



**1<sup>ère</sup> journée du cycle de travail 2019  
du Réseau National des Aménageurs**

**L'évaluation environnementale des  
projets d'aménagement urbain depuis  
la réforme : premiers retours  
d'expérience opérationnels et  
enseignements.**

---

# Sommaire

---

Ouverture.....	3
Introduction : l'esprit de la réforme et les premiers retours d'expérience.....	6
Focus 1 - Circuits : qui instruit, qui décide et quels sont les interlocuteurs au sein de l'AE, en fonction des projets et de leurs stades d'avancement ?.....	10
Table ronde 1 - Retours d'expériences autour du projet Euro3lys et de l'activité régionale Grand Est en matière d'évaluation environnementale des projets d'aménagement urbain.....	13
Focus 2 - Quand et comment définir le périmètre de projet ? Quelles problématiques se posent aux aménageurs et à l'AE en ce qui concerne les projets d'aménagement urbain ? Quels sont les retours d'expériences après deux ans d'application ?.....	24
Intervention d'Alain Richard.....	32
Table ronde 2 - Retours d'expériences autour du projet Toulouse EuroSudOuest (TESO) et de l'activité régionale Occitanie en matière d'évaluation environnementale des projets d'aménagement urbain.....	34
Focus 3 - Quel contenu viser pour la première étude d'impact, dans quelle(s) proportionnalité(s) ? Quand et comment l'actualiser ensuite ? Quelles sont les exigences de l'AE et quels retours d'expériences ?.....	45
Table ronde 3 - Retours d'expériences autour des projets Village Olympique et Village des médias, et de l'activité régionale Ile-de-France en matière d'évaluation environnementale des projets d'aménagement urbain.....	49
Focus 4 - Quels sont les enjeux de l'ERC ? Comment traiter la séquence « Eviter, réduire, compenser » dans l'évaluation environnementale des projets d'aménagement ?.....	60
Conclusion de la journée.....	68

# Ouverture

---

Aude Debreil

*Directrice générale de l'EPA Sénart*

Bonjour à tous et bienvenue. Cette journée, qui rassemble près de 450 personnes, est particulière. Nous avons choisi d'approfondir les thématiques qui avaient été retenues l'an dernier, car vous avez été nombreux à manifester votre intérêt pour ces sujets. Nous continuons donc, en 2019, à chercher à répondre au défi des sobriétés (environnementale, énergétique, économique, foncière), en s'efforçant d'en faire une opportunité tout en le conciliant avec les impératifs d'attractivité des territoires et de qualité des usages.

Nous avons conservé ce fil conducteur pour l'ensemble de l'année car il nous semble particulièrement fédérateur de l'ensemble de la filière d'aménagement, tous types d'acteurs et tous types de territoire confondus.

Cette première journée du cycle 2019 sera dédiée à l'évaluation environnementale des projets d'aménagement urbain, suite à la réforme intervenue en 2017. La deuxième journée aura lieu le 4 juillet et sera consacrée aux défis de la transition environnementale et énergétique en aménagement opérationnel. La troisième journée aura lieu le 21 novembre, avec pour thème « comment intégrer le défi de la sobriété en matière de consommation foncière ? », c'est-à-dire comment régénérer la ville sur elle-même en tenant compte des contraintes économiques et environnementales.

Nous avons, au cours des séances habituelles du RNA, une matinée plénière et un après-midi en groupes de travail, puisque trois groupes de travail sont consacrés :

- aux fondamentaux à défendre en aménagement, selon une approche essentiellement technique ;
- aux renouvellements de la filière, avec une approche centrée sur les acteurs ;
- aux cadres de travail juridiques et coopératifs, avec une approche plus partenariale et juridique.

Ces trois groupes sont toujours à pied d'œuvre et nous remercions leurs animateurs, qui sont toujours des représentants de la filière publique et de la filière privée de l'aménagement.

Le format de cette rencontre est différent, puisque nous serons réunis exclusivement en plénière, pour une journée au cours de laquelle vont se succéder, à un rythme extrêmement soutenu, des focus, répondant à une visée pédagogique, des tables rondes et des témoignages.

Depuis la récente réforme de l'évaluation environnementale, il faut raisonner par projet et non plus par opération ou par procédure. Il faut aussi raisonner très en amont des projets, bien avant la première autorisation, puis tout au long des projets, avec des actualisations qui doivent intervenir au plus tard avant la dernière autorisation.

Parmi les principaux changements générés figure la nécessité de définir des périmètres de projet au sens de l'évaluation environnementale, englobant différentes opérations et différents maîtres d'ouvrage, nécessitant de s'articuler du point de vue technique, économique et juridique, malgré des contraintes d'échelle et de temps qui peuvent être extrêmement variées.

Une autre nouveauté consiste à articuler ce périmètre avec les périmètres opérationnels et les procédures des opérations. Il faut également répondre aux exigences en matière d'études d'impact environnemental, à travers l'élaboration des mesures ERC et leur mise en œuvre collective.

Parmi ces changements figure aussi la nécessité de prévoir et anticiper l'actualisation environnementale et de l'intégrer dans le pilotage des projets. Il faut, enfin, s'adapter pour anticiper la complexité de l'articulation des procédures, tout en cherchant à optimiser les coûts et délais, afin de ne pas fragiliser l'équilibre économique ni la faisabilité des projets.

La proposition de se saisir de l'évaluation environnementale comme d'un outil de conduite d'un projet, constitue une philosophie profondément nouvelle.

Nous avons organisé cette journée de telle sorte que vous ayez à la fois des retours de porteurs de projets (aménageurs, collectivités, maîtres d'ouvrage partenaires, bureaux d'étude) en matière d'évaluation

environnementale. Ils pourront exprimer les difficultés rencontrées, les avancées, les bénéfices qu'ils en ont tirés pour leurs projets.

Nous avons également le plaisir d'accueillir l'autorité environnementale dans toutes ses composantes, qui sont diverses. Merci aux membres nationaux et régionaux de l'Autorité environnementale qu'il s'agisse du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), du commissariat général du développement durable (CGDD), qui est une Direction du ministère de la transition écologique et solidaire), des MRAe, des DRAE, des DREAL. Ils ont accepté de participer à cette journée d'échanges et seront présents aussi bien dans les focus et les tables rondes que dans la salle. Nous les remercions vivement d'avoir accepté cet échange. C'est une journée d'acculturation réciproque à nos métiers. Nous sommes, à travers ces sujets, au cœur de ce qu'est le RNA et de ce que le ministre en attend.

**Nicolas GRAVIT**

**Directeur d'Eiffage aménagement**

Nous allons également innover dans la forme puisque vous pourrez, tout au long de la matinée, poser vos questions *via* une application internet. Vos questions s'afficheront à l'écran à l'issue des focus et nous y répondrons en nous appuyant sur les personnes présentes à la tribune.

---

# Introduction : l'esprit de la réforme et les premiers retours d'expérience

---

Pascal DUPUIS

Chef du service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable, CGDD, ministère de la transition écologique et solidaire

## I) Introduction

Je voudrais remercier les organisateurs de nous avoir conviés à cette journée, car il est extrêmement intéressant de pouvoir s'exprimer devant autant d'aménageurs en une seule fois.

Le Commissariat général au développement durable (CGDD), dont je fais partie, est chargé de l'écriture des textes. Il est également chargé, dans une certaine mesure, d'un certain nombre d'évaluations environnementales et d'éléments de méthodologie. Le CGEDD (Conseil général de l'environnement et du développement durable), lui, abrite l'Autorité environnementale nationale.

## II) Le contexte de la réforme

Dès 1976 existait une loi qui imposait à tout projet d'aménagement d'être soumis à des études d'impact. En 1985, une première directive européenne s'inspire du droit français. Elle a été codifiée en 2011, puis modifiée en 2014. La France a ensuite essayé de faire de mieux en mieux, mais, pour avoir été précurseurs, nous avons eu un peu de mal à nous couler ensuite dans le moule communautaire et à recadrer nos pratiques en fonction du droit européen. La loi Grenelle a par exemple introduit le cas par cas, ce qui s'est traduit par une évolution des nomenclatures.

En 2015 est apparue la nécessité de porter un regard neuf sur ce corpus et un groupe de travail sur la modernisation de l'évaluation a été piloté par Jacques Verdier. Les aménageurs en ont fait partie et une concertation a été conduite avec toutes les parties concernées. Nous avons publié ensemble un rapport assez consensuel et un programme de travail partagé par tous. Nous sommes désormais dans la phase de mise en œuvre de ces textes.

La réforme de l'évaluation environnementale s'inscrit dans un cadre plus large. La participation du public a été réformée en renforçant la consultation en amont. Des principes de compensation des atteintes à la biodiversité ont été érigés, autour du principe de l'absence de perte nette de biodiversité dans le cadre des études ERC (« éviter, réduire, compenser ») qui doivent être conduites pour chaque projet. Des procédures ont aussi été rationalisées. Tout ceci forme un cadre un peu plus vaste que la seule évaluation environnementale.

## III) Les objectifs de la réforme

La réforme traduisait d'abord la volonté de rapprocher de la logique et de la philosophie du droit de l'Union européenne. C'était une volonté, mais également une nécessité, faute de quoi nous nous serions exposés à des sanctions. Il y a là un risque potentiel d'insécurité juridique.

Il s'agit également d'assurer une meilleure transposition du droit européen et l'efficacité du dispositif.

Il s'agit enfin de viser une stabilité du droit et de faire une seule réforme prenant en compte notamment la participation du public et les atteintes à la biodiversité. Nous avons fait tout cela en une seule fois.

La réforme a été mise en œuvre par ordonnance. Elle visait notamment à modifier les règles applicables, à améliorer l'articulation des évaluations environnementales de projets distincts et la mise en conformité avec le droit de l'Union européenne.

## IV) Le contenu de la réforme

La réforme comporte une simplification du processus d'évaluation en visant une entrée par projet : on n'entre plus, désormais, dans l'évaluation environnementale par une procédure.

Cela conduit à une revue des nomenclatures afin de définir quels projets sont systématiquement soumis à évaluation environnementale, ceux qui n'y sont pas soumis et ceux qui peuvent l'être, au cas par cas.

Le texte comporte aussi une reprise de définitions des directives européennes, notamment celle de projet, ainsi que la définition de l'évaluation environnementale, comprise comme un processus – souvent itératif – d'amélioration d'un projet. On mène des consultations et des concertations. Est pris en compte dans le projet le résultat de ces concertations. A la fin, la décision d'autorisation qui est prise est motivée, notamment par la façon dont sont pris en compte les impacts environnementaux du projet. Cela devient un processus et non seulement une finalité.

Le renforcement de l'examen au cas par cas vise aussi à étendre le domaine des projets qui ne sont pas systématiquement soumis à l'évaluation environnementale, mais qui peuvent l'être en fonction de leurs impacts et de l'endroit où ils voient le jour. Nous pensons y être parvenus au moins partiellement. La journée permettra d'y revenir.

## V) Les suites

Nous aurons un bilan à tirer de cette réforme de l'évaluation environnementale en 2021 et nos services vont y travailler. Nous avons commencé à le faire et à vous y associer. Les échanges de la journée enrichiront ce bilan.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat s'est penché sur nos travaux. S'il a été satisfait des réformes mises en œuvre sur les plans et programmes, il a estimé, dans son arrêt du 6 décembre 2017, concernant les projets, que les dispositions confiant l'évaluation environnementale au préfet n'étaient pas conformes aux dispositions de la directive. Nous avons adopté une solution transitoire, puisque ce sont les MRAe (missions régionales d'autorité environnementale) qui évaluent aujourd'hui la partie environnementale des projets. Cela laisse un pan non traité dans la législation actuelle. Plusieurs options sont envisageables, et celle qui a le plus de chances d'être retenue nécessite une modification législative. Nous sommes donc tributaires du calendrier réglementaire. C'est le dernier point d'achoppement pour cette réforme et la balle est à la fois dans le camp du gouvernement et du Parlement.

Philippe LEDENVIC  
Président de l'Autorité environnementale (AE CGEDD)

Mon propos sera concentré sur quatre dates, à commencer par celle de ce jour. Je félicite et remercie le RNA d'avoir organisé, en relation avec la DHUP, cette session, qui rencontre manifestement un grand succès. J'indiquerai ce que l'AE en attend dans le contexte actuel. Le hasard veut que l'AE nationale et les MRAE viennent de publier le rapport annuel d'activité 2018 et la synthèse annuelle de nos avis pour l'année 2018.

Le rapport annuel de l'AE évoque les grands projets urbains et il s'agit sans doute d'une des parties les plus positives du rapport, ce qui veut dire qu'il existe une conscience, chez nombre d'aménageurs urbains, de la nécessité de bien faire les choses.

En revanche, la synthèse annuelle de l'AE et des MRAE indique que le niveau des documents d'urbanisme n'est pas tout à fait le même. Une question se fera certainement jour, au cours de la journée, quant à l'articulation de ces deux éléments.

La deuxième date est celle de l'automne 2019. L'AE a décidé d'engager en 2018 la rédaction d'un projet de note sur les ZAC, qui sera probablement étendue aux aménagements urbains. J'en suis l'un des co-rapporteurs, avec François Duval. L'AE a délibéré une première fois en version de consultation et je pense que nous aurons un processus progressif de consultation informelle, dont j'espère qu'il aboutira avant la fin de l'année 2019, par une note délibérée, selon une forme qui reste à déterminer.

Notre participation, aujourd'hui, des membres de l'AE et des membres de MRAE nous sera extrêmement précieuse afin d'intégrer ce que nous retirerons de ces échanges dans le contenu de la note. Nous n'avons pas la prétention de détenir la réponse à toutes les questions, mais nos échanges, ce jour, seront extrêmement utiles.

La troisième date est celle de 2014. L'AE a connu, en 2014, un certain nombre de recours gracieux concernant des décisions et des objets un peu compliqués. Certains étaient de nature énergétique (centrales, lignes électriques, etc.). Il y avait aussi un grand projet, qui a cristallisé de nombreuses discussions, concernant le projet d'aménagement autour de la nouvelle gare de Montpellier, à l'occasion de l'avis sur la gare de Montpellier. Nous nous sommes demandés ce qu'était un programme de travaux, puisque telle était l'acception qui figurait dans les textes antérieurs. Après de nombreuses discussions, nous avons abouti à deux conclusions. D'une part, ce concept purement français ne fonctionne pas et nous a semblé faire surgir des risques juridiques. Nous avons donc estimé que nous devions y renoncer, pour ne faire référence, dans nos avis, qu'à la notion de projets au sens de la directive européenne. Ainsi, depuis 2014, conscients de l'écart entre le droit français et le droit européen, nous considérons que l'AE avait intérêt à éclairer les maîtres d'ouvrage par rapport au référentiel de la directive, en ayant conscience des limites du droit français. De ce fait, théoriquement, dans les avis adoptés à partir de 2014 et surtout 2015, même si le droit français spécifiait de traiter le programme de travaux (ce qui a été fait), nous estimions devoir déterminer ce qu'était le projet. Tous ceux qui sont accoutumés aux avis de l'AE savent qu'invariablement, la partie 1.2 des avis de l'AE est celle qui analyse et critique la notion de périmètre de projet. Nous avons ainsi fait le choix, en 2014, d'avancer par rapport à l'ordonnance de 2016 afin que les projets qui seront conçus par la suite soient en conformité le plus tôt possible. Il y a là un point crucial.

