, les diamètres et critères d'exploitabilité, les « règles à respecter », ou les essences forestières à utiliser.

En revanche, les schémas examinés par l'Ae sont peu prescriptifs sur les aspects destinés à préserver l'environnement : les orientations ne reposent que sur des recommandations et non sur des prescriptions (Centre-Val de Loire, Auvergne-Rhône-Alpes); les formulations des recommandations ont de surcroît un caractère peu incitatif qui en réduit la portée opérationnelle (Nouvelle-Aquitaine).



SRGS Normandie

Ces schémas prévoient ainsi des dérogations à quasiment toutes les limites formulées, sans précision sur les critères retenus pour analyser les demandes (Bourgogne-Franche-Comté).

L'évaluation environnementale est souvent plus descriptive qu'évaluative et peu précise sur la démarche ERC (évaluation des incidences, définition des mesures prescriptives d'évitement, de réduction ou de compensation des incidences résiduelles); l'optimisation des incidences positives des schémas est quasi absente. Au surplus, les dispositifs de pilotage et de suivi déficients ne permettent pas d'en analyser la mise en œuvre effective ou la possibilité d'envisager des mesures correctives (Normandie).

La capacité des SRGS à atteindre les objectifs qui leur sont fixés en matière d'environnement paraît dès lors limitée. Le SRGS Auvergne-Rhône-Alpes en offre un exemple à travers le caractère peu contraignant de ses recommandations, le vocabulaire utilisé pour son application laissant une grande latitude d'interprétation<sup>2</sup>, et l'absence de référence à des documents stratégiques et d'orientation susceptibles d'introduire davantage de prise en compte des enjeux environnementaux dans la gestion. Le SRGS de Provence-Alpes-Côte d'Azur se distingue au travers de 25 règles encadrant les pratiques forestières, mais la portée en reste limitée par le taux faible de forêts de plus de 25 ha dotées d'un plan simple de gestion ou certifiées pour leur gestion durable. Enfin, comme cela arrive souvent pour les plans et programmes, les dispositifs de suivi sont peu opérationnels et ne garantissent pas un pilotage efficace de la mise en œuvre et de l'analyse des effets du SRGS sur les enjeux environnementaux, faute de possibilité de mesures correctives. La portée des SRGS repose sur la façon dont les propriétaires forestiers les déclinent dans un document de gestion durable.

Le caractère peu prescriptif des SRGS en matière environnementale s'explique, selon les centres régionaux de la propriété forestière, par plusieurs facteurs. Le fort morcellement de la propriété forestière privée exonère les propriétaires de moins de 25 ha (largement majoritaires, en nombre comme en surface) de l'obligation légale de mettre en place des plans de gestion durable (PGD). Les CRPF estiment qu'élaborer des SRGS trop contraignants



SRGS Normandie

aurait un effet dissuasif sur l'adhésion des propriétaires fonciers pour lesquels la mise en place des documents de gestion est optionnelle. Le choix fait par les centres régionaux serait pour l'heure de limiter les SRGS à un registre pédagogique voire incitatif. Les SRGS restent des documents techniques forestiers qui implicitement intègrent une tension entre la dimension productive (en particulier dans une optique de transition énergétique) et la préservation de la biodiversité; les schémas actuels donnent priorité à la production pour répondre à l'objectif d'augmentation du prélèvement donné par le PNFB à la forêt française. Les limites surfaciques des recommandations relatives à la biodiversité et aux îlots de vieillissement ou de sénescence sont de ce fait tout à fait claires : de 0,5 à quelques hectares, pas plus de 10 % dans les SRGS Normandie ou Centre-Val de Loire... Enfin, ces SRGS établis pour des périmètres des anciennes régions élargies ont bien souvent opté pour la moindre ambition en matière de gestion forestière.

Face à ces constats l'Ae recommande davantage de clarté et un plus grand engagement dans les orientations environnementales des SRGS pour leur conférer un véritable effet de levier quant aux objectifs de gestion durable de la forêt privée.

### Une prise en compte des enjeux environnementaux réduite par la priorité donnée à la production

La prise en compte des enjeux environnementaux serait de nature à pérenniser les peuplements forestiers et leur qualité dans le cadre d'une gestion favorable aux écosystèmes et à leur résilience, et à valoriser la contribution de la forêt à la captation de carbone (dans un contexte où le puits carbone français – et aussi le puits forestier – est en décroissance rapide depuis 2013) et à la préservation de la biodiversité, tout en répondant à la sensibilité de la société au paysage. Toutefois, cette prise en compte reste optionnelle, ce qui nuit à l'objectif de modulation équilibrée des fonctions économique, écologique et sociale de la forêt visée par le code forestier.



SRGS Normandie

<sup>2</sup> « Dans la mesure du possible », « si possible », « lorsque c'est possible ».



### Des enjeux et des modes de gestion faiblement adaptés aux entités naturelles

Si les enjeux environnementaux pris en considération par les SRGS portent dans presque tous les cas sur le climat, la biodiversité, l'eau, les sols et le paysage, certaines dimensions de l'environnement sont plus rarement évoquées, tels les risques et l'utilisation du bois comme énergie renouvelable (Bretagne et Nouvelle-Aquitaine) ou la qualité de l'air (Provence-Alpes-Côte d'Azur).

L'analyse des enjeux n'est territorialisée dans aucun des SRGS examinés par l'Ae en 2022, alors que le découpage du territoire en entités naturelles, sylvo-écotopes ou massifs, effectué dans chacun d'entre eux dans la partie consacrée à l'état initial appellerait à le faire. Ces entités naturelles sont présentées de façon factuelle dans la description du contexte régional, sans être utilisées ensuite pour différencier les modes de gestion en fonction de spécificités locales. La territorialisation est même en recul par rapport à la précédente génération de certains SRGS, comme celui de Franche-Comté. L'ambition des SRGS et leur portée s'en trouvent réduites; l'Ae a de ce fait insisté dans tous ses avis sur l'intérêt de veiller à différencier les modes de gestion en fonction des enjeux identifiés dans des sylvoécotopes ou massifs qui, précisément, ont été définis en fonction de leurs spécificités.

### Une contribution à la captation de carbone mal appréhendée

L'absence d'objectifs de prélèvement (Hauts-de-France) ne permet pas toujours d'apprécier la capacité de captation de carbone de la forêt privée. Cependant, l'incitation à une sylviculture dynamique et à la production de bois d'œuvre en priorité (comme en Normandie ou en Bretagne) est de nature à y participer. Il importe toutefois que les essences et les peuplements mis en place soient adaptés aux futures conditions climatiques, mais aussi favorables et adaptés aux sols, à leur capacité de captation de carbone. Les interventions en forêt jouent également un rôle, dans la mesure où les coupes rases, par exemple, mêmes lorsqu'elles sont limitées à 5 ou 10 ha selon les régions, réduisent le stock de carbone du sol (Île-de-France, Centre-Val de Loire, etc.).

D'une façon générale, les stocks et flux de carbone liés aux différents itinéraires sylvicoles ne sont pas quantifiés. L'Ae a de ce fait recommandé en Auvergne-Rhône-Alpes un diagnostic du rôle de la forêt dans le stockage de carbone, et en Île-de-France et Centre-Val de Loire la réalisation d'un bilan carbone prévisionnel de la mise en œuvre du SRGS, assorti en outre d'un suivi tout au long de la mise en œuvre du schéma (Pays de la Loire).

### Des effets inaboutis sur la biodiversité du fait de la persistance de certaines pratiques

L'évaluation environnementale des SRGS, même quand elle considère les effets du schéma comme positifs (Normandie), mentionne les effets négatifs ou indique des points d'alerte à propos de pratiques sylvicoles telles que la conversion de futaies irrégulières en futaies régulières, l'absence de limite de surface des coupes rases ou la fixation d'une limite supérieure à la surface de la plupart des propriétés, l'implantation de clôtures ou la plantation d'espèces exotiques envahissantes à potentiel de croissance important. En outre, limiter à 10 % de façon obligatoire, comme préconisé par le CNPF, les surfaces laissées sans intervention fait obstacle à l'apparition d'une biodiversité plus riche et à la préservation des sols forestiers. Cette mesure est contraignante, comme les prescriptions sylvicoles, alors que les SRGS ne sont qu'incitatifs sur les aspects plus favorables à l'environnement.