La dernière date sur laquelle j'insisterai est 2017, puisque c'est en juin-juillet 2017 que nous avons été confrontés à la question visant à savoir si nous étions compétents pour certaines ZAC. Je rappelle que l'AE est compétente, sur un projet, dès lors que la réalisation du projet nécessite au moins une décision du ministre chargé de l'environnement. Il faut donc être sûr, d'emblée, de connaître le périmètre ou le contenu du projet (suivant le terme que l'on préfère utiliser). Cette connaissance détermine si c'est l'AE nationale qui est compétente, ou si ce sont désormais les missions régionales d'autorité environnementale.

Nous avons eu de nombreux échanges avec la DRIEE, car cette question s'est souvent posée en Ile-de-France, concernant des projets de ZAC. Alors que la définition du périmètre du programme de travaux, en 2014, pouvait être extrêmement large, l'interprétation que nous avons adoptée en juillet 2017 s'est voulue plus restreinte, recentrée sur le projet. En conséquence, il y a eu des objets pour lesquels nous avons rendu des avis et pour lesquels la question de la nécessité d'expression d'un avis de notre part s'est posée.

# Focus 1 - Circuits : qui instruit, qui décide et quels sont les interlocuteurs au sein de l'AE, en fonction des projets et de leurs stades d'avancement ?

---

Arthur LEBLANC

Bureau de l'évaluation environnementale (IDPPA1), CGDD, MTES

Le premier stade d'intervention de l'Autorité environnementale se produit très en amont : dès le début du processus, l'idée est de confronter le projet à la nomenclature annexée à l'article R. 122-2 du code de l'environnement. Le projet peut être appelé à franchir deux types de seuils. Le premier est le seuil d'évaluation environnementale obligatoire. Lorsque les caractéristiques du projet le conduisent à franchir ce seuil, alors il fera l'objet d'une évaluation environnementale. Il existe aussi le seuil d'examen au cas par cas. Lorsque les caractéristiques franchissent ce seuil, le maître d'ouvrage saisit l'Autorité environnementale sur la base d'un formulaire présentant les principales caractéristiques du projet et les incidences notables que celui-ci est susceptible d'avoir sur l'environnement et la santé humaine, en assortissant éventuellement cette présentation des mesures envisagées d'évitement et de réduction de ces incidences. Sur la base de ce formulaire, l'Autorité environnementale décidera de dispenser le projet d'une évaluation environnementale ou au contraire de l'y soumettre.

Si le projet est soumis à une évaluation environnementale, le porteur de projet peut procéder à une demande de cadrage préalable. Il saisit alors l'autorité compétente pour autoriser (et non l'Autorité environnementale) afin que celle-ci lui indique le champ et le degré de précision que devra comporter son étude d'impact. L'autorité compétente saisit alors sans délai l'AE afin qu'elle lui fournisse les informations lui permettant de rendre ce cadrage. Le porteur de projet réalisera ensuite son étude d'impact et l'autorité compétente transmettra l'étude d'impact à l'AE, ainsi que le dossier de demande d'autorisation, afin que celle-ci rende un avis sur la qualité de l'étude d'impact. L'ensemble de ces éléments (étude d'impact et avis portant sur celle-ci) est transmis au public, afin que celui-ci puisse formuler ses observations. Tous ces éléments serviront à l'autorité compétente pour décider si le projet peut être autorisé et motiver ses décisions. Ce premier cas était celui, relativement simple, des projets soumis à une seule autorisation.

Dans certains cas, un nouvel avis de l'autorité environnementale peut être requis, à deux conditions. C'est le cas, d'une part, si le projet est soumis à plusieurs autorisations. C'est également le cas, d'autre part, si les incidences du projet n'ont pu être complètement identifiées ni appréciées avant l'octroi de la première autorisation. Dans ce cadre, le porteur de projet actualisera son étude d'impact et la transmettra, ainsi actualisée, à l'AE, qui rendra un nouvel avis.

L'on peut également se demander quelle est l'Autorité environnementale compétente. Il faut d'abord se demander sous quelle maîtrise d'ouvrage est réalisé le projet. Si celui-ci est réalisé sous la maîtrise d'ouvrage du ministère de la transition écologique et solidaire ou de l'un de ses établissements publics, alors c'est la formation d'AE du CGEDD qui est compétente. Pour tous les projets qui ne sont pas sous cette maîtrise d'ouvrage, il faut déterminer qui autorise ou approuve le projet. Dans le premier cas, c'est une décision du ministre de l'environnement ou une décision prise sous son rapport, auquel cas l'Autorité environnementale du CGEDD est compétente. Lorsqu'il s'agit d'une décision de niveau national prise par décret ou par tout ministre, à l'exception du ministre de l'Environnement, alors c'est le ministre de l'Environnement qui est l'autorité environnementale.

Le cas le plus problématique est celui de projets autorisés ou approuvés par une autorité locale, qui relevaient auparavant du préfet de région, en tant qu'Autorité environnementale, la compétence d'AE de celui-ci ayant été censurée par un arrêt du Conseil d'Etat du 6 décembre 2017.

Les services du ministère ont réagi à cet arrêt en produisant, le 20 décembre 2017, une note technique qui prévoyait la mise en place d'un régime transitoire, lequel perdure encore aujourd'hui. Ce régime transitoire prévoyait de traiter trois cas.

Dans le cas de projets en cours d'instruction, pour lesquels aucun avis n'avait été rendu, le choix a été fait de transmettre les projets aux missions régionales d'autorité environnementale.



Dans le cas de projets pour lesquels un avis a déjà été rendu par le préfet de région, celui-ci apprécie, en lien avec le président de la MRAe de la région concernée si, oui ou non, il est nécessaire de rendre un nouvel avis. Si tel est le cas, il saisira la MRAe.

Enfin, le choix a été fait de laisser au préfet de région la compétence pour prendre les décisions de « cas par cas ». Dans tous les cas, ce sont les DREAL qui prépareront l'avis et la décision de cas par cas pour le compte de la MRAe.

Marie-Françoise FAÇON

Secrétaire générale de l'AE Conseil général de l'environnement et du développement durable

L'AE CGEDD a été créée en 2009. Elle comprend 15 membres, dont 9 membres permanents et 6 personnalités qualifiées, de profils très divers, nommées par le ministre *intuitu personae*. Elle comprend aussi une équipe permanente de 8 agents et un président, Philippe Ledenvic.

Les MRAe, missions régionales d'autorité environnementale, ont été créées en 2016. Elles s'occupaient au départ, quasi exclusivement, de plans et programmes. Elles comprennent quatre membres titulaires et deux membres suppléants (sauf dans les DOM). Elles ont un président dans chaque région.

Le président de l'Autorité environnementale s'assure du bon exercice de la fonction d'Autorité environnementale, afin qu'il existe une cohérence des avis et positions adoptés.

107 avis ont été délibérés en 2018, concernant 82 projets et 25 plans et programmes. 180 décisions de « cas par cas » ont été rendues. 34 projets ont été soumis à une évaluation environnementale après cette décision de cas par cas, ainsi que quatre plans et programmes.

1 765 avis ont été produits par les MRAe en 2018, concernant 685 plans et programmes et 1 080 projets (parmi lesquels 432 projets d'aménagement). 2 800 décisions de « cas par cas » ont été rendues.

S'agissant de l'AE, en cas d'examen au cas par cas des projets, l'AE est saisie par le maître d'ouvrage, soit par voie électronique, soit par pli recommandé. Dans 90 % des cas, c'est par voie électronique. Un rapporteur de l'équipe permanente vérifie le caractère complet du dossier. Si celui-ci est mis en ligne, le formulaire est mis en ligne, ainsi que ses annexes. On établit un accusé de réception. Le rapporteur décide s'il faut saisir ou non les autorités de santé. Ensuite, il prépare la décision, qui est transmise à une commission composée de deux membres permanents, commission avec laquelle se nouent des échanges, plus ou moins longs, sur le projet. Une fois que cette décision a passé le cap de la commission, la décision est transmise au président de l'AE, qui la valide en dernier ressort.

Tout ceci se traduit par une décision motivée qui doit être prise dans un délai de 35 jours à compter de la réception du dossier complet. La décision est ensuite mise en ligne.

Il est à noter que l'absence de décision vaut obligation de réaliser une évaluation environnementale.

Lorsque, après un examen au cas par cas, l'Autorité environnementale estime que le projet ne nécessite pas d'évaluation environnementale, l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation vérifie que le projet présenté correspond bien aux caractéristiques et mesures qui ont justifié la soumission.

En ce qui concerne les circuits d'instruction, pour les avis, la saisine émane de l'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation du projet. Cette autorité nous transmet un dossier qui comprend l'étude d'impact et le(s) dossier(s) de demande d'autorisation. Un fichier numérique et deux exemplaires papier sont demandés, tout simplement parce qu'il y a deux rapporteurs.

Nous établissons un accusé de réception dès lors que le dossier est complet. Deux rapporteurs sont désignés. Le projet est inscrit à une séance. L'AE se réunit en général tous les quinze jours. Un certain nombre de consultations obligatoires sont conduites et l'avis est rendu dans un délai de trois mois, sauf lorsqu'il est évoqué par le ministre, auquel cas le délai est de deux mois. Le ministre, lorsqu'il est l'Autorité environnementale, dispose d'un délai de trois mois pour rendre un avis. Lorsque cette fonction est remplie par une MRAe, le délai est de deux mois. L'avis porte sur l'étude d'impact et la prise en compte de l'environnement par le projet.

Les deux rapporteurs sont de profils et de sensibilités différents. Pour les MRAe, l'avis est préparé par les agents des DREAL, sous l'autorité fonctionnelle du président de la DREAL. Le projet est ensuite instruit par un co-rapporteur qui est membre de la MRAe.

Concernant l'AE, tous les avis sont rendus de façon collégiale. Le rapporteur prépare un avis, lequel est ensuite transmis à l'ensemble des membres permanents et associés, qui émettent des remarques ou des propositions de correction. Lorsque l'AE se réunit, tous les quinze jours, cet avis est discuté. Si certains points méritent d'être discutés particulièrement, une discussion s'engage. Les avis sont publiés dans la foulée des délibérations de l'AE.

L'avis est un avis simple, qui doit être porté à la connaissance du public. L'autorité compétente prend en considération l'avis de l'AE et le résultat de la consultation du public.

Après l'avis, le maître d'ouvrage doit faire une réponse écrite qui doit être mise à la disposition du public, en vertu de la loi ELAN. Si, suite à l'avis le projet était complètement repris, un nouveau passage devant l'AE serait requis. S'il n'y apporte que des modifications à la marge, il identifie les modifications dans le mémoire en réponse. Le projet passe ensuite à l'enquête publique.

---

# Table ronde 1 - Retours d'expériences autour du projet Euro3lys et de l'activité régionale Grand Est en matière d'évaluation environnementale des projets d'aménagement urbain

---

## *Participant à la table ronde :*

Etienne HEINRICH, directeur général adjoint de l'agglomération de Saint-Louis ;

Christophe NOËL, directeur des grands projets urbains, Unibail Rodamco ;

Pierre SPEICH, chef du service évaluation environnementale, DREAL Grand Est ;

Charles BOURGEOIS, membre de l'équipe permanente de l'Ae.

*La table ronde est animée par Bénédicte CROZON, directeur général adjoint, Nexity et Fabienne ALLAG-DHUISME, présidente de la MRAE*

## **Bénédicte CROZON**

Ce premier retour d'expérience concerne un projet d'envergure, intéressant à plus d'un titre, notamment parce que de nombreux porteurs de projet ont été associés à cette réflexion. Ce projet Euro3lys présente, de surcroît, la particularité d'enjamber trois territoires nationaux.

Etienne Heinrich, pouvez-vous, en tant que représentant de la collectivité, et avant que nous n'entendions le point de vue des maîtres d'ouvrage public et privé, situer le contexte du projet, nous décrire brièvement son contenu et nous dire quels maîtres d'ouvrage vous y avez associés ?

## **Etienne HEINRICH**

Il me paraît effectivement important, avant d'évoquer le projet lui-même, de comprendre le contexte très spécifique de notre agglomération.

Vu de Paris, notre territoire se situe à la pointe Nord-Est de la France, au Sud de Mulhouse. Vu de notre territoire, celui-ci se situe plutôt au cœur de l'Europe, puisque nous sommes accolés à la Suisse et à l'Allemagne. En réalité, Saint-Louis Agglomération est la partie française de l'agglomération trinationale de Bale. L'agglomération regroupe 80 000 habitants et 40 communes. Les enjeux transfrontaliers sont importants notamment en termes économiques et en termes de mobilité. Nous avons de nombreux travailleurs frontaliers, à tel point que ceux-ci représentent 50 % de la population. Cela contribue à abaisser le taux de chômage de la région, mais génère également d'importants flux pendulaires à travers notre territoire. Nous avons donc un travail de coopération transfrontalière important à mener pour gérer les mobilités à l'échelle de l'agglomération.

Celle-ci regroupe 850 000 habitants de trois pays, avec deux langues, le Suisse-Allemand et le Français. Le dynamisme économique est parmi les plus importants d'Europe. Le territoire compte notamment plusieurs géants de la pharmacie (Roche, Novartis) et des institutions bancaires internationales telles que la Banque des Règlements Internationaux.

Ce territoire compte aussi des infrastructures de transport de haut niveau, avec un aéroport binational situé sur le territoire français, un port important (le plus important port fluvial de la Suisse) et un nœud autoroutier et ferroviaire d'importance européenne, avec le croisement de trois réseaux autoroutiers et ferroviaires.

Le projet Euro3lys doit répondre à la nécessité de rééquilibrer les flux économiques sur notre territoire. 50 % des salariés travaillent de l'autre côté de la frontière et il est important de rééquilibrer les choses afin de réduire notre dépendance vis-à-vis des territoires voisins. On estime, en ce qui concerne le commerce, à 330 millions d'euros l'évasion fiscale annuelle. Nous avons aussi des besoins en matière d'équipement, de formation et de services aux entreprises.