L'équilibre forêt-gibier n'est trop souvent abordé qu'en fonction de la production de bois, sans appréhender les effets négatifs sur la biodiversité, en particulier les clôtures<sup>3</sup> susceptibles de contraindre les déplacements de la petite faune. Dans certains SRGS (Bretagne), la chasse est considérée comme ne devant pas nuire à une gestion durable et aux opérations de sylviculture, en particulier le renouvellement des peuplements forestiers, mais elle n'est pas encadrée. L'Ae a été amenée à recommander aux autorités et aux acteurs de la chasse de renforcer les mesures permettant de maîtriser les populations de grands ongulés dont la prolifération est nuisible à la production forestière comme à la biodiversité, sur la base d'une évaluation à réaliser des conséquences pour la sylviculture de la délégation des plans de chasse aux fédérations de chasse (Île-de-France).

Dans les rares cas où les SRGS ont fait l'objet de consultations au-delà des seuls gestionnaires, comme en Bretagne, les échanges avec les naturalistes (par exemple ceux de la Ligue pour la protection des oiseaux) intervenus dans le cadre de groupes thématiques préparatoires au SRGS ont notamment permis d'établir un calendrier d'évitement pour les travaux forestiers, et ont conduit à des recommandations telles que la régénération naturelle, la diversification des peuplements, le maintien de milieux ouverts intraforestiers, la largeur des lisières, le maintien de bois morts sur pied. Dans son avis sur le SRGS Île-de-France, l'Ae considère que de telles recommandations seraient à transformer en prescriptions en définissant des cibles précises (bois morts, distance des résineux à un cours d'eau), qui existent parfois dans l'annexe verte Natura 2000 (comme en Centre-Val de Loire).

La protection des habitats d'espèces protégées, au-delà des sites Natura 2000, est un enjeu spécifique aux SRGS dont la prise en compte serait à approfondir également, le cas échéant sous forme d'une annexe verte spécifique (Île-de-France, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Pays de la Loire).

### La forêt-paysage, une notion encore mal intégrée par les forestiers

L'enjeu paysager n'est qu'évoqué dans certains SRGS (Bretagne, Pays de la Loire), ce qui a conduit l'Ae à recommander l'introduction de dispositions à finalité paysagère, notamment pour les travaux dans les secteurs à forte visibilité, ou pour le choix des essences et peuplements. Le paysage n'est souvent abordé qu'en matière d'acceptabilité, et la prise en compte en est renvoyée aux documents de gestion durable, sans que les incidences des pratiques telles que les coupes rases ou les peuplements monospécifiques, en particulier de résineux, soient mis en perspective des enjeux paysagers. En Bourgogne-Franche-Comté, des itinéraires spécifiques aux périmètres de protection paysagers semblent concluants; si le niveau d'enjeu retenu en dehors de ces périmètres n'est pas explicite, des recommandations sont formulées en cas de sensibilité paysagère (vue rapprochée en bord de route ou de cours d'eau, ou éloignée – forte pente, point de vue). En Centre-Val de Loire, l'Ae a

recommandé d'élargir les préconisations à finalité paysagère en dehors des espaces protégés pour les travaux à forte visibilité et pour le choix des essences et peuplements. L'élaboration d'une annexe verte sur les sites et paysages, comme elle existe en Bourgogne-Franche-Comté, permettrait de conduire une réflexion en amont qui serait bienvenue dans d'autres régions, comme en Île-de-France.



SRGS Normandie

3. La loi n° 2023-54 du 2 février 2023 a limité l'enclavement des espaces naturels mais, en insérant un nouvel article 226-4-3 du Code pénal, interdit également désormais aux piétons l'accès aux propriétés dont le caractère privé est matérialisé physiquement, mettant un terme à la tolérance de circuler à pied sur la propriété d'autrui à seule condition de n'y rien ramasser ni dégrader.



# La qualité de l'air progresse-t-elle en France ?



Grenoble

**L**e 17 octobre 2022, pour la 2<sup>e</sup> fois en moins de 18 mois, le Conseil d'État a condamné la France à payer trois astreintes de 10 millions d'euros (pour les périodes allant de juillet 2021 à janvier 2022, et l'autre pour celle courant de janvier à juillet 2022), faute de respecter les valeurs limites applicables aux concentrations de dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>) dans l'air.

Si la haute juridiction souligne quelques améliorations, en particulier dans l'agglomération de Grenoble, elle rappelle que ces dépassements persistent dans les agglomérations de Paris, Lyon et Aix-Marseille, et que la situation reste fragile à Toulouse. L'Ae avait rendu un premier avis sur le projet de plan de protection de l'atmosphère d'Île-de-France le 26 juillet 2017. Elle a rendu des avis sur la plupart des autres secteurs concernés en 2021 et 2022, ainsi que sur trois projets de plans climat-air-énergie territoriaux en raison de leur caractère interrégional.

## Les plans de protection de l'atmosphère

Les plans de protection de l'atmosphère (PPA) ont été créés par la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie. Destinée notamment à limiter et à encadrer les émissions de certains polluants (« dans les zones où les valeurs limites sont dépassées ou risquent de l'être »), la loi établissait un lien fort entre la qualité de l'air et la protection de la santé : son article 1<sup>er</sup> rappelait l'obligation pour toutes les autorités publiques de contribuer au « droit reconnu à chacun de respirer un air qui ne nuise pas à sa santé », et incluait la protection de la santé humaine dans les enjeux à prendre en compte dans les études d'impact.

Figure 1 : Évolution des seuils de référence de l'OMS (2005-2021)

Polluants	Durée	Seuils de référence	
		2005	2021
PM <sub>2,5</sub> (µg/m <sup>3</sup> )	Année	10	5
	24 heures	25	15
PM <sub>10</sub> (µg/m <sup>3</sup> )	Année	20	15
	24 heures	50	45
Dioxyde d'azote (NO <sub>2</sub> ) (µg/m <sup>3</sup> )	Année	40	10
	24 heures	-	25
Ozone (O <sub>3</sub> ) (µg/m <sup>3</sup> )	Pic saisonnier <sup>2</sup>	-	60
	8 heures	100	100
Dioxyde de soufre (SO <sub>2</sub> ) (µg/m <sup>3</sup> )	24 heures	20	40
Monoxyde de carbone (CO) (µg/m <sup>3</sup> )	24 heures	-	4

Les PPA pouvaient, dès l'origine, s'appuyer sur des lignes directrices de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) régulièrement actualisées. La mise à jour de ces lignes directrices réalisée en 2005 a conduit la directive n° 2008/50/CE du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant à fixer des valeurs limites pour le dioxyde de soufre, le dioxyde d'azote, le benzène, le monoxyde de carbone, le plomb et les PM<sub>10</sub><sup>1</sup>. Ces valeurs ont été de nouvelles mises à jour en septembre 2021 (voir figure 1 ci-dessus). Leur révision prend en compte les derniers résultats scientifiques sur les effets sanitaires de la pollution de l'air, des teneurs supérieures à ces seuils restant associées à des risques importants pour la santé.

La loi de transition énergétique pour la croissance verte a en outre, en 2016, créé le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (Prepa). Approuvé pour la première fois le 10 mai 2017, il fixe des objectifs de réduction des émissions de dioxyde de soufre, d'oxydes d'azote, de composés organiques volatils (COV) non méthaniques, d'ammoniac et de particules fines pour les périodes 2020-2024, 2025-2029 et au-delà de 2030.

Les PPA ont donc pour premier objectif de faire respecter au moins les valeurs limites de la directive européenne et de contribuer aux objectifs nationaux de réduction des émissions. Leur élaboration doit aussi conduire à évaluer l'exposition

des populations aux différents types de pollution. Opposables aux plans climat-air-énergie territoriaux, ils constituent un cadre pour les actions de lutte contre la pollution de l'air dans les territoires où celle-ci a été identifiée comme présentant un risque pour la santé, et comportent des mesures de réduction (installations industrielles, transport routier ou maritime, etc.). C'est la raison pour laquelle les PPA doivent intégrer les principales sources d'émissions, sans exonérer *a priori* certains secteurs, et les populations potentiellement exposées au-delà des seuils de référence de l'OMS. Le périmètre géographique devrait alors être systématiquement justifié en tenant compte de ces expositions.