Le périmètre du projet se situe au Nord de l'agglomération, entre la gare de Saint-Louis (principale plateforme plurimodale de la partie française de l'agglomération) et l'EuroAirport, qui est la porte d'entrée aérienne de l'agglomération. Il représente une surface de 115 hectares. Le site bénéficie d'une accessibilité unique et exceptionnelle, à l'échelle de l'agglomération, en contact direct avec l'aéroport, l'Europe et la voie ferrée Paris-Bâle. Le territoire du projet est également contigu à l'autoroute A35 (qui permet de rejoindre le réseau autoroutier suisse) et la RD105 (qui permet de rejoindre le réseau autoroutier allemand).

Le projet lui-même a différentes composantes. A l'arrière de la gare se trouve le quartier du Lys (25 hectares), mixte, mais à dominante tertiaire (formation, recherche et développement), avec pour maître d'ouvrage Saint-Louis Agglomération. Il s'agit d'un projet sous forme de ZAC.

Le Technoport, de l'autre côté de la RD105, est également conduit sous forme de ZAC. Il est porté par Saint-Louis Agglomération avec le SMAT (syndicat mixte constitué entre le département et l'agglomération), qui est le propriétaire foncier : ce syndicat mixte a été créé pour acquérir les terrains au début de l'opération.

En partie Sud, le projet de pôle de loisirs et de commerce est porté par la société Unibail. En partie Nord existe un projet englobant un programme de bureaux, une résidence hôtelière et des activités de loisirs, en lien avec l'aérogare. Un important parc paysager, de l'ordre de 30 hectares, doit aussi intégrer un golf de 9 trous. L'objectif était d'avoir un poumon vert dans cette opération, afin qu'elle ne consiste pas seulement en une opération de densification. Ce parc devra bénéficier à l'ensemble du tissu urbain existant.

Pour accompagner ces opérations de développement, un certain nombre d'opérations de mobilité sont à réaliser, à commencer par le réaménagement routier, qui touche à la fois l'autoroute, la RD105 et l'échangeur, infrastructures qui sont aujourd'hui saturées aux heures de pointe.

En termes de transports publics, la prolongation du tram 3 est prévue jusqu'à la gare de Saint-Louis (avec un parking relais de 150 places) est opérationnelle depuis le mois de décembre 2017. Le projet vise à étendre ce tramway jusqu'à l'aéroport afin d'assurer la desserte fine du quartier du Technoport.

### **Bénédicte CROZON**

Nous venons de voir que plusieurs projets doivent démarrer de façon simultanée. Comment avez-vous identifié le périmètre porteur de sens pour la future évaluation environnementale ? Quelle est la logique de cette définition et comment s'est décidé le choix du cadrage préalable ?

### **Etienne HEINRICH**

Lorsque nous avons initié ces grandes opérations, les maîtres d'ouvrage n'étaient pas tout à fait conscients de la réforme et de la nouvelle notion de projet au sens environnemental. Chacun était parti de son côté. Nous avons pris conscience de ces nouvelles dispositions lorsque le CGEDD a rendu son avis sur une demande de cas par cas concernant le réaménagement routier. Il nous a été indiqué que celui-ci ne pouvait être appréhendé de manière distincte de l'opération du Technoport, voire de celle du quartier du Lys. Nous nous sommes alors interrogés sur ce périmètre. A nos yeux, il était extrêmement important de stabiliser ce périmètre. D'autres projets ne font pas partie du projet Euro3lys et n'ont pas été pris en compte dans la mesure où il s'agissait, de notre point de vue, de projets indépendants. Nous devons néanmoins nous assurer qu'ils n'entraient pas dans la définition du périmètre au sens environnemental.

Parmi ces projets connexes figurait d'abord un projet de zone industrielle, situé de l'autre côté de l'autoroute par rapport au quartier du Lys. Il a été initié après les premières démarches d'Euro3lys afin de répondre à un besoin urgent d'un industriel, qui souhaitait regrouper quatre de ses sites actuels dans le tissu urbain. A nos yeux, ce projet ne faisait pas partie de la démarche Euro3lys.

Le projet porté par l'aéroport, dit « EAP », côté ville, envisage d'étendre l'aérogare, de créer des parkings et de modifier le territoire de l'aéroport en fonction de l'arrivée d'un troisième projet, qui est totalement imbriqué dans Euro3lys, à savoir le raccordement ferroviaire de l'aéroport. Ce projet de raccordement ferroviaire de l'aéroport vise à réduire la part modale des usagers de l'aéroport par rapport à la voiture et est totalement étanche par rapport à notre territoire, bien qu'il « coupe en deux » le Technoport.

### **Pierre SPEICH**

Comme vous l'aurez compris, nous sommes partis, à la DREAL, d'un contexte d'opérations multiples et assez disjointes, pour relier davantage ces opérations dans une fonction d'ensemblier. La DREAL et les administrations sont intervenues principalement en trois temps. Il a d'abord fallu créer un comité de coordination, c'est-à-dire une sorte de comité technique regroupant les collectivités, les différents maîtres

d'ouvrage et les administrations (préfet, directions départementales des territoires, DREAL). Ce montage a été effectué au 1<sup>er</sup> semestre 2017.

Dans un deuxième temps, un comité technique d'information et de validation des principes a été réuni en juillet 2017. La notion de projet, au sens du code de l'environnement, y a été présentée. Cela a suscité des discussions et de nombreux allers et retours avec les maîtres d'ouvrage. Ces discussions ont néanmoins été fructueuses, puisqu'elles ont abouti à l'adoption du principe consistant à définir un périmètre de projet tenant compte de ces multiples opérations.

Pour aller en ce sens de façon cohérente, le choix d'un cadrage préalable a été fait. Celui-ci a été réalisé avec les collectivités et les maîtres d'ouvrage. La DREAL est intervenue en appui, en précisant notamment ce que constituait un cadrage préalable et le niveau de fonctionnalité et de lien qui devait exister entre les opérations pour qu'elles soient regroupées dans le cadre d'un projet. Lorsque ces conditions, en termes de niveau de fonctionnalité et de lien, ne sont pas réunies, ces opérations sont réputées présenter des aspects de connexité.

Par ailleurs, il fallait déclinier la part des mesures d'évitement, réduction et compensation à envisager au niveau du projet et la part pouvant rester au niveau des opérations. Nous avons été satisfaits de pouvoir accompagner ces différentes phases de travaux.

### **Fabienne ALLAG-DHUISME**

Christophe Noël, comment avez-vous vécu, en tant que maître d'ouvrage privé, cette période de cadrage préalable ? Avez-vous des inquiétudes particulières, notamment quant à l'appréciation du périmètre du projet environnemental ou du point de vue de vos relations avec les autres acteurs ?

### **Christophe NOËL**

Pour un opérateur privé, se retrouver à travailler en coordination avec d'autres maîtres d'ouvrage et de façon rapprochée avec les services de l'Etat'était pour nous une excellente nouvelle. Porter un grand projet de développement commercial, de nos jours, en France, est devenu compliqué. Je rappelle que le projet va développer jusqu'à 60 000 mètres carrés de surface de vente. Un tel projet peut trouver sa justification lorsqu'il s'inscrit dans un grand projet d'urbanisme. Les projets les plus couronnés de succès parmi ceux que nous avons réalisés, chez Unibail, ces quinze dernières années, sont d'ailleurs Lyon-Confluence ou Carré-Sénart, c'est-à-dire des opérations dont la partie commerciale a généré beaucoup d'attractivité pour des opérations connexes.

Assez tôt, pour faire en sorte que ce projet soit acceptable, il fallait l'inscrire dans un projet plus vaste. Le fait qu'aujourd'hui, le projet « 3 pays » s'inscrive dans le projet Euro3lys constitue une très bonne chose.

Pour pouvoir déposer nos dossiers d'autorisations, en particulier pour notre autorisation d'exploitation commerciale, il nous faut avoir le caractère certain des accès. La question de la connexion de notre projet à d'autres projets constitue donc une évidence.

Nous avons eu, très tôt, la crainte d'un défaut de coordination entre les différentes maîtrises d'ouvrage. Nous avons fait appel au préfet, qui a mis en place, dès janvier 2017, un comité de coordination de l'ensemble des projets. C'est dans le cadre de ce comité de coordination qu'ont été discutées les modalités de mise en œuvre de ce travail commun, qui se poursuit. Il existe de multiples groupes de travail de coordination, qui nous permettent d'échanger avec les uns et les autres.

Au premier abord, il existait bien quelques craintes, notamment du fait des temporalités distinctes des projets. Nous sommes prêts depuis assez longtemps puisque nous avons remporté un premier concours dès 2007 pour réaliser ce projet commercial. Nous avons donc eu le temps de réaliser plusieurs études et nous craignons que le fait d'avoir un temps d'avance sur la définition des autres projets ralentisse le nôtre.

Il y avait aussi de grands projets dans la zone, en particulier le raccordement ferroviaire et les aménagements de l'EuroAirport. Là aussi, nous souhaitions préciser un périmètre de projet qui permette à la coordination de se faire dans de bonnes conditions, et non avec un très grand nombre d'opérations dont il eut fallu prendre en compte les effets cumulés.

Enfin, un avis avait été rendu par l'Autorité environnementale à propos d'Europa City et l'aménagement du Triangle de Gonesse. Nous avons bien vu que l'Autorité environnementale avait reproché au projet un certain découpage des opérations. Cela nous avait semblé frappé aux coins du bon sens et il nous a semblé que

s'inscrire dans cette démarche collective constituait une très bonne chose pour la sécurité juridique du dossier et la coordination de l'ensemble des maîtrises d'ouvrage.

### **Fabienne ALLAG-DHUISME**

Charles Bourgeois, l'Autorité environnementale, que vous représentez ici, a instruit l'avis de cadrage. Quelle est votre lecture de la démarche qui a été conduite par les maîtres d'ouvrage ? Quels écueils sont à éviter dans ce type de procédure ?

### **Charles BOURGEOIS**

Comme cela a été souligné, l'AE a vu le dossier plusieurs fois, la première fois au stade de l'examen de la demande au cas par cas. La demande portait sur une toute petite partie de l'opération d'ensemble, à savoir l'amélioration de la desserte d'une partie du projet urbain. Comme l'a souligné Philippe Ledenvic, nous sommes toujours très vigilants quant à la définition du périmètre du projet, plus encore au stade de l'examen au cas par cas, puisque de la bonne définition du projet dépend l'appréciation de ses impacts et le bon dimensionnement des mesures d'évitement et de réduction des impacts, au-delà même du respect du droit français et européen.

La décision a permis de rappeler que le projet était constitué par l'ensemble de l'opération urbaine et de sa desserte. D'une façon générale, une opération et l'amélioration de sa desserte forment un projet d'ensemble.

En voyant arriver, un peu plus tard, le dossier de demande de cadrage préalable, nous avons eu une très bonne surprise : les maîtres d'ouvrage proposaient un périmètre de projet encore plus large que ce que nous avons mentionné dans la décision, avec une approche très intégratrice, chose que nous avons rarement l'habitude de voir à cette époque. C'était assez remarquable. Nous étions au lendemain de la réforme, les textes ayant été modifiés en 2016. Les principales interrogations des maîtres d'ouvrage portaient naturellement sur le périmètre du projet, ce qui est compréhensible dans la mesure où le périmètre de l'agglomération constitue un cas d'école pour appliquer cette notion de projet : de très nombreux projets se déroulent simultanément au projet urbain, avec notamment des projets de desserte routière et l'EuroAirport.

La démarche du dossier nous semblait également intéressante en ceci que les maîtres d'ouvrage proposaient une réflexion assez avancée quant au périmètre du projet, en proposant un périmètre qu'ils pensaient être le bon et en citant de nombreux autres projets qu'ils estimaient extérieurs au périmètre du projet et en sollicitant notre avis sur ce point.

L'avis de cadrage a fourni l'occasion de rappeler quelques grands principes quant à la notion de projet. Globalement, pour nous, le projet est défini à partir de plusieurs choses qui doivent s'analyser de manière cumulée. Il faut d'abord déterminer les objectifs des différentes opérations : celles-ci ont-elles des objectifs communs ? La notion de lien fonctionnel entre les différentes opérations doit aussi être explorée : très grossièrement, une opération a-t-elle un sens sans l'autre ? Enfin, il faut se poser la question des interactions éventuelles entre les opérations et en particulier se demander si l'une d'elles est susceptible d'influencer l'évaluation des impacts environnementaux d'une autre opération. Nous examinons ces trois aspects de manière cumulée.

Dans le territoire de la métropole, par exemple, on peut quasiment considérer que l'ensemble des opérations urbaines a un objectif commun de dynamisation de la métropole, puisqu'elles sont inscrites au SCOT, même si nous n'allons évidemment pas considérer qu'elles forment un seul et même projet.

Dans le cas de la desserte de l'EuroAirport, même si l'opération a des emprises physiques sur le territoire d'Euro3lys, nous avons considéré qu'elle ne faisait pas partie du même projet dans la mesure où il manquait des liens fonctionnels entre ces deux opérations.

Nous avons également rappelé la distinction forte qui peut exister entre la prise en compte d'un projet au sein du périmètre du projet et sa prise en compte au titre des effets cumulés. Ce sont deux notions tout à fait distinctes, qui ne se substituent pas l'une à l'autre.

Après avoir déroulé ce raisonnement, nous sommes tombés d'accord sur le périmètre proposé initialement par le maître d'ouvrage, en rappelant tout de même que les opérations non prises en compte dans le périmètre devaient faire l'objet d'une solide analyse des impacts cumulés.



Ce dossier fut particulièrement intéressant pour l'AE car il nous a permis de questionner notre doctrine sur le périmètre du projet et de discuter d'un cas à la fois exemplaire et assez complexe. Nous espérons que l'avis de cadrage a été utile aux différents maîtres d'ouvrage. Il a en tout cas été utile à l'AE.

### **Bénédicte CROZON**

Quel est le regard que portent le maître d'ouvrage privé et la collectivité sur cet avis de cadrage ? Avez-vous encore des craintes ou vous sentez-vous aujourd'hui sécurisé par cet avis ?

### **Etienne HEINRICH**

En termes de périmètre, nous étions totalement rassurés. Nous n'avons plus d'incertitude à ce sujet. De plus, l'avis était effectivement conforme à notre analyse et à notre proposition.

Nous nous étions demandé, avant de déposer la première demande d'autorisation, si cette étude d'impact pourrait être approfondie progressivement, au fur et à mesure du développement des différentes opérations, ou s'il fallait définir les différentes opérations de manière précise avant de développer la première opération. Nous avons là une crainte, sachant qu'un investisseur privé était déjà prêt. Nous avons obtenu une réponse claire sur ce point, considérant que nous pouvions effectuer cet approfondissement de manière progressive. Néanmoins, un certain nombre d'enjeux devaient être traités de façon approfondie dès la première étude d'impact. L'AE a listé les aspects principaux du projet, ce qui recoupait en grande partie l'analyse que nous avons faite d'emblée, puisque nous avons identifié ces questions (trafic routier, pollutions des eaux souterraines, et superficielles, impacts sur le milieu naturel). L'AE a également souligné la nécessité de renforcer la gouvernance du projet.

Des questions portaient enfin sur les mesures ERC. Il nous était demandé de définir dès l'étude d'impact initiale ces mesures et leurs modalités de mise en œuvre. A nos yeux, ces mesures ne pourront être entièrement détaillées dès la première étude d'impact.

### **Christophe NOËL**

L'engagement des différentes opérations au sein du projet se fera dans un temps long et ces opérations seront portées par des maîtres d'ouvrage distincts. Nous avons initialement l'espoir que la première opération autorisée soit notre projet commercial. Nous devons bien sûr prendre des mesures d'ERC et nous voyons bien que même si nous devons nous mettre d'accord à l'échelle du projet sur les grands principes de ce que seront les mesures ERC, des engagements financiers et contractuels sont pris, à l'échelle de notre opération, notamment pour des compensations *ex situ*. Nous devons conserver une certaine souplesse dans la prise de ces engagements, qui ne peuvent être engageants pour l'ensemble des maîtres d'ouvrage, lesquels pourraient avoir à compenser dans vingt ans.

### **Bénédicte CROZON**

Etienne Heinrich, pouvez-vous nous rappeler quelle est la coordination des acteurs mise en place pour l'évaluation environnementale et quels sont les jalons mis en place pour le futur (notamment pour les actualisations qui seront nécessaires) ?

### **Etienne HEINRICH**

Certaines instances de coordination étaient déjà en place, notamment pour travailler sur le premier *Master Plan*. Quatre maîtres d'ouvrage d'Euro3lys se réunissaient dans un comité de coordination, de façon plus ou moins informelle. Cette instance était élargie ponctuellement à la SNCF et à l'EAP pour des questions de coordination et d'interface.

Nous avons également mis en place un comité de coordination des projets et procédures, sous l'égide du préfet et du président de l'agglomération, afin de faciliter le dialogue avec les administrations, dans les deux sens, et nous permettre notamment de bien comprendre leurs attentes.

Après l'avis du CGEDD s'est posée la question de la définition du périmètre, sachant que chaque maître d'ouvrage avait son maître d'œuvre. Il fallait donc déterminer qui allait rédiger l'étude d'impact commune, comment nous allions gérer son élaboration, etc. Il en a découlé le renforcement de moyens opérationnels et le renforcement de la coordination.

Sur le plan des moyens opérationnels, un AMO coordonnateur général a été mis en place. Il assure l'animation du comité de coordination générale et le suivi de l'ordonnancement des différents projets et

procédures. Il est très important d'articuler ces opérations et procédures, ce qui est complexe. Il met en place un calendrier de suivi, gère les points d'interface, et nous aide à suivre la gestion du plan général. Il a fallu créer un support et un *Front Plan*, car il n'y avait pas de Front Plan global. Cet OPC sera également coordonnateur des opérations en phase « chantier ».

Pour les besoins particuliers de l'étude d'impact, un AMO coordonnateur environnemental a également été mis en place. Il animera un nouveau comité de coordination, dédié à la partie environnementale. Il assurera la coordination entre les différents maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre, de même que la mise en place d'un planning d'établissement d'étude d'impact et la rédaction des parties communes de l'étude d'impact, sur la base des informations des bureaux d'études environnementaux des opérations. Une étude d'impact globale ne constitue pas la juxtaposition ni l'addition de plusieurs études d'impact : il faut une nouvelle vision globale, ce qui explique le besoin de ce nouvel intervenant.

Quant à la prise en charge financière du dispositif, nous avons mis en place un groupement de commande pour les trois maîtres d'ouvrage publics et le maître d'ouvrage privé. Ce groupement a passé la commande de cette mission d'AMO, avec une prise en charge du quart de la dépense pour chacun de ces acteurs.

Nous avons aussi intensifié la coordination. Le comité de coordination restreint se réunit tous les mois. Le comité de coordination restreint environnemental (avec les mêmes maîtres d'ouvrage plus le bureau d'études environnemental) se réunit également tous les mois. Le comité de coordination élargi se réunit désormais tous les trois mois avec les maîtres d'ouvrage connexes. Il gère l'ensemble des interfaces, techniques et environnementales. Le comité de coordination des projets et procédures, comprenant les services de l'Etat, se réunit tous les six mois.

Ce dispositif fut très lourd, d'autant plus qu'un maître d'ouvrage public cumule les contraintes dans la mesure où il doit se conformer par ailleurs aux règles des marchés publics. Il a fallu deux mois pour constituer le groupement de commande, puis quatre mois pour lancer l'appel d'offres d'AMO environnemental. La définition d'une méthodologie et du planning commun aux différents acteurs a également pris quatre mois. Enfin, l'élaboration de l'étude d'impact commune a nécessité six mois. Nous envisageons de déposer la première étude d'impact d'ici l'été.

Durant ces seize mois, nous devons traiter d'autres sujets parallèlement, notamment en ce qui concerne les routes, pour lesquelles nous avons besoin d'autorisations délivrées par les administrations centrales. Nous les avons obtenues entre-temps.

S'agissant de l'actualisation des études d'impact, il faut d'abord disposer d'un bon ordonnancement des différentes opérations et procédures, en sachant qui sera le premier à déposer, qui sera le suivant, pour tel dossier, etc. C'est ainsi que l'on peut définir la façon dont on va travailler sur l'étude d'impact commune, dont la première version servira de support à différentes demandes d'autorisation. Il faut qu'elle puisse répondre à ces différentes demandes. Dans notre cas, la première étude d'impact sera utile à la création de la ZAC du Technoport et au DAEU du projet de route, qui servira de support à la demande de DUP également. Il eut été anachronique de déposer un dossier d'autorisation de ZAC sans que le dossier des routes ne soit clair.

Ensuite, nous n'allons pas systématiquement actualiser chaque version, mais nous nous apercevons de la possibilité d'actualiser l'étude d'impact de façon à ce qu'elle serve à plusieurs dossiers de demande d'autorisation.

Nous aurons une deuxième version d'étude d'impact qui portera sur le permis de construire Unibail et sur le DAEU pour la ZAC.

Nous prendrons naturellement en compte les remarques contenues dans l'avis qu'aura émis l'Autorité environnementale sur la première étude d'impact, et ainsi de suite : nous actualiserons l'étude d'impact au gré des demandes d'autorisation, mais tout cela continuera de se faire avec l'assistance de la MOA environnementale, sous la préservation de l'ensemble du comité de coordination environnemental, puisque les engagements pris dans le cadre des actualisations concernent l'ensemble des maîtres d'ouvrage.

### **Bénédicte CROZON**

Christophe Noël, vous entrez dans ce calendrier au stade de la deuxième actualisation de l'étude environnementale. Vous sentez-vous sécurisé par ce calendrier ?



## **Christophe NOËL**

Nous le sommes dans une certaine mesure. Nous sommes rassurés par la solidité de la procédure et des mécanismes de coordination qui ont été décrits. A l'évidence, d'avoir cadré la démarche de projet ne nous assure pas d'obtenir facilement, demain, des autorisations. Cela soulèvera différentes questions. J'ai déjà signalé celle du séquençage dans le temps des mesures ERC.

Il faut également rappeler un questionnement juridique qui demeure essentiel : pour obtenir un arrêté de dérogation faune-flore nous permettant de porter atteinte à des mieux protégés (ce qui sera nécessairement le cas dans le cadre de ce projet), il faudra pouvoir justifier d'une raison impérative d'intérêt public majeur. Or la jurisprudence actuelle, qui n'est sans doute pas tout à fait stabilisée, constitue un immense facteur de risque pour ces grands projets d'aménagement. Il y a un vrai problème de définition de ce qui peut constituer une raison impérative d'intérêt public majeur et je pense ne pas être le seul à être confronté à ce type d'incertitude. Le fait d'être inscrit dans une démarche d'évaluation environnementale globale, avec une première étude d'impact passée au crible de l'Autorité environnementale en amont, est tout de même rassurant pour nous.

## **Bénédicte CROZON**

Charles Bourgeois, vous n'avez bien sûr pas reçu le dossier d'évaluation environnementale, mais, au regard du travail présenté par les uns et les autres, quelle est votre appréciation de cette démarche ? En quoi vous apparaît-elle exemplaire pour le projet urbain, notamment en matière de démarche « éviter, réduire, compenser » ?

## **Charles BOURGEOIS**

Le travail intégratif, multi-maîtrises d'ouvrage, qui a été réalisé, a pour immense avantage de travailler sur des hypothèses d'évaluation communes pour l'étude d'impact. Je pense notamment aux études de trafic, qui constituent souvent l'un des points les plus faibles dans les dossiers. Nous voyons régulièrement plusieurs projets portant sur le même territoire, faisant des hypothèses d'évolution de trafic complètement différentes, ce qui nous rend toujours très dubitatifs. De plus, cela constitue un enjeu particulier pour Euro3lys dans la mesure où ce projet devrait avoir des effets assez marqués sur les trafics, du fait d'une attractivité accrue liée à l'organisation des projets et des opérations visant à favoriser le report modal.

Plus généralement, le travail commun permet de réfléchir à des mesures ERC à une échelle plus large et d'aboutir à des mesures sans doute plus efficaces, notamment pour les mesures compensatoires. Cela permet d'envisager des mesures compensatoires mutualisées sur une surface large, étant entendu que, compte tenu des modes de fonctionnement des écosystèmes, une seule mesure compensatoire très large sera toujours bien plus efficace que plusieurs petites mesures de compensation isolées. Ce n'est pas forcément adapté à chaque projet. Cela dépend des cas, mais c'est en tout cas une piste intéressante.

Cela a aussi de gros intérêts en termes de sécurité juridique du projet. Le fait d'avoir identifié dès le début la question des contours du projet permet d'éviter des écueils pour le futur.

## **Etienne HEINRICH**

En ce qui concerne les compensations, nous avons assez bien anticipé les choses. Cela doit nous permettre de compenser les choses *in situ* et *ex situ*. L'acteur privé a déjà des options pour les compensations *ex situ*.

De notre point de vue, cette procédure améliore la qualité des projets. Nous prenons plus de temps et allons plus loin dans les détails. Nous espérons que ce temps investi au départ nous en fera gagner par la suite, en évitant peut-être des incohérences. En termes de délais, c'est évidemment assez pénalisant.

Nous avons tout de même une interrogation sur la procédure telle qu'elle est prévue. Nous allons déposer notre premier dossier d'étude d'impact au cours de l'été et quelques mois plus tard, un avis sera émis d'une boîte noire, en quelque sorte. Nous ne savons pas très bien comment il sera élaboré et si notre dossier sera bien compris. Il nous semble qu'il manque un échange en cours d'instruction, dans cette procédure, entre le porteur de projet et le maître d'ouvrage afin de lever des incompréhensions éventuelles et apporter des compléments d'information avant que l'avis ne soit rendu public, avec les effets que l'on peut imaginer.

## **Christophe NOËL**

J'irai dans le même sens. Une des phases que j'ai trouvée la plus constructive fut la journée au cours de laquelle des représentants du CGEDD sont venus, dans le cadre de l'instruction de la note de cadrage, sur le

site, rencontrer l'ensemble des maîtres d'ouvrage. Nous avons passé une journée qui a permis d'explicitier énormément d'éléments. Cela a permis des débats que j'ai trouvés très constructifs, notamment quant au périmètre du projet.

A l'aune de ce premier échange, j'ai un peu de mal à m'expliquer qu'avant le dépôt de la première évaluation environnementale, nous n'ayons pas l'opportunité de discuter. Ce ne serait pas nécessairement engageant pour l'Autorité environnementale. Il y a une chose dont je suis certain : en bout de chaîne, l'avis public, qui est immédiatement mis en ligne, peut constituer une formidable boîte à outils pour des opposants au projet, même si nous parvenons demain à amender les choses dans un sens positif. Ceci fait germer un risque juridique, voire politique. Je travaille sur des projets qui font particulièrement l'objet de recours pour des raisons diverses et variées. Nous avons là une crainte et une incompréhension, même si la DREAL et les services de l'Etat peuvent jouer un rôle d'interface très utile.

### **Fabienne ALLAG-DHUISME**

Allons maintenant au niveau régional – étant entendu qu'Euro3lys relève d'une procédure de suivi national. Nous regrettons l'absence de Monsieur Moretau, représentant de la MRAe, qui n'a pu finalement être présent parmi nous.

Pierre Speich, quels sont les dossiers les plus usuels que vous rencontrez au niveau régional, les rôles respectifs et les fonctionnements de la DREAL et de la MRAe pour les dossiers relevant de l'échelon régional ? Y a-t-il des demandes de cadrage préalable ou non ?

### **Pierre SPEICH**

Force est de constater que les cadrages préalables, en région Grand-Est, restent l'exception. Ils se comptent sur les doigts de la main en une année. Pour autant, nous avons de nombreux contacts « informels », quasi exclusivement au niveau de la DREAL. Nous essayons de construire la temporalité de toutes les mesures à mettre en œuvre. Cela fait partie de notre travail prioritaire et nous y consacrons du temps.

Nous avons également un rôle de contribution et d'appui à l'AE et au CGEDD au plan régional. Néanmoins, notre cœur de métier reste la préparation des avis et des décisions pour le compte de nos deux Autorités environnementales. A titre d'illustration, l'Autorité environnementale régionale reçoit de l'ordre de 800 saisines par an, moitié pour des plans et programmes, moitié pour des projets, avec un tiers d'avis et deux tiers d'analyses au cas par cas. Nous avons deux Autorités environnementales, dont les logiques de fonctionnement sont distinctes. L'urbanisme opérationnel représente 20 % à 30 % de nos saisines pour le volet « projets ».