1. Les PM<sub>10</sub> (abréviation de l'anglais *particulate matter*) désignent les particules dont le diamètre est inférieur à 10 micromètres (noté µm, soit 1 millième de millimètre). Les particules respirables qui peuvent pénétrer dans les alvéoles pulmonaires sont dites fines (PM<sub>10</sub>), très fines (PM<sub>5</sub>) et ultrafines (PM<sub>2,5</sub>).

2. Moyenne de la concentration en O<sub>3</sub> maximale sur 8 heures et six mois consécutifs, avec la plus forte concentration en O<sub>3</sub> des moyennes glissantes sur six mois.





Grenoble

### Les plans climat-air-énergie territoriaux

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) du 17 août 2015 a modernisé le dispositif des anciens plans climat-énergie territoriaux (PCET) par la mise en place des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) qui intègrent dorénavant l'objectif de réduction des émissions de polluants atmosphériques et de leur concentration.

Le PCAET, mis à jour tous les six ans, comprend un diagnostic, une stratégie territoriale, un programme d'actions et un dispositif de suivi et d'évaluation, dont il détaille les contenus. Pour les territoires couverts par un PPA, des obligations spécifiques sont applicables avec notamment la nécessité de prévoir des niveaux de réduction au moins aussi ambitieux que le Prepa.

### Des plans de mieux en mieux évalués, mais qui présentent souvent les mêmes limites

Les PPA dont l'Ae a été saisie en 2021 et 2022 appartiennent le plus souvent à leur troisième génération. Sur les secteurs les plus pollués, ils visent avant tout à lever le contentieux européen et les amendes et astreintes auxquelles la France est exposée pour ce qui concerne le dioxyde d'azote et les  $PM_{10}$ . Si cet objectif est encore hors d'atteinte sur les plus grosses agglomérations, la plupart des PPA prévoient le respect des valeurs limites à un terme rapproché, principalement du fait du renouvellement du parc des véhicules. Dans les territoires les plus industrialisés, la réduction des émissions des sites industriels existants et dans certains cas la désindustrialisation y contribuent également. C'est notamment le cas dans l'agglomération de Grenoble, à forte densité industrielle.

Les trois PCAET pour lesquels l'Ae a rendu un avis délibéré en 2022 sont tous de première génération. Ils concernent des communautés de communes interrégionales<sup>3</sup> présentant un caractère rural avec une qualité de l'air plutôt bonne et des concentrations en polluants en règle générale nettement inférieures aux valeurs réglementaires. Ces territoires peuvent néanmoins être marqués

par des caractéristiques singulières comme des émissions industrielles et agricoles importantes.

Les objectifs retenus dans le cadre des PCAET examinés par l'Ae ne prennent pas pleinement en compte les spécificités des territoires et ne déclinent pas les objectifs de réduction fixés au niveau national par le Prepa, voire retiennent des objectifs moins ambitieux. Par ailleurs, les mesures proposées ne sont pas suffisamment ciblées, n'apportent que peu d'améliorations, ce qui conduit les PCAET à s'appuyer essentiellement, pour la réalisation des objectifs fixés, sur les effets de mesures mises en place par ailleurs en vue de la réduction de la consommation énergétique et des émissions de gaz à effet de serre.



Grenoble

3. En application de l'article R. 122-17, les autres PCAET font l'objet d'avis rendus par les missions régionales d'autorité environnementale.



### Des zones à faible émission mobilité

Dans les territoires urbains et périurbains, la proximité des grands axes routiers connaît encore des dépassements de valeurs limites. C'est la raison pour laquelle, dans le contexte contentieux rappelé plus haut, les lois d'orientation des mobilités (2019) et « Climat et résilience » (2021) ont fixé un cadre et des obligations pour instaurer des zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m). L'objectif est de n'y laisser circuler que les véhicules les moins polluants, en se fondant sur leur date de mise sur le marché.

À ce jour, onze agglomérations mettent en place des ZFE-m ; d'ici à 2025, 32 agglomérations de plus de 150 000 habitants ont vocation à en créer. Les PPA évalués les ont considérées parfois comme une mesure du « scénario de référence » (elle sera mise en œuvre que le PPA soit approuvé ou non) ou comme une mesure du PPA. Le rapport de l'évaluation environnementale ne permet pas toujours de distinguer la valeur ajoutée du PPA par rapport à l'évolution du parc automobile et la mise en œuvre annoncée d'une ZFE-m<sup>4</sup>. Le plus souvent, la contribution attendue des ZFE-m est de réduire les émissions au moins en deçà des valeurs limites et de réduire l'exposition de la population. Dans certaines agglomérations, leur mise en œuvre est encore discutée, tant pour des raisons de faisabilité que d'acceptabilité.

Dans plusieurs cas, l'Ae a relevé que les valeurs restaient élevées au voisinage d'axes autoroutiers, sans qu'y soient envisagées les mesures théoriquement les plus efficaces : la réduction de la capacité de l'axe<sup>5</sup> ou la limitation de la vitesse.

### La prise en compte des impacts pour la santé

La plupart des dossiers analysés par l'Ae intègrent une évaluation des impacts de la qualité de l'air sur la santé : prenant pour référence les seuils de référence de l'OMS (en retenant en général ceux de 2005, et non ceux de 2021, y compris pour les PPA postérieurs à l'adoption de ces nouveaux seuils, cf. infra), l'évaluation calcule le nombre d'habitants exposés à des valeurs supérieures à ces seuils, puis l'évolution à la baisse de ce nombre d'habitants grâce aux mesures du PPA. Les progrès liés à la mise en œuvre du PPA restent de second ordre par rapport à l'amélioration du parc de véhicules et à la mise

en place des ZFE-m, mais plusieurs PPA comportent des mesures innovantes ciblant certains types d'émissions : en Auvergne-Rhône-Alpes, après le PPA de la vallée de l'Arve, la plupart des PPA comportent une mesure de soutien à la substitution des foyers ouverts pour le chauffage au bois, voire leur interdiction ; en PACA, les PPA comportent des mesures pour réduire les émissions des bateaux à quai. Ces mesures contribuent, au-delà du seul respect des valeurs limites, à atteindre les objectifs du Prepa et à réduire l'exposition des populations aux risques sanitaires.

Suite à la révision à la baisse des seuils de référence de l'OMS, une proportion importante de la population est exposée à des concentrations supérieures à ces seuils pour les oxydes d'azote et pour les PM<sub>2,5</sub>. Si quelques PPA se sont d'ores et déjà fixés des objectifs intermédiaires, moins ambitieux mais potentiellement accessibles, d'autres ne les ont pas encore pris en considération. En complément de l'analyse attendue pour les polluants réglementés, l'Ae a recommandé d'approfondir l'analyse en cas d'exposition à d'autres polluants industriels. Plusieurs territoires ont en effet fait l'objet d'« études de zone » (Fos-sur-Mer, Sud Grenoblois), sans intégration dans les PPA correspondants ni mise en perspective des risques sanitaires. Dans son avis sur le PPA des Bouches-du-Rhône, l'Ae a en particulier recommandé de vérifier que les mesures prévues permettent de diminuer significativement le niveau de pollution des espaces habités proches de la zone industrialo-portuaire de Fos-sur-Mer et de l'étang de Berre et, le cas échéant, de les corriger. Elle a aussi recommandé de compléter le PPA par des mesures visant à s'assurer d'une réduction significative des risques sanitaires et des inégalités écologiques sur les parties du territoire où une évaluation ciblée sur ces secteurs aura permis d'objectiver ces risques.

Dans le cas des PCAET examinés par l'Ae en 2022, les nouveaux seuils de référence de l'OMS n'avaient pas encore été intégrés, alors qu'ils devraient conduire à reconsidérer l'appréciation de la qualité de l'air au niveau du territoire et inciter à la recherche de mesures complémentaires.



Grenoble

### L'impasse sur l'ozone

Dans la réglementation générale comme dans les PPA, l'ozone a un statut particulier : s'agissant d'un polluant dit « secondaire », la diminution de ses concentrations dans l'air ne peut résulter que de celles des émissions des polluants primaires (principalement les oxydes d'azote et les COV). Les effets de ces réductions sont souvent incertains : il est possible de les modéliser, mais les évaluations environnementales ne le font pas.

Dans la plupart des cas, les PPA font état de l'augmentation inéluctable de l'ozone, notamment sous l'effet du changement climatique<sup>6</sup>. Les PPA d'Auvergne-Rhône-Alpes s'appuient notamment sur un plan régional ozone dédié, traité à part. Dans les autres cas, les moyens de réduire les concentrations d'ozone dans l'air ne sont pas même abordés, alors que les effets sur la santé, sur la végétation (baisse de la production) et sur la biodiversité sont avérés, sans être toujours spécifiquement évalués. Les effets du changement climatique devraient au contraire conduire à en faire un volet spécifique de chaque PPA dans les territoires les plus exposés, et même une priorité dans les Bouches-du-Rhône, selon l'avis Ae n° 2021-30.

### Contribution des émissions issues de l'activité agricole aux objectifs des PPA

La loi sur l'air ciblait les agglomérations en référence aux polluants réglementés. Dès lors, les PPA se sont longtemps focalisés sur le cœur des agglomérations, y compris dans les situations où la pollution importée est significative. Les risques sanitaires liés aux polluants réglementés étant progressivement réduits, les PPA devraient associer plus étroitement les représentants des professions agricoles, tant pour l'amélioration de la connaissance des effets de la pollution de l'air sur les cultures que pour l'amorce d'une transition vers une agriculture moins polluante, en particulier en ce qui concerne les rejets d'ammoniac à l'origine de la formation de particules fines ou très fines et de pesticides. Les périmètres des PPA devraient alors en tenir compte, comme l'Ae l'avait souligné pour les projets de PPA de Rennes et de Clermont-Ferrand.

Depuis l'adoption du Prepa, la réduction des émissions d'ammoniac fait partie des objectifs à atteindre ; elle concerne principalement le secteur de l'agriculture. Sauf exception, les PPA les plus récents incluent des mesures incitatives pour encourager les exploitations agricoles à réduire leurs émissions, mais ne comprennent pas d'objectifs clairement ciblés.

Pour les pesticides, les PPA lancent des démarches de diagnostic, confirmant le peu de données disponibles sur l'exposition à ces substances pourtant souvent toxiques, voire cancérigènes, en dépit d'actions engagées par certaines associations de prévention de la pollution de l'atmosphère. Pour alimenter les débats en cours et les concertations préalables à la réglementation des épandages, il n'existe que des données très parcellaires pour évaluer l'ampleur des expositions, alors que le risque sanitaire est avéré.

L'Ae considère que le renforcement des mesures de diagnostic et de réduction des émissions devrait être une inflexion à apporter à tous les PPA.

<sup>4</sup> C'est aussi le cas pour la rénovation énergétique des bâtiments, compte tenu des mesures nationales.

<sup>5</sup> Grâce à des aménagements comme la réduction du nombre de voies sur l'axe.

<sup>6</sup> La formation d'ozone est favorisée par des conditions météorologiques particulières (fortes températures et fort ensoleillement) qui sont amenées à devenir plus fréquentes en raison du changement climatique.



# De l'évaluation environnementale des plans de prévention des risques d'inondation à celle des plans d'action de prévention des inondations



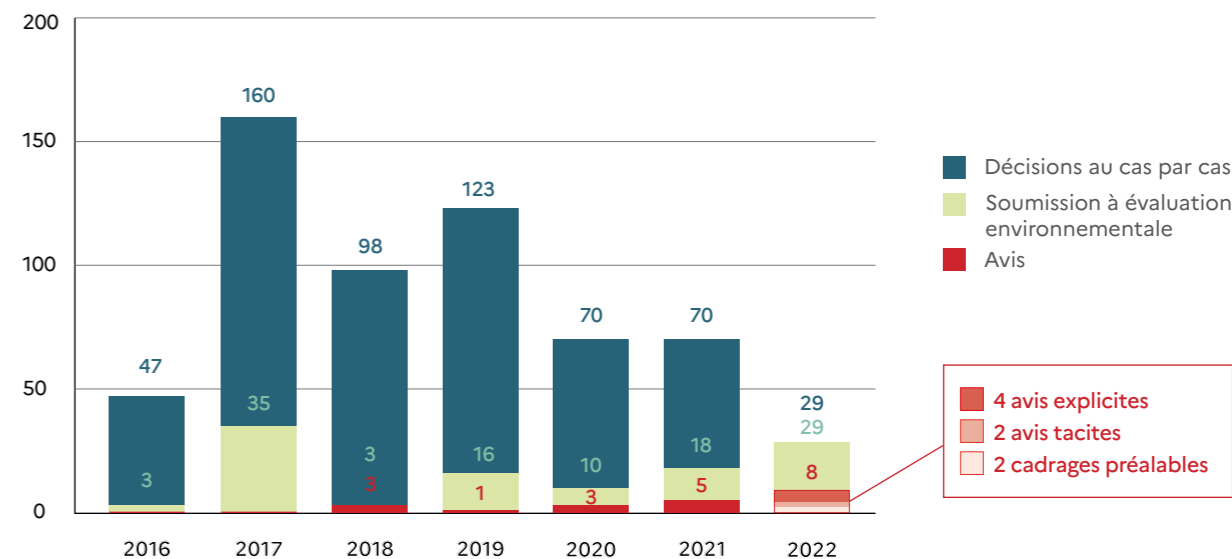
Saujon, écluse



Le décret n° 2012-616 du 2 mai 2012 avait soumis les plans de prévention des risques (PPR) à examen au cas par cas par les préfets de région. L'arrêt Seaport du 20 octobre 2011 de la Cour de justice de l'Union européenne posait comme condition que l'autorité environnementale soit distincte et séparée des autorités chargées d'élaborer et d'approuver les plans/programmes. Le décret n° 2016 519 du 28 avril 2016 a dès lors confié à l'Ae l'instruction des décisions après examen au cas par cas et des avis sur leur évaluation environnementale.

Depuis 2016, l'Ae a instruit de nombreuses demandes d'examen au cas par cas de PPR, conduisant à une faible proportion de décisions de soumission des PPR à évaluation environnementale. En 2021, pour la première fois depuis la création de l'Ae, huit soumissions à évaluation environnementale sur dix-huit résultent du silence de l'Ae à l'issue d'un délai de trois mois, faute de moyens suffisants pour les instruire. C'est l'option que l'Ae a retenue pour tous les dossiers de PPR en 2022. Certains lui ont ensuite été présentés pour avis.

Peu de plans de prévention des risques avaient été soumis à évaluation environnementale avant 2016, notamment sur la base d'une interprétation large d'une décision du Conseil d'État en janvier 2014 selon laquelle un PPR serait un plan de protection civile non couvert par la directive « Plans et programmes ». Considérant qu'un plan de prévention



Évolution des demandes d'examen au cas par cas des plans de prévention des risques

des risques n'a pas que cette fonction mais qu'il institue également par exemple des servitudes d'utilité publique qui s'imposent aux documents d'urbanisme, il est susceptible, en propre, de présenter des incidences sur l'environnement et la santé humaine. L'Ae a donc progressivement dessiné une interprétation conduisant à soumettre certains d'entre eux à évaluation environnementale, en particulier :

- cas 1 : lorsqu'ils rendent possibles des urbanisations ponctuelles en contradiction avec la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation ou des plans de gestion des risques d'inondation qui la déclinent sur chaque bassin hydrographique. C'était le cas de plans dont la modification rendait possible l'urbanisation de parcelles, pour des surfaces concernées certes réduites, situées dans des champs d'expansion de crue non urbanisés ;
- cas 2 : plus souvent que l'adoption de PPR, pour des modifications ou révisions de certains PPR présentées pour rendre possible un projet identifié en zone exposée à un risque naturel. Elles peuvent alors s'appuyer sur l'étude d'impact du projet. L'objectif est que l'État envisage des solutions de substitution raisonnables et explicite les choix finalement retenus tenant tout particulièrement compte des risques pour les personnes et les biens ;

cas 3 : lorsque la prescription ou la révision, voire l'élaboration d'un PPR, rend inconstructibles des surfaces importantes, ou interdit la densification de secteurs urbanisés, entravant le développement des communes ou même la simple évolution de l'urbanisation existante. Dès lors, cette interdiction est susceptible d'induire des reports d'urbanisation sur des secteurs présentant d'autres types d'enjeux environnementaux, lesquels peuvent être situés en dehors du périmètre du plan. L'évaluation environnementale est alors un outil d'accompagnement de la démarche d'élaboration du PPR pour identifier précisément ces risques et prendre des dispositions pour éviter ou réduire les incidences, et ce à une échelle permettant la bonne appréhension des risques et des enjeux environnementaux ;

cas 4 : plus rarement, pour certains PPR qui incluent des prescriptions de travaux (consolidation pour prévenir des mouvements de terrain<sup>1</sup>, défrichements pour prévenir des incendies de forêt) dont les effets, à l'échelle du périmètre du PPR, peuvent être significatifs sur l'environnement et la santé humaine. Les plans de prévention des risques d'inondation sont rarement concernés : la plupart des travaux sont en effet intégrés, en parallèle et lorsqu'ils existent, à des programmes d'actions de prévention des inondations (Papi), à ce jour non soumis à évaluation environnementale.