Nous soumettons environ un cas par cas sur dix, ce qui peut sembler modéré. Nous nous attachons à développer des explications sur les mesures d'évitement et de réduction envisagées d'emblée, pour lesquelles nous parvenons à obtenir un certain nombre d'engagements du maître d'ouvrage, ce qui permet de lever un certain nombre de doutes. Nous considérons que si nous avons ce type de garanties pour les principaux enjeux, nous n'avons pas besoin d'aller plus loin et de recevoir une évaluation environnementale plus complète pour l'ensemble des domaines.

Il ne faut pas oublier les mises en compatibilité des plans d'urbanisme. Cela représente tout de même environ 10 % des saisines au titre des plans et programmes.

### **Fabienne ALLAG-DHUISME**

Quels sont, à la lumière de votre expérience, les sujets qui sont bien appréhendés par les maîtres d'ouvrage et les problèmes les plus fréquemment rencontrés ?

### **Pierre SPEICH**

Je rappelle d'abord que sur le site de la MRAe Grand-Est se trouve l'équivalent des doctrines régionales. C'est un point que Jean-Philippe Moretau avait prévu d'évoquer ici. Je vous renvoie donc à ce site.

Un premier point a trait à la définition de projet. Nos projets sont en majorité des projets simples, avec un seul porteur de projet et un seul pas de temps et un faible nombre d'opérations, auquel cas la notion de projet est assez facile à circonscrire. Cela n'empêche pas que, lors des réunions collégiales avec la MRAe, nous ayons de nombreuses recommandations à formuler. Nous nous interrogeons souvent quant à une éventuelle soumission au cas par cas, notamment eu égard aux éléments minimaux à obtenir.

Pour les projets plus complexes, les questions se posent à peu près de la même façon que ce que nous avons vu pour Euro3lys, de façon moins aboutie. Je citerai par exemple un projet conduit dans l'agglomération messine, concernant la reconfiguration de l'ancienne base aérienne de proximité de Metz. Le projet incluait plusieurs opérations ayant des emprises diverses et variées, avec *a minima* cinq entités séparées, sachant qu'il n'y a eu aucun cadrage préalable. Cela s'est traduit par des rencontres avec les maîtres d'ouvrage et les collectivités concernées, afin de déterminer s'il était possible de faire un peu mieux, et d'agir de façon plus coordonnée. C'est ce qui a été obtenu. A défaut d'avoir rassemblé les projets entre eux, cela permet de mieux comprendre et de bien identifier ce qui doit être impérativement vu au titre des effets cumulés.

Un autre exemple concerne un parc de loisirs dans la Marne, à Sainte-Menehould. Seul le projet en lui-même nous a été présenté. Les porteurs du projet avaient totalement occulté la voirie et les routes d'accès, ce qui était regrettable.

Un autre sujet a trait au séquençage, qui n'est pas toujours simple à identifier dès lors que plusieurs autorisations successives doivent être obtenues. En outre, dans le cas de projets complexes, nous avons plusieurs fois les mêmes choses.

Les mises en compatibilité font souvent figure de « parent pauvre » dans la mesure où la plupart des porteurs de projet voient là une simple formalité. Pourtant, si l'on accepte de redéfinir le PLU, il n'est plus la peine de discuter de l'emplacement ni des solutions de substitution raisonnables. C'est donc un aspect beaucoup plus important qu'il n'y paraît. La MRAe est attachée au fait de disposer de tous les éléments requis pour statuer en toute connaissance de cause, ce qui est rarement le cas.

S'agissant des liens entre autorisations et urbanisme (permis de construire, permis d'aménager, autres autorisations), plusieurs choses doivent aussi être améliorées. Dans le cas du parc de loisirs que j'évoquais, on est parti en ordre dispersé, avec des études d'impact pour chaque autorisation. Nous nous sommes efforcés de regrouper ces études, avec plusieurs études d'impact ouvertes sur le bureau, de façon à les comparer. Nous y avons inclus la MECPLU, ce qui a permis d'obtenir une image à peu près homogène. Les choses se sont ensuite améliorées et nous arrivons aujourd'hui en phase 2, c'est-à-dire une étude actualisée, correspondant à plusieurs sujets, ce qui traduit déjà un progrès significatif.

Enfin, du point de vue du lien entre les ZAC et les permis de construire, il s'avère parfois difficile d'obtenir une continuité entre les dossiers de création et les dossiers de réalisation. Il y a de nombreuses données que nous souhaiterions voir améliorées dans la phase de réalisation, pour laquelle nous n'avons pas toujours tous les éléments escomptés.

En ce qui concerne le développement des projets au sein des ZAC, le choix fait avec la MRAe Grand-Est consiste à admettre que les projets peuvent être considérés en eux-mêmes, et non comme faisant partie intégrante d'un projet plus global qui serait celui de la ZAC, englobant tous les projets. Cette position est principalement liée à la temporalité des projets au sein d'une ZAC, qui peut durer de nombreuses années. Une difficulté se fait jour en creux, puisqu'en distinguant la ZAC et les projets, ceux-ci ne tiennent pas toujours compte à la hauteur souhaitée de tous les éléments de recommandations ni des effets cumulés avec la ZAC elle-même.

**Fabienne ALLAG-DHUISME**

Merci à tous.

**Question de la salle :**

**Pourquoi pour le cas par cas le préfet de région reste-t-il compétent ?**

**Philippe LEDENVIC**

Le projet de texte en préparation doit trancher cette question. Il se trouve que suite à la décision du Conseil d'Etat de décision 2017, il fallait en effet définir une solution alternative. Le raisonnement tenu à l'époque consistait à considérer que pour pouvoir redéfinir une autorité compétente sur le cas par cas, il fallait un nouveau décret ou un nouveau texte : il ne sert à rien de confier cette responsabilité à une autre entité s'il n'y a pas une base juridique claire pour fonder cette décision. Alors que tous pensaient que ce texte paraîtrait relativement vite, nous sommes en mars 2019 et le texte n'a pas encore paru.

Actuellement, je ne sais donc pas dire quelle est la validité juridique des décisions au cas par cas prises sur les projets. Nous attendons la parution du nouveau texte. Dans la période actuelle, personne, à mon avis,

ne peut avec la plus grande certitude affirmer que les décisions actuellement prises sur les projets seront valides ou non. La réponse sera connue au moment de l'autorisation finale du projet.

### **Arthur LEBLANC**

L'arrêt du Conseil d'Etat a donné la compétence d'Autorité environnementale globale au préfet de région, ce qui prive de base textuelle à la fois les avis et le cas par cas. A l'heure actuelle, on admet que, du fait de cette situation, il n'appartient pas nécessairement à l'Autorité environnementale, pour le cas par cas, de rendre cette décision et que, de fait, le préfet pouvait continuer à exercer cette responsabilité.

### **Question de la salle : quel est le profil des rapporteurs de l'AE ?**

### **Marie-Françoise FACON**

Il y a les membres permanents, qui sont des ingénieurs généraux, autrement dit des fonctionnaires en fin de carrière. C'est important notamment pour leur indépendance. Quand on ne craint plus rien, on peut peut-être plus facilement dire les choses que lorsqu'on a encore toute une carrière à effectuer.

Les personnalités qualifiées ont des profils très divers. Nous avons par exemple une agricultrice, un juge administratif, un chercheur du Muséum d'histoire naturelle... La diversité de ces profils génère la richesse des discussions à l'AE.

L'équipe permanente est composée de jeunes ingénieurs.

### **De la salle**

La Commission européenne a mis en demeure l'Etat français du fait de la non-conformité de la législation française vis-à-vis de la directive européenne de 2011, dans la mesure notamment où certains projets sont exemptés d'évaluation environnementale et où certains seuils de la nomenclature étaient inappropriés. Devons-nous nous attendre à un décret modificatif qui modifierait les dispositions de l'article R. 122-2, y compris les rubriques de la nomenclature, notamment s'agissant de l'article 39, à savoir les permis de construire et permis d'aménager ?

### **David CATOT**

La mise en demeure est très récente et nous sommes en train d'y travailler. Deux décrets ont déjà été pris depuis la réforme de 2016 et 2017, modifiant la rubrique 39 à laquelle vous avez fait référence, concernant les aménagements urbains.

La mise en demeure comporte des aspects qui ont trait aux installations classées et aux routes. Aucun projet de décret n'est en préparation. Nous devons échanger avec la Commission européenne et lui répondre à ce propos. Il y a des éléments sur lesquels nous avons bon espoir de la convaincre.

**Question de la salle : Comment distinguez-vous la notion de projet de la notion de connexité (qui se traite en effets cumulés) ?**

### **Etienne HEINRICH**

Nous avons raisonné en examinant la présence éventuelle de liens fonctionnels. Les projets du Technoport et du quartier du Lys ne pouvaient être réalisés sans modifier les routes adjacentes. Ces trois projets étaient donc liés. C'était aussi le cas du tramway, puisque celui-ci va desservir le Technoport. C'est son objet principal.

La notion d'effets cumulés invite à se demander, indépendamment des liens fonctionnels, si l'addition d'effets de différentes opérations a un impact sur le projet principal. A titre d'illustration, l'existence du Technoport va générer du trafic sur la RD105. Il est impératif de prendre en compte ces flux dans le projet de réaménagement de la RD105, sachant que ces flux, à eux seuls, ne justifiaient pas la modification de la RD105.

**Question de la salle : Comment gérer la prise en charge, la mise en œuvre des mesures ERC et des mesures de suivi lorsque l'évaluation environnementale englobe de nombreuses composantes et dépend de nombreux maîtres d'ouvrage ?**

**Etienne HEINRICH**

Nous n'en sommes pas encore là. Il me semble que la ZAC doit organiser cet ensemble, quitte à répercuter ensuite une partie des engagements sur certains maîtres d'ouvrage.

***Question de la salle : Comment suivre les engagements ERC après la livraison des opérations quand le maître d'ouvrage n'a pas vocation à rester gestionnaire/propriétaire sur le long terme ?***

**Christophe NOËL**

Nous avons déjà contractualisé un certain nombre d'engagements. Ce sont des engagements de très long terme (pour trente années d'exploitation), tripartites, qui impliquent la personne qui va mettre le terrain à notre disposition, celles qui vont mettre en œuvre les engagements de concession et nous-mêmes, en tant que financeurs. Il y a donc une très bonne visibilité sur ce qui sera mis en œuvre à long terme.

---

## Focus 2 - Quand et comment définir le périmètre de projet ? Quelles problématiques se posent aux aménageurs et à l'AE en ce qui concerne les projets d'aménagement urbain ? Quels sont les retours d'expériences après deux ans d'application ?

---

David CATOT

Chef du bureau de l'évaluation environnementale (IDPP1), CGDD, ministère de la transition écologique et solidaire

### 1) La notion de projet

Je voudrais remercier les organisateurs d'avoir souhaité mettre sur pied cette journée consacrée à l'évaluation environnementale des projets d'aménagement urbain.

La notion de projet est une notion clé dans le cadre du processus d'évaluation environnementale. Pascal Dupuis a rappelé, en introduction, l'esprit et les principales avancées de la réforme, notamment le fait qu'un certain nombre de notions ont été transposées dans le droit français, à commencer par la notion de projet, dont découlent un certain nombre de changements dans la pratique de l'évaluation environnementale.

Ce changement découlait de la nécessité de mieux se conformer au droit de l'Union en matière d'évaluation environnementale, notamment la directive de 2011 sur l'évaluation environnementale des projets. Jusqu'en 2016, en France, l'entrée se faisait principalement par procédure. On parlait davantage d'étude d'impact que d'évaluation environnementale. Cette étude d'impact était demandée au titre de chacune des procédures concernant le projet. Ni la nomenclature ni les textes français ne se référaient à cette notion. Or une procédure en soi n'a pas d'impact environnemental : c'est le projet qui sera autorisé par le biais de la ZAC ou d'un permis d'aménager qui peut avoir un tel impact.

Le gouvernement a pris le parti, en 2016, de transposer cette notion dans le code de l'environnement en copiant presque littéralement la définition de la directive de 2011 dans l'article R 122-2, avec pour corollaire une modification assez importante de la nomenclature associée à l'article R. 122-2.

A cette définition littérale se sont ajoutées un certain nombre de précisions dans le texte du code de l'environnement, devant permettre une pleine transposition des textes européens, notamment des jurisprudences de la Cour de Justice de l'Union européenne, tant la notion de projet a fait l'objet de divers arrêts précisant cette notion au fil des années.

Le pendant de la création de cette notion de « projet » était la suppression de la notion de « programme de travaux » qui existait depuis une trentaine d'années dans le droit français, dont l'objectif était louable, mais qui était souvent difficile à mettre en œuvre, du fait notamment d'un critère d'unité fonctionnelle difficile à apprécier.

La notion de projet a une définition très large dans le code de l'environnement, évoquant « la réalisation de travaux de construction, d'installations ou d'ouvrages ou d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage ». Cette large portée a été renforcée par l'interprétation de la Cour de Justice de l'Union européenne, ce qui nous a conduits aux réflexions ayant guidé la transposition du texte en 2016.

La Cour de Justice de l'Union européenne a précisé que la directive et la nomenclature s'appliquaient aux projets listés dans la nomenclature. Les interprétations qui ont été données de ce texte ont conduit à ne pas se limiter à la lettre de ces dispositions. Un arrêt de 1996 précisait par exemple que l'interprétation ne devait pas conduire à exclure du champ de l'évaluation environnementale des projets ayant des incidences notables sur l'environnement. Le fait qu'un projet soit listé dans une catégorie avec le terme de construction ne doit pas dispenser d'une évaluation environnementale des impacts de la modification de ce projet ou de travaux de démolition par exemple.

Une conséquence de cette notion porte sur l'appréciation globale des incidences du projet. Les projets doivent être pris dans leur ensemble, en incluant les travaux propres au projet, mais aussi les travaux préparatoires. C'est le cas des défrichements. Il faut aussi inclure l'évaluation des impacts du projet en phase de fonctionnement ou d'exploitation.

Ce raisonnement a conduit à compléter la définition que j'évoquais auparavant, en ajoutant dans le code de l'environnement une mention relative au fractionnement. Il s'agit d'éviter le fractionnement du projet dans le temps, dans l'espace ou en cas de multiplicité des maîtres d'ouvrage, le fractionnement ne devant pas être utilisé pour un détournement éventuel des obligations de la directive. Un arrêt de 2008, dit Abraham, illustre bien le raisonnement tenu par le juge européen en matière d'évaluation des effets environnementaux.

## II) Conséquences : le raisonnement à tenir pour le porteur de projet

Du point de vue du porteur de projet, il faut raisonner en deux phases. En premier lieu, la définition du projet, qui passe par une réflexion sur les objectifs de celui-ci et les opérations nécessaires à sa réalisation. Je rappelle que l'évaluation environnementale est un processus qui démarre le plus en amont possible, lorsque le porteur de projet définit celui-ci. Cette évaluation aide à la conception du projet, de façon à intégrer de façon préventive les enjeux environnementaux dans sa réalisation. Ce n'est donc pas une formalité qui interviendrait tardivement, mais au contraire un élément à part entière de la conception du projet.