<sup>1</sup>. Voir PPR de Perrier (63) et Châteaudun (28).



Enfin, selon sa pratique constante pour tous les dossiers examinés au cas par cas, l'Ae a décidé de soumettre à évaluation environnementale les PPR dont les dossiers présentés ne permettaient pas de bien identifier les effets du plan ainsi que ses incidences sur l'environnement et sur la santé humaine. C'est notamment ce qui explique le taux élevé de soumission en 2017, à une époque où le contenu des dossiers et ses interprétations n'étaient pas encore bien établis.

Pour la première fois en 2022, l'Ae a été saisie par la préfète du département du Gard de deux demandes de cadrage préalable, qui lui ont permis de consolider les réponses qu'elle avait déjà apportées dans la quinzaine d'avis délibérés depuis 2018.



Mornac, vue du marais

### Des procédures pour rendre possibles certains projets (cas 1 et 2)

Cinq dossiers traités par l'Ae en 2022 avaient comme principal enjeu de rendre possibles des aménagements incompatibles avec des risques identifiés. Dans la majorité des cas<sup>2</sup>, il s'agit de nouveaux quartiers ou lotissements<sup>3</sup>, dans des secteurs d'aléa faible, ou même d'aléa fort. De façon constante, ces dossiers ne présentent qu'une option, envisageant l'exposition de nouvelles populations aux risques et ayant dans certains cas des incidences significatives sur les milieux naturels.

Pour l'Ae, le principal intérêt d'une évaluation environnementale dans un tel cas est, d'une part, de recenser les enjeux pour l'environnement et pour la santé humaine des zones affectées par l'aléa, et d'autre part de comparer les zonages et règlements envisagés avec des alternatives sur des secteurs non exposés ou présentant moins d'enjeux sur le plan environnemental. À défaut, elle attend en tout cas que les projets consomment le moins d'espace possible et que les raisons pour lesquelles ils seraient maintenus en zone inondable soient explicitées au public. Dans les cas des communes de Lée (64) et de Porte du Ried (68), les surfaces concernées étaient limitées, mais les projets portaient atteinte au principe de préservation stricte des zones d'expansion de crues. Dans le cas de La Grande-Motte (34), l'Ae s'est même interrogée sur la contribution du PPR à une éventuelle aggravation des risques de submersion littorale. Les projets de PPR (inondation) d'Aigues-Mortes et de modification du PPRIF (incendie de forêt) de Gordes laissaient la possibilité d'urbaniser deux secteurs (Mas d'Avon dans le premier cas, quartier des Beaumes dans le second), pourtant exposés aux aléas, et à enjeu fort pour la biodiversité (site Natura 2000 dans le premier cas, présence de l'aigle de Bonelli dans le second).

L'Ae a rappelé, dans son avis de cadrage préalable d'un PPR n° 2022-69 du 20 octobre 2022, que le zonage et le règlement d'un PPR présentent des effets juridiques directs, ne serait-ce qu'au travers des changements d'affectation des espaces selon le code de l'urbanisme : c'est la principale responsabilité de l'État. Toutefois, l'État, garant de la sécurité des personnes et des biens, qui porte le PPR, partage cette responsabilité avec les communes et, pour le risque d'inondation, avec les intercommunalités compétentes en matière de Gemapi<sup>4</sup>, entre

autres. L'évaluation environnementale du PPR doit comprendre l'exposé des incidences notables probables des évolutions de zonages et de règlements sur tous les compartiments de l'environnement.

### Un aménagement du territoire compatible avec les risques naturels ? Les exemples de la Charente-Maritime et du Tarn-et-Garonne (cas 3)

L'Ae a soumis six projets de plan (ou de révision de plan) à évaluation environnementale sur des territoires largement exposés à des risques d'inondation ou de submersion marine. S'agissant de territoires urbanisés, la question de la compatibilité entre des enjeux de développement et des enjeux de protection se pose alors à l'échelle du bassin de vie.

Depuis leur création, les PPRI prennent en compte un aléa fondé sur des événements passés ; de surcroît, ils s'appuient souvent sur des doctrines (zonages, règlements-types) historiques, parfois spécifiquement départementales. Les options proposées se traduisent par l'application de ces référentiels partagés entre l'État et les collectivités depuis de nombreuses années, sans prendre en compte la directive-cadre sur les inondations, et sa traduction dans le plan de gestion des risques d'inondation du bassin hydrographique concerné, ou les autres évolutions réglementaires comme le décret n° 2019 715 du 5 juillet 2019 relatif aux plans de prévention des risques d'inondation, ni celles liées au changement climatique<sup>5</sup>. S'agissant d'outils de prévention, les PPRI devraient donc être fondés sur une cartographie des aléas intégrant des hypothèses ou des marges de sécurité vis-à-vis des climats futurs. Les enjeux exposés aux risques ont également parfois vocation à être mis à jour pour tenir compte des évolutions du territoire.

Dans la plupart des cas, l'Ae a recommandé de conduire cette réflexion de façon cohérente à l'échelle de l'ensemble des bassins-versants, de définir explicitement le « scénario de référence », à savoir l'évolution de l'environnement en l'absence de PPR, tenant compte des effets inéluctables du changement climatique, mais aussi de prendre ces effets en compte dans la réévaluation de l'aléa, ce qui paraît essentiel pour définir le cadre d'un aménagement du territoire qui réduise sa vulnérabilité à moyen et long termes.



Mornac, vue du marais

2. Respectivement dans les communes de Lée (64), Porte du Ried (68), La Grande-Motte (34), Aigues-Mortes (30) et Gordes (84).

3. Dans deux autres cas, à Collioure et Banyuls (66), l'Ae a exonéré des modifications de PPR d'évaluation environnementale, considérant que leurs incidences environnementales ne seraient pas significatives, mais en s'interrogeant sur leur régularité au regard de leur objectif principal : la protection des personnes et des biens.

4. La compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations », plus souvent dite « compétence Gemapi », est en France une compétence juridique, exclusive et obligatoire, confiée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018 aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

5. Voir notamment le sixième rapport du GIEC et les projections qui en sont tirées sur le site Drias, « Les futurs du climat ».



Ce défi est encore plus difficile à relever dans le cas des collectivités ayant pour objectif de revitaliser certaines communes des secteurs exposés et notamment leurs centres-bourgs, comme c'est le cas sur le bassin du Tarn. L'évaluation environnementale est alors une démarche qui doit permettre d'éclairer l'avenir, de confronter les cartes d'aléas avec des projets urbains qui ont leur propre cohérence économique et sociale et d'aider toutes les parties prenantes à réduire durablement la vulnérabilité des personnes et des biens du territoire dans son ensemble.

Le PPR devrait conduire à minimiser les risques, ce que les évaluations environnementales présentées ne démontrent pas toujours. L'Ae considère que toute dérogation au principe d'inconstructibilité doit être explicitement justifiée, au regard notamment des risques juridiques auxquels l'État et les collectivités, leurs élus et leurs agents pourraient alors être exposés. Elle a recommandé de mieux encadrer les extensions en zone d'aléa fort, afin de les réduire, pour assurer une meilleure protection des personnes et des biens par une réduction effective de leur vulnérabilité, et de faire la démonstration de la cohérence des PPRL (littoraux) avec l'encadrement légal national (loi « Littoral », loi « Climat et résilience »...). De tels choix doivent par ailleurs être accompagnés de mesures de réduction et de compensation appropriées, portées par les collectivités responsables de la prévention des risques et de la gestion de crise (cohérence avec les ouvrages hydrauliques du territoire, dont les systèmes d'endiguement, adaptation des plans communaux de sauvegarde).



PPRN Le Bourg-d'Oisans (38)



PPRN Le Bourg-d'Oisans (38)

L'évaluation environnementale devrait aussi prendre en compte la valeur environnementale des zones soustraites à l'urbanisation : souvent zones naturelles ou humides, ou à leur proximité, leur inconstructibilité n'est envisagée que sous un aspect négatif, alors qu'elles pourraient être intégrées à des actions de renforcement du cycle de l'eau et de la biodiversité (renforcement de la recharge des nappes, amélioration de la trame verte et bleue, alimentation des zones humides, préservation des milieux boisés...).

Ainsi, pour l'Ae, la démarche itérative d'évaluation environnementale est utile pour accompagner des choix stratégiques de protection et d'implantation, le changement climatique contribuant à aggraver l'aléa. Elle permet d'anticiper et de planifier l'évolution du tissu urbain en tenant compte des éventuels reports d'urbanisation de zones exposées vers des zones qui le sont moins. Dans son avis de cadrage du 20 octobre 2022, l'Ae a précisé ce qu'a vocation à comporter une évaluation environnementale, se référant notamment au dossier du plan de préven-

tion des risques naturels de la commune du Bourg-d'Oisans (38)<sup>6</sup>. Elle devrait déboucher sur les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation des milieux pouvant être détruits par de tels reports.

L'analyse de l'articulation des PPR avec les documents d'urbanisme auxquels ils seront annexés, pour leurs volets écrits comme cartographiques, et le contrôle de leur respect devraient être un élément clé de leur dispositif de suivi.

### L'insuffisante prise en compte des travaux de protection

Le choix originel de soumettre les PPR à évaluation environnementale conduit généralement l'État maître d'ouvrage à n'évaluer qu'une servitude d'urbanisme, alors que la gestion des risques naturels s'appuie sur un ensemble d'actions complémentaires, réglementaires, contractuelles et volontaires. Ainsi, pour ce qui concerne les inondations, les Papi, imaginés en 2002 pour servir de cadre contractuel entre collectivités territoriales ou leurs groupements et l'État, regroupent des actions liées à la conscience du risque, la surveillance et la prévision des crues, la gestion de crise, la prise en compte dans l'urbanisation par le biais des PPR, la réduction de la vulnérabilité de l'existant, la gestion des écoulements et celle des ouvrages de protection hydrauliques. Les autorités chargées de cette compétence ne sont pas encore toutes désignées.

L'analyse de l'Ae de même que celle de l'évaluation environnementale d'un PPR ne pouvaient être que partielles, faute de précision sur ces actions. Même si, en règle générale, les ouvrages de protection ne sont pas pris en compte dans les zonages et règlements des PPR, leur construction et leur entretien sont des piliers de la stratégie de protection portée par les communes concernées, qui ne trouve sa cohérence que par la mise en œuvre de la totalité des axes d'un Papi. L'Ae recommande dès lors de rappeler dans l'analyse de l'état initial l'autorité de gestion de la prévention des inondations et l'état des ouvrages hydrauliques et des systèmes d'endiguement, ainsi que les travaux déjà réalisés et projetés dans des Papi labellisés. Dans l'avis relatif au bassin de la Seudre et du marais de Brouage, elle a également recommandé d'en évoquer d'autres volets (gestion de crise, repères de crues, etc.).



Saujon, repère de crues de deux tempêtes

Au regard de cette analyse, l'Ae considère que les Papi ont vocation à être soumis à évaluation environnementale, en application de la directive « Plans et programmes ». Cette évolution pourrait intervenir dès 2023 suite à une mise en demeure de la Commission européenne.



Bourcefranc-le-Chapus – baie de la Grognaise, pont d'Oléron

<sup>6</sup>. Voir avis n° 2022-01 du 24 mars 2022.





## Annexes

120 avis  
de la saisine à la publication de l'avis  
**89**

Avis 2022  
72 projets  
**90**

Avis 2022  
48 plans et programmes  
**91**

121 décisions  
de la saisine à la publication des décisions  
**93**

Décisions 2022  
80 projets  
**94**

Décisions 2022  
41 plans et programmes  
**95**





## 120 avis de la saisine à la publication de l'avis

**Avis** sur des projets ou des plans/programmes soumis obligatoirement à évaluation environnementale

Rendre un avis public sur la qualité des évaluations et la bonne prise en compte de l'environnement par le projet ou le plan/programme.

### Saisine

Réception → Vérification → Dossier complet



Réception de l'évaluation environnementale et du dossier de demande d'autorisation du projet ou d'approbation du plan/programme



#### DÉLAI APRÈS SAISINE

2 mois pour un projet  
3 mois pour un plan/programme

### Instruction

L'Ae accuse réception du dossier

- Désignation des rapporteurs par le président de l'Ae
- Analyse du dossier par les rapporteurs et rédaction d'un projet d'avis

• Débat contradictoire collégial durant une semaine



Rédaction d'un projet d'avis amendé



Discussion du texte de l'avis au collège  
Avis délibéré en séance

### Avis



- Publication immédiate de l'avis sur le site de l'Ae et notification au pétitionnaire et à l'autorité chargée d'instruire les dossiers

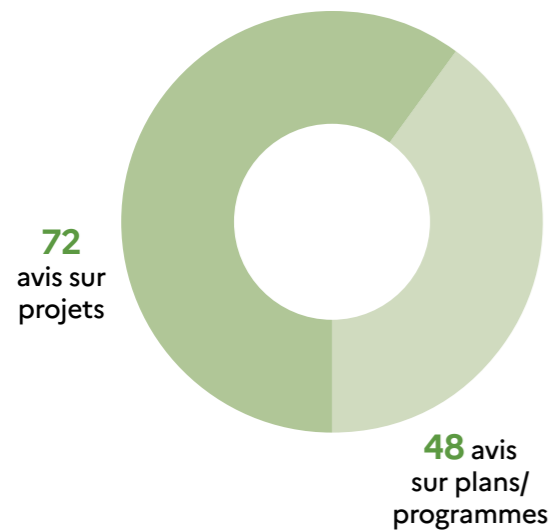
- Insertion de l'avis au dossier mis à l'enquête publique
- Réponses du maître d'ouvrage aux recommandations de l'Ae



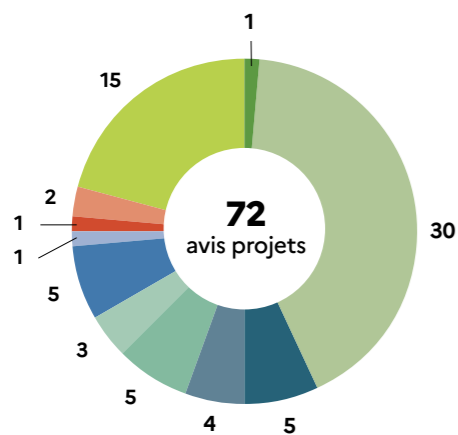
# Avis 2022

## 72 projets

120 avis rendus

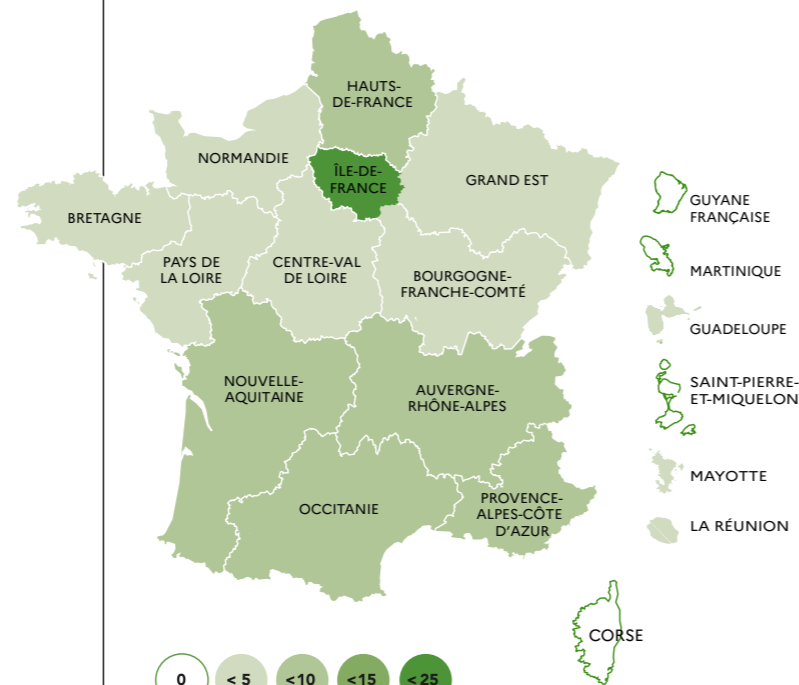


72 avis relatifs aux projets 2022



AFAFE	1	ICPE	5
Aménagement	30	Mine	1
Énergie	5	Nucléaire	1
Fer	4	RRC*	2
Fluvial	5	RRNC**	15
GPM	3		