Cela passe par la prise en compte de l'ensemble des opérations et travaux nécessaires au projet (démolitions, défrichements, etc.). Dans le cas de projets routiers, cela peut inclure des opérations d'extraction de carrière par exemple. Dans un projet d'aménagement urbain, les questions de desserte et de parking sont aussi à prendre en compte.

Vous disposez d'un certain nombre de faisceaux d'indices et d'outils à votre disposition, parmi lesquels la proximité géographique et temporelle, les similitudes et interactions entre les différentes composantes du projet ou encore l'objet et la nature des opérations. Vous avez la description du projet, sa localisation, les caractéristiques physiques du projet, les travaux nécessaires, l'utilisation des terres, les caractéristiques en phase opérationnelle. Tous ces aspects figurent de façon explicite dans le code de l'environnement.

Le deuxième aspect important que vous devez avoir à l'esprit réside dans la prise en compte des effets cumulés. La définition de l'échelle spatiale et temporelle est particulièrement importante à ce stade, notamment pour réfléchir à la meilleure description de l'état initial dans lequel votre projet va s'insérer et pour la connaissance des projets qui existent sur ce territoire – projets connus ou en cours.



Philippe LEDENVIC  
Président de l'AE

Je compléterai la présentation qui vient d'être faite à la lumière d'avis que nous avons rendus, étant entendu que les interprétations de l'AE s'appuient notamment sur un guide préparé par le CGDD, qui fournissait de premiers éléments.

Lorsque s'est réuni le groupe de travail qui a travaillé sur ces questions, une forte attente s'était exprimée pour que la notion de projet soit définie dans le code de l'environnement. Tout le monde a répondu que ce n'était pas possible, car la définition générale, telle qu'elle a été présentée, figurait dans la directive. De plus, l'interprétation de la notion de projet est largement jurisprudentielle, avec une difficulté compte tenu de la nécessité de prendre garde à ne pas surinterpréter la jurisprudence. Nous nous inscrivons à chaque fois, dans nos avis, dans une approche au cas par cas.

Outre le guide du CGDD, qui constitue la principale base, nous faisons fréquemment référence, dans les avis de l'AE, à une note interprétative de la Commission européenne, qui fournit des éléments de référence, sur la base de la jurisprudence et de travaux conduits dans différents pays. Cette note s'avère particulièrement utile dans des cas d'incertitude.

Nous utilisons notamment la notion de « centre de gravité » qui figure dans cette note interprétative. Je vais la reprendre ici, car elle fournit un élément de compréhension complémentaire. La première question que nous nous posons, devant un dossier, est la suivante : un morceau du projet peut-il fonctionner sans l'autre, et vice versa ? C'est une façon assez basique et pragmatique de se poser la question.

La notion de « centre de gravité » va un peu plus loin et Charles Bourgeois y a fait référence implicitement à propos d'Euro3lys. La note interprétative indique que la notion de « centre de gravité » doit conduire à vérifier si les travaux associés sont centraux ou périphériques par rapport aux travaux principaux et dans quelle mesure ils sont susceptibles de prédéterminer les conclusions des impacts environnementaux. Si un élément périphérique apparaît et si l'on s'aperçoit que les choix faits pour cet élément périphérique risquent d'être déterminants pour les choix concernant la ZAC dans son ensemble, on se rapproche vraisemblablement du contenu du projet. Tels sont les fondamentaux sur lesquels nous nous appuyons pour nous prononcer dans les avis que nous rendons.

Une autre règle veut que nous ne sommes pas en mesure de savoir mieux que les porteurs de projet quelle est la bonne définition du contenu et du périmètre du projet. Dans la mesure du possible, nous répondons, dans les cadrages préalables, oui ou non, vous avez raison de plaider en ce sens-là. Je remercie d'ailleurs le témoignage du projet Euro3lys, puisque c'est ainsi que notre intervention a été comprise. Il y a un certain nombre d'avis dans lesquels nous fournissons des clés, sans être en mesure de dire que ceci fait partie ou non du projet.

Nous avons par exemple à nous prononcer à propos de la gare de Montpellier (?). La question portait alors sur les contours du programme de travaux, sachant que la question avait été posée principalement en ce qui concerne des projets urbains autour de la gare. Au moment de l'instruction, l'échange que nous avons eu a permis de comprendre que le projet urbain n'était pas encore très clairement défini. Il restait un certain nombre d'incertitudes. Toute interprétation de notre part eut donc été hardie et notre réponse a consisté à observer qu'une partie de ces aménagements se trouvait en site Natura 2000. Il faut donc démontrer les raisons impératives d'intérêt public majeur des aménagements qui seront réalisés. On peut comprendre que ce qui est directement lié au contournement Nîmes-Montpellier et à la gare puisse être justifié, à condition que ce le soit avec des raisons impératives d'intérêt public majeur. Si vous sortez du programme de travaux ou du projet un certain nombre d'éléments pour les réaliser dans le site Natura 2000, il risque d'être plus difficile de démontrer que ces éléments relèvent également d'une raison impérative d'intérêt public majeure. Tel est le raisonnement que nous appliquons.

Je vous recommande la lecture du rapport annuel 2017 de l'AE, dans lequel nous avons inséré des développements assez complets sur l'interprétation de la notion de projet, tout particulièrement dans le cas des ZAC. Nous avons notamment fait référence au cadrage préalable d'Euro3lys. Je vous recommande également la lecture de l'avis sur la ZAC « Village Olympique » du mois d'octobre 2018, que nous avons rendu cette année. Il y avait de nombreux objets pour lesquels la demande de cadrage était restée prudente, quant à la question visant à savoir si cela faisait partie ou non du périmètre du projet. Nous avons vu – ce que nous expliquons dans l'avis – que les maîtres d'ouvrage y avaient réfléchi très attentivement. Ils nous ont suivis sur



un certain nombre de choses et ont pris, sur d'autres sujets, une autre option, en plaidant et en argumentant cette position. L'avis de l'AE sur le dossier, rendu en octobre, estime que ces partis pris peuvent se justifier, d'autant plus que le dossier abordait bien la question des impacts cumulés de la ZAC Village Olympique et de l'autre ZAC, qui se trouvait de l'autre côté de la Seine, pour laquelle la question pouvait effectivement se poser. Le cadrage préalable constitue donc une étape à laquelle on peut encore se poser des questions.

Je vous recommande également, pour illustrer les difficultés du raisonnement que nous recommandons (ce qui n'a rien de stigmatisant) la lecture de l'avis concernant l'ensemble d'opérations autour de la ZAC de l'île de Nantes. Au début, à l'époque des programmes des travaux, il avait été considéré que des opérations préalables faisaient partie du même programme de travaux, notamment le déménagement du MIN et celui de la plateforme ferroviaire. Le CGDD a écrit que nous étions dans un même programme de travaux. Nous avons rendu deux avis sur la création de la ZAC et la réalisation de la ZAC. Nous avons précisé qu'un certain nombre d'opérations, notamment le nouveau CHU, en plein cœur du projet, faisaient partie du programme de travaux. En voyant passer les dossiers nous avons découvert le projet de déménagement du MIN, qui consistait à partir de l'endroit où allait se faire la ZAC pour s'installer dans un autre endroit, où se trouvait une autre ZAC qui avait fait l'objet d'une autorisation environnementale. Nous ne ferions pas, aujourd'hui, la même interprétation, de la notion de projet. Cela faisait partie du programme de travaux, mais nous attendions que le dossier et l'étude d'impact du MIN traitent bien de la démolition de tout ce qui concernait le MIN. En revanche, celui-ci arrivait dans une ZAC dont il allait devenir la composante principale, qui avait fait l'objet d'un dossier de création et dont la réalisation avait débuté. Il nous est alors apparu que le déménagement du MIN devait donc être considéré comme une actualisation de la ZAC qui existait.

Cet exercice est toujours très compliqué. Ces appréciations ont une portée essentiellement juridique, encore qu'elles peuvent recouvrir quelques questions de fond ayant une portée particulière, notamment en termes de mesures ERC.

Il s'agit en tout cas, à chaque fois, d'une analyse au cas par cas, avec une marge d'appréciation importante pour le maître d'ouvrage, pourvu qu'il argumente toujours sa position et qu'il fasse la démonstration de la pertinence de celle-ci dans le dossier d'étude d'impact qui est fourni.

On peut effectivement s'interroger quant aux raisons pour lesquelles la définition du projet est si complexe en matière de projets d'aménagement urbain. Cela me semble lié principalement aux caractéristiques de ce type de projets. Ceux-ci sont réalisés dans le cadre de différentes procédures, voire hors procédure. Ils nécessitent l'intervention de plusieurs maîtres d'ouvrage, dans le cadre d'autorisations successives (déclaration de projet, création de ZAC, déclaration d'utilité publique, permis de construire, etc.), sur un temps souvent long (une dizaine d'années, voire davantage).

Il est vrai aussi que les notions du code de l'urbanisme s'articulent souvent difficilement avec celles du code de l'environnement, ce qui nécessite un peu d'agilité pour faire entrer les concepts du droit de l'urbanisme dans les règles prévues pour les évaluations environnementales.

Cela a des conséquences sur les projets d'aménagement urbain, car ceux-ci entrent souvent dans plusieurs rubriques de la nomenclature. On cite souvent la rubrique 39, mais d'autres rubriques sont presque systématiquement concernées – par exemple la rubrique relative aux défrichements.

Toute une série de travaux n'entre pas en tant que tel dans les rubriques de la nomenclature, mais se trouvent dans le projet, par exemple en ce qui concerne le dévoiement de réseaux, le déplacement de lignes à très haute tension ou la création de murs anti-bruit, voire toutes les mesures compensatoires. Cela implique d'identifier en amont les maîtres d'ouvrage. Or on ne les connaît pas toujours tous, pour une opération d'aménagement urbain. Il faut savoir composer avec cette incertitude. Il faut aussi gérer les temps longs. Nous l'avons vu avec le projet Euro3lys.

Une fois le projet identifié, il faut identifier le support pertinent, à savoir la première autorisation qui va porter l'évaluation environnementale. C'est assez simple pour un projet appelé à voir le jour dans le cadre d'une ZAC. C'est cette décision qui va porter l'évaluation environnementale. C'est beaucoup plus complexe lorsque vous réalisez une opération d'aménagement hors procédure ou lorsqu'un projet est appelé à se réaliser dans le cadre de différentes autorisations, dont chacune a des périmètres distincts.

Il y a donc un enjeu autour de la notion de projet, dont le périmètre ne doit être ni trop restreint (car cela fragiliserait l'évaluation) ni trop large (ce qui pourrait alourdir sensiblement les procédures).

Je vais illustrer ces considérations par quelques exemples fictifs, mais issus de ma pratique professionnelle, en m'efforçant de regrouper différents cas de figure.

Le premier cas est celui d'une opération d'aménagement s'inscrivant dans un secteur en mutation, avec plusieurs projets autour (aménagements routiers, nouveaux modes de transport). C'est exactement le contexte décrit ce matin avec Euro3lys. La question se pose très quotidiennement, par exemple pour un EPCI qui souhaite réaliser une ZAC à vocation logistique. Une gare ferroviaire peut se trouver non loin de là. Dans le même temps, le département envisage de refaire un rond-point. A 300 mètres, une commune souhaite réaliser une opération de logement et souhaite que le département réalise des aménagements paysagers pour éviter des nuisances sonores. Il faut identifier ce qui va relever du projet et ce qui va relever des autres projets connus. Dans ce cas de figure, au-delà de la ZAC à vocation logistique, on peut s'interroger quant à la gare ferroviaire en cours de réalisation. On peut imaginer qu'elle ait été conçue en amont de la ZAC et qu'elle fonctionne de façon totalement indépendante, ce qui en ferait un projet distinct. Elle peut néanmoins, en fonction de son état d'avancement, être traitée au titre du scénario de référence ou au titre des autres projets connus. Il faudra en tout cas prendre en compte ses effets avec le projet de ZAC.

Pour l'échangeur, tout dépendra suivant qu'il est indispensable à la desserte de la ZAC et s'il a été réalisé pour celle-ci. Dans ce cas, le projet de la ZAC l'englobera, ainsi que les aménagements paysagers requis pour diminuer les nuisances sonores. Il faut que les maîtres d'ouvrage se concertent pour réaliser une étude d'impact unique sur l'ensemble de ce projet.

Si l'échangeur n'est pas indispensable, qu'il a été décidé dans un autre cadre et qu'il a vocation à desservir beaucoup plus globalement l'ensemble du territoire, il devra être traité au titre des autres projets connus.

Quant au programme de logement, ce n'est pas parce qu'on se situe à proximité immédiate qu'une opération relève du même projet. Il peut poursuivre une finalité tout à fait différente. Pour autant, il faudra certainement en apprécier les impacts de façon cumulée au titre de l'étude d'impact de la ZAC.

Un autre exemple est celui d'un projet d'aménagement urbain qui serait réalisé dans le cadre d'un PLU. Une collectivité décide, à l'occasion de son PLU, d'impulser la mutation d'un secteur en définissant par exemple une OAP, avec une programmation mixte, la réalisation de différents équipements publics, un parc paysager. Un propriétaire d'un foncier important, à l'intérieur de cet OAP, dépose un projet de permis d'aménager pour 35 000 mètres carrés de surface de plancher et la collectivité va réaliser, dans le cadre d'un PUP, une école et va modifier la desserte du lotissement. Le périmètre du projet est alors celui du projet de lotissement ainsi que l'ensemble des équipements publics nécessaires à sa desserte et à son fonctionnement. Ce n'est pas l'intégralité du projet urbain défini dans l'OAP. Cette question a été tranchée de façon très claire par le Conseil d'Etat dans un arrêt du 28 novembre 2018. Il existe une planification urbaine, mais on ne peut pas encore parler de projet pour l'ensemble des opérations envisagées. Une évaluation environnementale est réalisée, mais doit distinguer l'échelle du projet. Seul le projet effectivement décidé doit faire l'objet de l'étude d'impact.