Des avis peuvent être rendus sur plusieurs régions. Un même avis peut être comptabilisé dans plusieurs régions

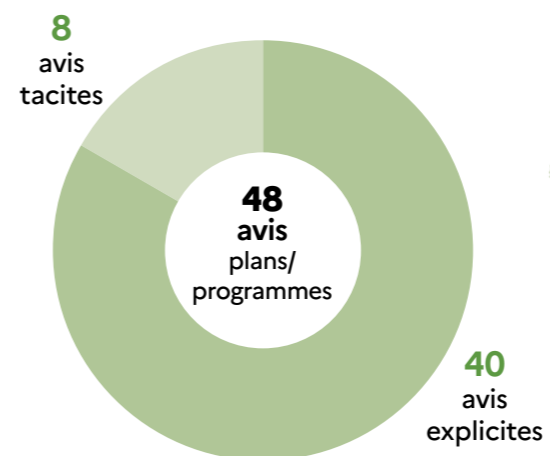


< 25	Île-de-France	16
< 15		0
< 10	Nouvelle-Aquitaine	9
	Occitanie	7
	Provence-Alpes-Côte d'Azur	7
	Auvergne-Rhône-Alpes	6
	Hauts-de-France	6
< 5	Mayotte	4
	Normandie	4
	Pays de la Loire	4
	Bourgogne-Franche-Comté	3
	Grand Est	2
	Bretagne	1
	Centre-Val de Loire	1
	Guadeloupe	1
	La Réunion	1

# Avis 2022

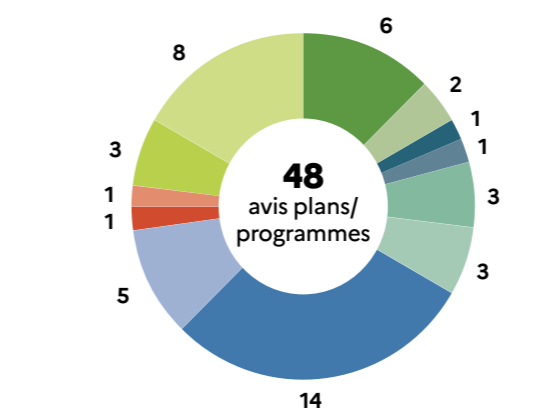
## 48 plans et programmes

48 avis plans/programmes



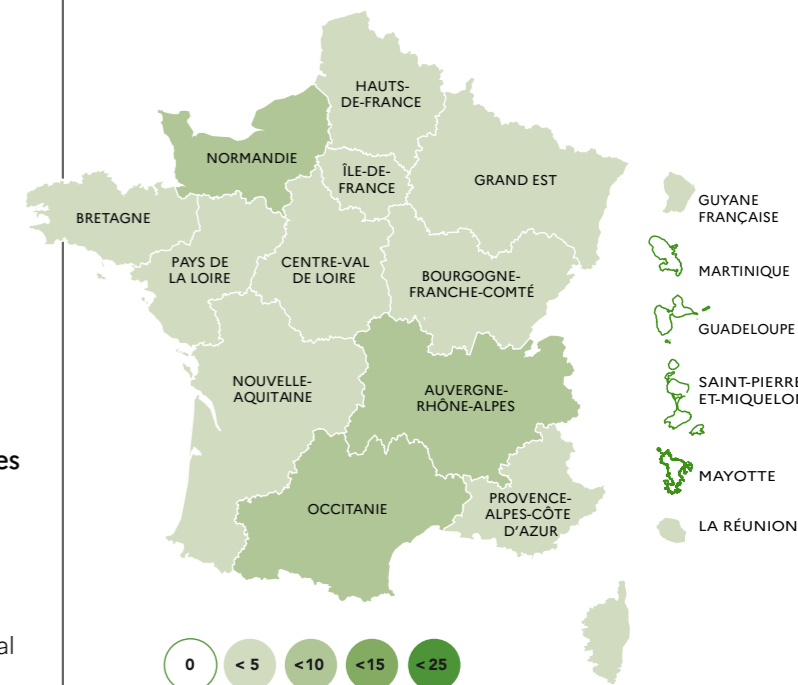
Sur les 48 avis rendus par l'Ae en 2022 :

1 avis est relatif à un plan et programme national (le plan national de prévention des déchets),  
6 sont interrégionaux (Interreg et CPIER),  
15 à l'échelle géographique d'une région.



Air	6	Fôret Bois	14
Aménagement	2	Interreg	5
Carrières	1	Mer	1
Eau	1	National, déchets	1
Energie-Climat	3	PNR	3
Financier	3	Riques	8

Des avis peuvent être rendus sur plusieurs régions. Un même avis peut être comptabilisé dans plusieurs régions



< 10	Auvergne-Rhône-Alpes	8
	Occitanie	7
	Normandie	6
< 5	Grand Est	4
	Bretagne	3
	Guyane	3
	Hauts-de-France	3
	Nouvelle-Aquitaine	3
	Île-de-France	2
	Provence-Alpes-Côte d'Azur	2
	Corse	1
	Centre-Val de Loire	1
	La Réunion	1
	National	1
	Bourgogne-Franche-Comté	1
	Pays de la Loire	1
	Outre-Mer	1





# 121 décisions de la saisine à la publication des décisions

## Décisions au cas par cas

sur des projets ou des plans/programmes.  
Décider si une étude d'impact est nécessaire ou non en fonction des incidences du projet sur l'environnement

### Saisine



Saisine de l'Ae par le maître d'ouvrage pour les projets et plans/programmes relevant du champ de l'examen au cas par cas

### Instruction

L'Ae accuse réception du dossier

- Désignation des rapporteurs au sein de l'équipe permanente de l'Ae
- Préparation du projet de décision par un membre de l'équipe permanente

Analyse du projet de décision par une commission composée de deux membres permanents



Transmission au président de l'Ae d'une proposition de décision

Décision du président de l'Ae de soumettre ou non le projet à étude d'impact

### Avis



**DÉLAI APRÈS SAISINE**  
35 jours pour les projets  
2 mois pour les plans/programmes (dossiers complets)

Publication immédiate de la décision sur le site de l'Ae

#### POUR LES PROJETS

Critères à prendre en considération (annexe III relative à la directive « Projets »)

- Caractéristiques des projets
- Localisation des projets
- Types et caractéristiques de l'impact potentiel

#### POUR LES PLANS/PROGRAMMES

Critères à prendre en considération (annexe II de la directive « Plans et programmes »)

- Caractéristiques des plans et programmes
- Caractéristiques des incidences et de la zone susceptible d'être touchée