Le dernier cas est celui d'une opération d'aménagement urbain mixte (public/privé), réalisée en dehors de toute procédure. C'est l'hypothèse d'une entreprise se trouvant en centre-ville, qui décide de quitter son siège social, libérant ainsi une emprise importante en plein centre-ville. La collectivité décide, à cette occasion, de réfléchir plus globalement au réaménagement de ce quartier. Un accord est trouvé avec les différents acteurs, publics et privés, dans le cadre d'un protocole d'accord pour définir une programmation qui sera financée, là encore, dans le cadre d'un PUP. Le promoteur privé qui va acquérir le terrain va développer une programmation sur celui-ci. La collectivité compétente pour les voiries va réaliser les voiries. La commune va réaliser un parc. Chaque acteur a un rôle bien défini. Il y a aussi des terrains qui ne sont pas encore maîtrisés, pour lesquels aucun maître d'ouvrage n'est connu. Dans ce cas, le projet vise bien la revalorisation du quartier dans son ensemble, dans toutes ses composantes (démolition des bâtiments existants, dépollution, construction des bâtiments et des réseaux), y compris les éléments qui ne sont pas encore précisément connus et qui font seulement l'objet d'une programmation. Il faudra que l'étude d'impact qui sera jointe à la première demande d'autorisation porte sur l'intégralité du quartier et soit ensuite actualisée au fur et à mesure que le projet sera connu plus précisément. En d'autres termes, le promoteur privé qui va déposer le premier permis de construire, devra porter l'étude d'impact globale à l'échelle du quartier, en étroite coordination avec les autres maîtres d'ouvrage déjà connus.

Ces différents exemples montrent que la notion de projet est diverse et n'est pas toujours facile à cerner pour les projets d'aménagement urbain. Elle nécessite une très bonne coordination des différents maîtres d'ouvrage.

Cette notion de projet en appelle une autre, qui soulève tout autant d'interrogations, concernant la participation du public, même si ce n'est pas l'objet de cette journée. La réforme de la participation du public a été mise en œuvre à peu près simultanément à celle de l'évaluation environnementale. L'objectif qui transparaît clairement de ces différentes réformes consiste à obtenir que tout projet soumis à une évaluation environnementale fasse l'objet d'une concertation préalable, au titre du code de l'urbanisme ou du code de l'environnement (ou pour certains types de projets publics ou privés nécessitant plus de 5 millions d'euros de dépenses publiques ou d'investissement après droit d'initiative).

La difficulté réside dans le fait qu'un projet, au sens de l'évaluation environnementale, peut relever de différentes formes de concertation. Une ZAC va faire l'objet d'une concertation au titre du code de l'urbanisme. Un projet d'échangeur ou un projet nécessitant plus de 5 millions d'euros de dépenses publiques ou d'investissement va faire l'objet d'une concertation au titre du code de l'environnement, après droit d'initiative. Je pense qu'il y a là une piste claire d'amélioration du dispositif, afin de mieux coordonner les procédures de concertation des projets soumis à évaluation environnementale.

***Question de la salle : Ne trouvez-vous pas que les évaluations environnementales arrivent souvent trop tard pour pouvoir réellement modifier le projet et son périmètre ? Ne devrions-nous pas faire au plus tôt l'état initial pour qu'il soit pris en compte par le projet, puis définir le projet puis étudier ses impacts ?***

## **Philippe LEDENVIC**

Même si nous ne l'encourageons pas systématiquement, car nous ne serions pas en mesure « d'absorber le choc », nous avons indiqué à des maîtres d'ouvrage qui nous interrogeaient, concernant des projets complexes, que s'il existait une situation complexe, avec une multiplicité de maîtres d'ouvrage et une vraie difficulté de définition du périmètre du projet, ils avaient toujours la possibilité de recourir à une demande de cadrage préalable. Cela a un prix. Il faut compter généralement trois mois pour obtenir un avis, et l'avis est public. Il y a donc un élément d'interprétation contre lequel il est sans doute difficile d'aller. Nous avons été questionnés à propos d'Euro3lys, TESO ou le Village Olympique. Cela nous a semblé tout à fait naturel dans le cas de tels projets. La définition de zones d'étude constitue une question distincte.

Nous avons été interrogés, récemment, à propos du projet de terminal T4 de Roissy, à travers trois questions :

- quel est le périmètre du projet ?
- quels devront être les périmètres d'étude ?
- quel devrait être le périmètre de la concertation ?

Nous nous sommes efforcés de répondre à ces trois questions et un cadrage préalable permet de fournir au moins des orientations sur ces sujets.

***Question de la salle : comment des projets peuvent-ils être adoptés malgré l'avis négatif de l'enquête publique, voire décidés avant l'enquête publique, comme les éoliennes entre les îles d'Yeu et Noirmoutier ?***

## **David CATOT**

Je ne me prononcerai pas concernant ces projets en particulier. Il y a deux éléments de réponse à ce sujet. Le premier est d'ordre juridique. L'avis négatif ou des réserves de la part du commissaire enquêteur ont des conséquences juridiques sur la réalisation d'un projet. Cela peut naturellement le fragiliser. Cela facilite notamment les référés-suspension en cas d'avis négatif du commissaire enquêteur. Passer outre cet avis revient à prendre un risque pour le porteur de projet.

Il y a aussi un aspect plus politique, ou « social », à prendre en compte. Laure Ceccarelli évoquait le lien entre l'évaluation environnementale et la participation du public. L'évaluation environnementale est le processus que nous avons décrit, comprenant cette expression du public. L'étude d'impact, avec l'avis de l'AE, a vocation à éclairer le public et notamment le commissaire enquêteur. Ne pas en tenir compte n'a pas d'impact juridique, mais pose problème au regard du sens de ce processus et de l'importance donnée à l'évaluation environnementale et à l'expression du public. Les enjeux environnementaux concourent à la réflexion que l'on doit avoir quant à l'opportunité de mener tel ou tel projet. Il y a aussi d'autres enjeux à prendre en compte, mais les seuls enjeux environnementaux peuvent susciter des interrogations à cet égard.

***Question de la salle : le code de l'urbanisme ne prévoit pas le régime de l'évaluation environnementale autrement que pour le permis de construire et le permis d'aménager. Qu'en est-il quand la première demande d'autorisation est un permis de démolir ?***

## **Laura CECCARELLI-LE GUEN**

C'est une question très intéressante. Si l'on applique totalement les critères que nous vous avons présentés à propos de la notion de projet, il faut intégrer l'ensemble des travaux nécessaires à la réalisation de ce projet, y compris les travaux de démolition. Lorsqu'un permis de démolir est la première autorisation, on peut s'interroger quant à la nécessité ou non de déposer une évaluation environnementale au stade du permis de démolir. La question est assez délicate, car le code de l'urbanisme ne prévoit pas du tout de processus d'instruction de permis de démolir. Les pièces du permis de démolir ne comportent aucune référence à l'étude d'impact, contrairement au permis de construire et au permis d'aménager. Il n'est pas prévu non plus d'enquête publique.

Ce n'est pas insurmontable : à mon sens, les dispositions du code de l'environnement peuvent s'appliquer de façon à imposer, lorsque vous voulez joindre l'étude d'impact au permis de démolir, l'enquête publique et le processus d'évaluation environnementale classique. Je ne vois donc pas là d'obstacle particulier. Il est vrai

cependant qu'en pratique, c'est assez compliqué à faire. Nous avons essayé de procéder de cette manière, au stade du permis de démolir, dans plusieurs dossiers. Pour des raisons de planning, de définition du projet ou de mise en sécurité du site, il n'est parfois pas possible d'attendre que l'intégralité de l'étude d'impact soit réalisée, même de façon assez sommaire. Nous avons reporté au premier permis de construire le processus d'évaluation environnementale. Nous nous sommes tout de même assurés que la jurisprudence communautaire admet la possibilité de régulariser : nous savons que nous aurions dû enclencher ce processus au stade du permis de démolir. Si on ne l'a pas fait à ce stade et s'il n'a pas été attaqué, nous estimons pouvoir régulariser les choses au stade du permis de construire, dès lors que l'étude d'impact englobe les impacts des travaux de démolition

***Question de la salle : il a été mentionné une définition du projet du code de l'environnement. N'y a-t-il pas également une nécessaire cohérence entre les définitions du projet dans les différentes pièces des dossiers d'autorisation ?***

**Philippe LEDENVIC**

Je vais plutôt vous apporter un témoignage, sur ce point, ou formuler une alerte. Lorsque nous utilisons le terme de « projet » dans nos avis, nous l'employons le plus souvent au sens de l'article R. 122-1 du code de l'environnement. C'est la référence indiscutable. Il est vrai cependant que nous avons eu un certain nombre d'interrogations, parfois, par exemple quant à l'articulation avec la notion de débat public et avec le périmètre de l'évaluation socio-économique. Nous avons vu des situations dans lesquelles les périmètres ne coïncidaient pas. Nous avons eu des échanges avec la CNDP (commission nationale du débat public), qui souhaitait connaître notre analyse quant au périmètre du projet au sens du code de l'environnement. Je ne sais pas dans quelle mesure il y a une obligation ou une incitation à ce que ces périmètres coïncident. Ce peut être plus gênant pour l'évaluation socio-économique. Dans le cas du contournement de la gare de Montpellier, nous avons constaté une distorsion très importante entre ce qui nous semblait être le projet et le périmètre de l'analyse socio-économique.

---

# Intervention d'Alain Richard

---

Alain RICHARD

Sénateur du Val-d'Oise, ancien président de la commission spéciale sur la modernisation du droit de l'environnement au sein du Conseil national de la transition écologique (CNTE)

J'ai pris un grand intérêt au déroulement de toute la matinée et je voudrais saluer la très bonne méthode de préparation et l'intérêt d'une évaluation partagée entre parties prenantes d'une nouvelle législation comme celle-ci, d'autant plus qu'à mon avis, nous n'en sommes pas à sa dernière mouture.

Cette législation, de mon point de vue, doit répondre à un double défi : renforcer la clarté et la pertinence des projets et assurer l'efficacité de la protection du territoire. Ces deux volets sont indispensables. L'État n'a pas décidé de devenir l'adversaire des projets. La dimension de conciliation des composantes de l'intérêt public est toujours présente. Les projets constituent une composante de l'intérêt public – sauf dans les cas où, manifestement, ils s'en éloignent.

La contrainte de base est que notre droit de l'environnement est composé à 100 % de dispositions procédurales et ne comporte aucune disposition de fond. Aucun article du code de l'environnement n'énonce ce qu'est par exemple un niveau de pollution inacceptable ou une atteinte à une espèce protégée non justifiable. Les questions de fond ne font jamais l'objet de définitions de droit opposables. Ce droit octroie donc, par construction, un pouvoir d'appréciation très étendu à l'administration d'une part et à une autorité indépendante d'autre part, laquelle fait partie de l'Etat. L'AE est une autorité administrative indépendante qui détient un pouvoir de décision au nom de l'Etat et qui doit exercer ce pouvoir avec une préoccupation d'indépendance, concept sur lequel je reviendrai.

Une bonne nouvelle doit tout de même être signalée : la conception du projet, au sens du code de l'environnement, constitue un progrès en termes de constat de la cohérence et de la pertinence du projet, et en termes de sécurité juridique, puisqu'une bonne partie des dispositions du code de l'environnement est issue de la législation européenne.

Je signale néanmoins un risque juridique. Nous avons une définition de l'utilité publique, à laquelle s'ajoute désormais un concept distinct, sans doute plus étroit, la « raison impérieuse d'intérêt public majeur ». J'espère que la jurisprudence nous permettra assez rapidement d'effacer le risque d'incohérence qui peut se faire jour entre ces deux notions.

Je veux aussi souligner le gain – antérieur à la réforme de 2016 – obtenu à travers le cadrage. Les débats de ce matin fournissent une bonne illustration de l'efficacité de ce dispositif, suite à l'intervention de l'Autorité environnementale.

La globalité des délais et la part d'incertitude qu'emportent ces procédures ont un poids économique, d'autant plus qu'elles impliquent l'intervention de partenaires professionnels, qui sont des facilitateurs de la conduite de la procédure. Si l'on compare la situation avec celle qui prévalait il y a dix ou quinze ans, ou avec celle qui prévaut dans d'autres pays de l'Union européenne, nous voyons que le poids de la contribution des bureaux d'étude et consultants, s'est alourdi. Il faudra que quelqu'un fasse cette mesure, car il y a toujours un financeur. C'est, en grande partie, le contribuable. C'est aussi, assez souvent, l'utilisateur ou l'acheteur final.

Signalons que nous avons reçu l'annonce, il y a trois ans, d'une base de données des études d'impact, ce qui semblait une assez bonne idée, afin d'éviter qu'un grand nombre de recueils de données ne doive être refait lors de chaque intervention sur un même territoire. Je ne sais pas ce qu'est devenu ce projet.

J'en viens à la conduite du processus d'évaluation et à la doctrine de l'Autorité environnementale. Il est souhaitable que celle-ci s'exprime. Une difficulté me semble se faire jour toutefois. Nous sommes entrés dans une définition de projet très large et très étalée dans le temps. Je perçois une forte exigence de détail et de grande anticipation dans les avis de l'Autorité environnementale, concernant des éléments d'accompagnement et de soutien à l'aménagement final, exigence à laquelle il est matériellement impossible de répondre au moment où l'on reçoit cet avis. Il serait judicieux que l'AE prévoie une clause de revoyure avec le maître d'ouvrage.

Plus largement, une autorité indépendante n'est pas un tribunal. Une autorité juridictionnelle répond à des règles de procédure qui ne s'appliquent pas aux autorités indépendantes françaises, dont le pouvoir est

administratif. L'indépendance n'est donc pas synonyme d'isolement et n'est pas contradictoire, à mes yeux, avec une mission de conseil ou de soutien à la réalisation.

Nous touchons là au paradoxe de l'Etat divisé. On m'a toujours appris que l'Etat était « un » et je me suis toujours efforcé d'exprimer cette certitude à mes interlocuteurs, quelles que soient mes fonctions. Nous parlons ici d'un champ dans lequel l'Etat a une double mission : ne pas installer le territoire de ce pays dans l'immobilité et assurer efficacement sa protection. Ajoutons que dans un autre secteur du paysage se trouvent des plaideurs. Ce droit est devenu extrêmement juridictionnel. Les juges sont fréquemment sollicités par les parties prenantes, en vertu, souvent, de choix d'opposition de principes (ou d'intérêt) aux projets dont nous parlons.

Un défi consiste donc à faire évoluer, en tout cas dans le champ du droit administratif, nos mécanismes juridictionnels afin de freiner les attitudes de harcèlement procédural. Nous en sommes à la quatrième ou cinquième réforme de la justice administrative et l'un des objectifs de ces réformes vise à réduire l'incertitude née des procédures successives pouvant affecter les projets. Nous voyons aussi une partie du travail d'instruction des projets risquer de glisser vers des attitudes procédurales et juridictionnelles.