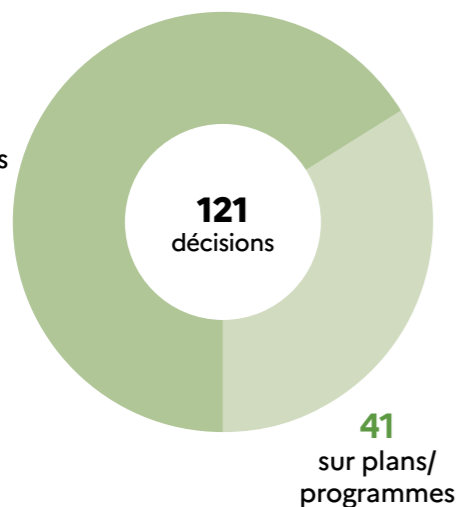


# Décisions 2022

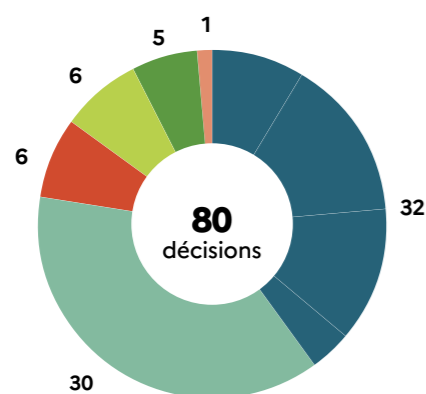
## 80 projets

**121**  
décisions

**80**  
sur projets

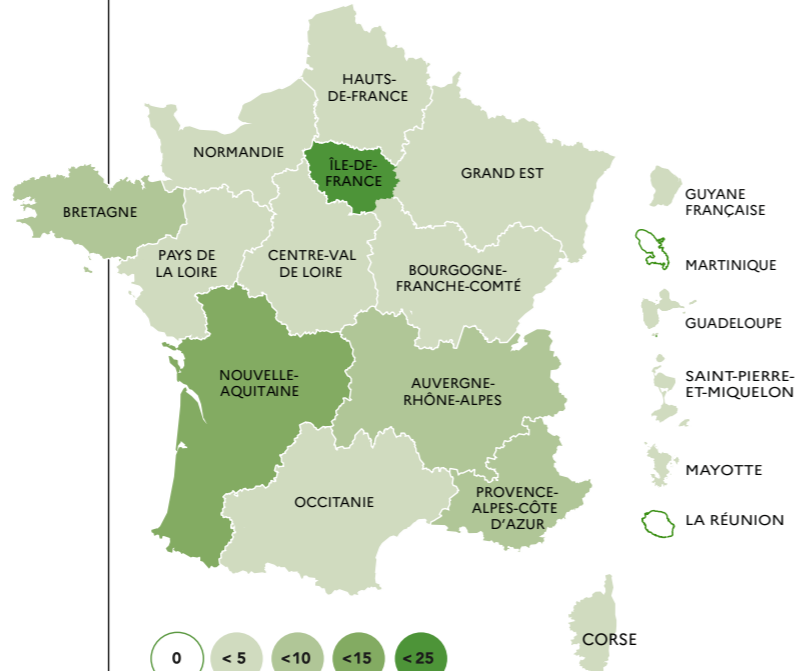


**80**  
décisions relatives  
aux projets 2022



<b>Infrastructures</b> .....32	<b>Énergie</b> .....6
Routières.....7	<b>Transports collectifs</b> .....6
Ferroviaires.....12	<b>Aérien</b> .....5
Fluviales.....10	<b>Divers</b> .....1
Maritimes.....3	
<b>Aménagements</b> .....30	
ZAC.....7	
Autres.....23	

Des décisions peuvent être rendues sur plusieurs régions. Un même avis peut être comptabilisé dans plusieurs régions

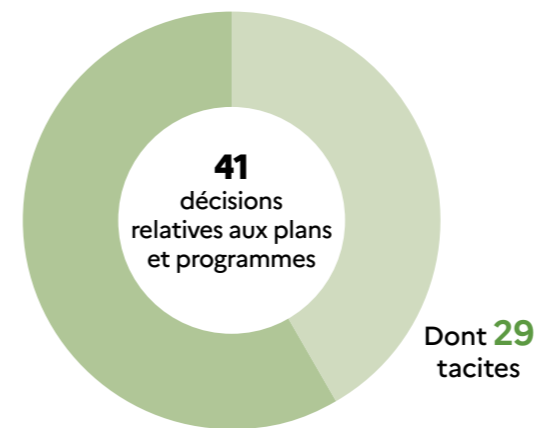


< 25	Île-de-de-France.....21
< 15	Nouvelle-Aquitaine.....11
< 10	Auvergne-Rhône-Alpes.....9
	Bretagne.....8
	Provence-Alpes-Côte d'Azur.....6
< 5	Occitanie.....5
	Normandie.....4
	Pays de la Loire.....3
	Grand Est.....3
	Bourgogne-Franche-Comté.....2
	Hauts-de-France.....2
	Mayotte.....2
	Centre-Val de Loire.....1
	Guyane.....1
	Corse.....1
	Saint-Pierre-et-Miquelon.....1

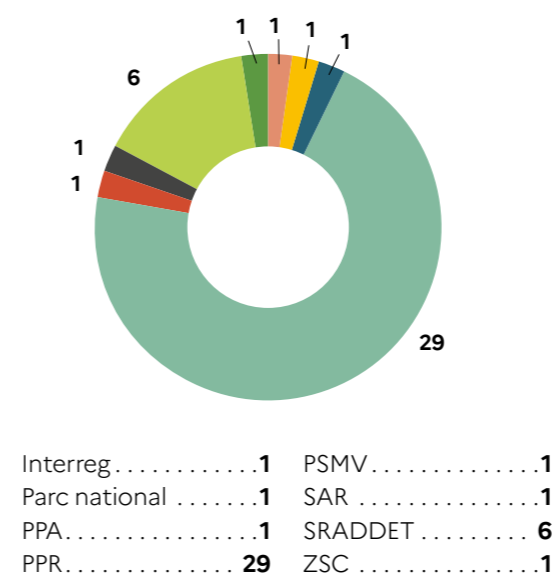
# Décisions 2022

## 41 plans et programmes

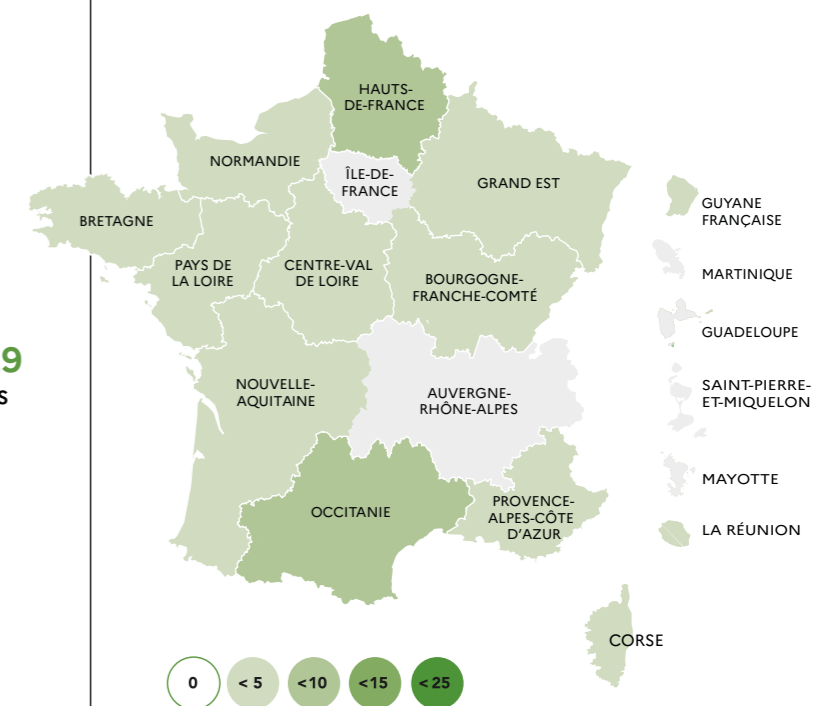
**41**  
décisions relatives  
aux plans et programmes



Sur les 41 décisions prises par l'Autorité environnementale relatives aux plans et programmes, 29 concernent des Plans de prévention des risques (PPR) et 6 portent sur des Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sradet)



Des décisions peuvent être rendues sur plusieurs régions. Un même avis peut être comptabilisé dans plusieurs régions



< 10	Occitanie.....10
	Hauts-de-France.....6
	Auvergne-Rhône-Alpes.....5
< 5	Nouvelle-Aquitaine.....4
	Centre-Val de Loire.....3
	Pays de la Loire.....3
	Bretagne.....2
	Corse.....2
	Normandie.....2
	Bourgogne-Franche-Comté.....1
	Guyane.....1
	La Réunion.....1
	Provence-Alpes-Côte d'Azur.....1





**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



## **Autorité environnementale (Ae)**

Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD)

[www.igedd.developpement-durable.gouv.fr](http://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr)

Tour Séquoia 1 Place Carpeaux  
92055 Paris la Défense cedex