Je crois que nous avons fait des progrès avec cette réforme. Nous devons aussi la regarder sous l'angle de la compétitivité. Je ne sais toujours pas si, globalement, le secteur économique de l'aménagement, compte tenu des règles auxquelles il est soumis, constitue un facteur de compétitivité et d'attractivité de la France ou non.

Il est très bien de s'inscrire dans cette démarche d'évaluation environnementale. Quelque chose me dit que cette évaluation pourrait et devrait être approfondie au cours des années qui viennent. Peut-être même ne serait-il pas inutile que le Parlement s'y intéresse également. Je ferai passer ce message.



# Table ronde 2 - Retours d'expériences autour du projet Toulouse EuroSudOuest (TESO) et de l'activité régionale Occitanie en matière d'évaluation environnementale des projets d'aménagement urbain

---

## *Participant à la table ronde :*

Anne FRAISSE, directrice du développement Europolia Toulouse ;

Eric PAILLOT, directeur du développement, Compagnie de Phalsbourg ;

Quentin GAUTIER, chef du département autorité environnementale, DREAL Occitanie ;

Véronique WORMSER, membre du collège de l'AE.

*La table ronde est animée par François DUVAL, membre du CGEDD et de la MRAe Auvergne-Rhône-Alpes et Agnès FAUQUEMBERGUE, directrice de projets, Citallios.*

## **François DUVAL**

Le projet de Toulouse Matabiau est d'une très grande ambition, autour d'un pôle d'échanges multimodal lié notamment à l'arrivée du TGV et d'une nouvelle ligne de métro. Il porte sur la réalisation d'un nouveau quartier associant de nombreuses fonctions, recréant de la ville sur la ville, à l'articulation du centre-ville et du canal du Midi, qui constitue un élément fort du patrimoine local.

Nous sommes en présence d'un système d'acteurs très complexe, établi autour des nombreuses composantes du projet. Ce système d'acteurs va interroger la méthode d'évaluation environnementale et notamment la question du périmètre, dont nous avons déjà beaucoup débattu.

Outre le pilotage du système d'acteurs, nous allons aborder plusieurs questions, dont celle du périmètre du projet, une fois de plus, celle du traitement de ses interfaces fonctionnelles, la question de sa temporalité également – étant entendu que toutes ses composantes n'avancent pas au même rythme. Enfin, quelques thématiques particulières propres à l'opération, dont celle du patrimoine, pourront être évoquées, du fait de la proximité du canal du Midi. Nous verrons comment ces questions ont été traitées durant les deux temps de l'évaluation environnementale, puisque celle-ci a été précédée par un cadrage préalable.

Anne Fraise, pouvez-vous resituer le contexte du projet et évoquer le dispositif de maîtrise d'ouvrage, ainsi que les questions de calendrier ?

## **Anne FRAISSE**

Il s'agit en effet d'un projet de cœur de ville autour de la gare Matabiau à Toulouse. Le projet est lié au centre historique par les allées Jean Jaurès. Il s'agit à la fois d'un projet de renouvellement urbain en cœur de ville et d'un projet de mobilité.

La modernisation et l'agrandissement de la gare Matabiau s'accompagne d'une interconnexion avec le métro (dont une deuxième ligne doit desservir la gare à l'horizon 2025). La gare doit notamment pouvoir accueillir les flux liés au développement du train du quotidien, le train express régional, dont le trafic connaît une très forte augmentation.

Du côté urbain, le projet prévoit une intervention sur 135 hectares dans un milieu urbain constitué, avec une forte action sur un périmètre de 40 hectares venant récupérer un certain nombre d'emprises foncières ferroviaires (qui ne sont plus utilisées à des fins ferroviaires) et permettant de reconstruire la ville sur la ville, en réalisant notamment un certain nombre de logements et bureaux dans des immeubles très dégradés.



La gare se trouve actuellement dans une configuration laissant une place relativement importante à la voiture. Le canal du Midi a été traité, comme on le faisait souvent dans les années 70, en laissant une place importante au trafic automobile. Nous sommes passés de 55 000 voyageurs/jour en 2010 à 95 000 aujourd'hui et près de 150 000 voyageurs/jour en 2030 selon les estimations. Dans le cadre de ce projet, les flux liés à la LGV représentent environ 10 % des flux de voyageurs.

La programmation de ce quartier est mixte sur vingt ans. Elle s'oriente autour de 2 500 à 3 000 logements et 300 000 m<sup>2</sup> de bureaux, car il existe actuellement une offre de bureaux très faible en centre-ville, voire inexistante. C'est aussi la réalisation d'équipements publics, notamment un parc urbain d'un hectare et un pôle de commerces dont le dimensionnement reste à définir.

Nous sommes au tout début de l'opération, bien que celle-ci ait en réalité débuté en 2007. Nous avons mené en parallèle, au cours de ces dix années, la concertation et les différentes procédures, ainsi que l'élaboration du plan guide. Nous avons soumis l'évaluation environnementale à l'Autorité environnementale nationale et sommes actuellement en phase d'enquête publique.

### **Agnès FAUQUEMBERGUE**

Comment avez-vous abordé le périmètre du projet, pour un projet d'une telle ampleur ? Comment avez-vous pu anticiper les enjeux opérationnels liés à sa définition ?

### **Anne FRAISSE**

Nous avons demandé en 2017 à l'Autorité environnementale nationale un cadrage préalable, pour plusieurs raisons. En août 2016 a été prise l'ordonnance qui réforme l'évaluation environnementale de l'étude d'impact. A ce moment entre en jeu la notion de projet, par opposition à celle de procédure. Dans le cas présent, c'est moins le périmètre qui a suscité pour nous des questions, car il s'agissait du périmètre du plan guide. Il était assez bien connu. En revanche, certains projets sont liés à la SNCF. Celle-ci traite par exemple du nœud ferroviaire de Toulouse et de l'extension de son système d'arrivées. Parallèlement, était en cours d'élaboration le projet de troisième ligne de métro, dont trois nouvelles stations doivent être créées. Nous devons donc nous demander comment intégrer ces composantes et comment les considérer au regard du projet global Toulouse EuroSudOuest.

Nous nous sommes également demandés si nous devons intégrer un projet immobilier dont l'élaboration avait débuté, celui de la tour Occitanie.

D'une façon générale, nous n'étions pas du tout au même niveau de définition de ces différentes opérations et nous nous demandions comment traiter l'évaluation environnementale à ces différents niveaux.

Enfin, nous avons des projets portant sur des sujets spécifiques, du fait de la proximité avec le canal, qui est classé au patrimoine mondial de l'UNESCO.

### **Agnès FAUQUEMBERGUE**

Que vous a apporté ce cadrage préalable au moment de la demande de l'évaluation environnementale ?

### **Anne FRAISSE**

Ce fut une heureuse surprise. Le projet comporte de nombreux partenaires, avec les transports en commun, plusieurs branches de la SNCF, la région Occitanie, le département, Toulouse Métropole, la mairie de Toulouse et Europolia (société publique d'aménagement de la métropole et de la région Occitanie), qui assure la coordination de l'ensemble des acteurs. Europolia joue également le rôle de catalyseur des plaintes. Nous avons essayé, d'emblée, d'amener les différents partenaires du projet dans ce cadrage préalable. Ce ne fut pas sans mal.

### **Agnès FAUQUEMBERGUE**

Eric Paillot, l'opération de la tour Occitanie, dont vous êtes le porteur de projet, avait déjà débutée lorsque l'évaluation environnementale du projet Toulouse EuroSudOuest se précisait. Comment avez-vous vécu la phase qui a précédé de l'étude de cadrage ? Quels ont été ses apports ou ses impacts sur votre opération ?

## **Eric PAILLOT**

En tant qu'opérateur, nous intervenons en 2016. Nous dessinons en 2017 et fin 2018 se pose la question du périmètre géographique du projet Toulouse EuroSudOuest. Nous nous rendons compte, par la même occasion, du périmètre d'intervention de différentes instances. Nous sommes alors dans une phase d'incertitude liée aux interventions de l'UNESCO, de Voies Navigables de France, aux limites cadastrales de l'opération par rapport à la SNCF, sans oublier le métro, etc., sachant que chacun, individuellement, raisonne dans son périmètre d'opération. Nous nous sommes ainsi retrouvés, Europolia et nous, dans un programme défini par un cahier des charges qui avait été défini en son temps, mais qui peinait à inclure toutes les contraintes des différents acteurs. Le cadrage préalable a effectivement apporté un certain soulagement dans la mesure où il a permis de définir de façon assez claire le territoire et les objectifs de chacun.

Nous avons naturellement connu une période d'errements au regard des liens physiques que nous pouvions établir ou non vis-à-vis de l'opération de la Tour Occitanie. La parcelle sur laquelle nous avons déjà réfléchi en amont n'est pas liée physiquement à tout le reste de TESO, puisqu'elle est séparée par les voies SNCF et par le canal. Nous pouvions donc nous interroger quant à l'opportunité de l'intégrer au périmètre de l'évaluation environnementale de TESO. Pour autant, il s'agit d'une opération globale et l'Autorité environnementale a finalement décidé que cette opération faisait partie de l'ensemble du projet. Le cadrage a parfaitement rempli sa fonction.

## **Agnès FAUQUEMBERGUE**

Sur quels points l'avis de cadrage vous a-t-il sécurisé ou a-t-il remis des éléments du projet en question concernant la tour Occitanie ?

## **Eric PAILLOT**

Il a conduit à figer les grandes lignes du projet. Sans ce cadrage, nous nous interrogeons quant aux règles d'urbanisme à appliquer (PLU, PLUH, PLUm). Une autre incertitude venait de la présence du canal, compte tenu de son classement UNESCO. Toutes les interprétations étaient possibles. Voies Navigables de France nous faisait aussi observer qu'à un mètre derrière débutait le terrain lui appartenant. Nous avons rencontré tous les services qu'est capable d'inventer l'administration dans ce type de projet et ce fut extrêmement instructif.

Pour autant, nous avons fini à la CNPE (commission nationale du patrimoine et de l'architecture), qui a eu pour mission de trancher sur tous ces points. Ce fut éprouvant, difficile, mais nous avons discuté avec dix-huit scientifiques (dont l'un, sensationnel, était spécialiste en art roman) à qui l'on demandait de réfléchir à l'opportunité de poser un cube en sucre orange. Parallèlement, nous leur présentions une tour assez aboutie, puisque nous avions quelques années d'avance par rapport aux autres opérations du projet.

La conclusion de cette commission a été très favorable au projet. Ce fut long et difficile à obtenir, mais cela a permis de définir les limites et les obligations de chacun.

## **François DUVAL**

Quentin Gauthier, vous avez accompagné le projet environnemental d'Europolia en qualité de responsable du pôle « Autorité environnementale » de la DREAL. Nous avons compris que celle-ci était très impliquée. Sur quels sujets en particulier avez-vous conseillé les porteurs de projet pour consolider le dossier ? Quelle est votre lecture de l'avis de cadrage ?

## **Quentin GAUTHIER**

Il est vrai que ce projet a nécessité une implication particulière des services de l'Etat. La DREAL est chargée de l'instruction du projet pour le compte des différentes autorités environnementales au niveau régional. Notre implication, sur ce projet, fut différente, puisque nous n'intervenons pas en tant qu'AE, ce qui nous laissait les mains assez libres pour accompagner et conseiller au mieux les porteurs de projet.

Pour le service, ce projet représente tout de même une trentaine de réunions depuis 2015. Je suis conscient que c'est sans doute le centième du nombre de réunions auxquelles a participé Anne Fraisse. Il est heureux toutefois qu'on ne s'implique pas autant sur tous les projets, car ce serait matériellement impossible. Mes collègues d'autres services de la DREAL, de la DDT, etc. ont également participé à de nombreuses réunions. Tout cela représente une infrastructure administrative assez lourde. Le projet le méritait du fait de sa

complexité sur le plan procédural et en termes de coordination des acteurs. L'implication de l'Etat, cofinanceur et partenaire de cette grande opération d'urbanisme, était importante pour faire avancer le projet.

Nous sommes beaucoup intervenus sur la question du périmètre de l'évaluation environnementale, d'abord pour l'interprétation des textes issus de la réforme de 2016. Tous les partenaires du projet n'avaient pas la même vision de leur application. SNCF Réseau défendait une vision assez partagée des choses et évoquait une coopération en termes d'étude, sans pour autant parler d'une évaluation environnementale commune. Nous avons ensuite reçu une demande d'examen au cas par cas pour la tour Occitanie, qui faisait un peu plus de 38 000 m<sup>2</sup> de SP. Nous nous sommes dit que nous ne pourrions avancer de cette manière. Ce fut la première alerte concernant le périmètre de l'évaluation environnementale.

Nous avons ensuite discuté du cadrage, en expliquant ce qui était attendu dans une demande de cadrage. Nous avons souvent joué un rôle d'interface entre l'aménageur, les différents opérateurs et l'Autorité environnementale du CGEDD. Nous avons relu de nombreux documents et aidé à la formulation des questions des porteurs de projet à l'intention de l'Autorité environnementale, afin que ce cadrage soit productif et fournisse les bonnes réponses.

En un mot, notre implication a consisté, pour l'essentiel, à trouver un point d'équilibre entre les contraintes opérationnelles, celles de chaque maître d'ouvrage et celles du respect de la réglementation.

Il existait une crainte de voir le cadrage porter une vision trop rigide du périmètre de l'évaluation environnementale, particulièrement par rapport à l'insertion des opérations ferroviaires dans l'étude d'impact. Finalement, tout en affirmant qu'il aurait été préférable d'intégrer entièrement les opérations ferroviaires dans cette étude d'impact, l'AE CGEDD a accepté que les porteurs de projet proposent une vision différente, estimant qu'il faudrait alors traiter ces opérations ferroviaires de façon approfondie via des projets connexes et des analyses d'effets cumulés. Ce fut le levier nécessaire pour obtenir l'accord de la majeure partie des maîtres d'ouvrage.

### **Agnès FAUQUEMBERGUE**

Vous vous êtes ensuite organisés pour produire l'étude d'impact, qui a été finalisée en juillet 2018. Comment avez-vous abordé cette phase à l'échelle du projet et quelles difficultés avez-vous rencontrées pour ce dossier d'évaluation environnementale commune ?

### **Anne FRAISSE**

Nous avons mis un an à produire le dossier d'évaluation environnementale, en dépassant la logique d'indépendance des maîtrises d'ouvrage. Cela supposait de faire comprendre (ce qui fut particulièrement difficile) qu'à travers l'évaluation environnementale, on ne prenait pas, en tant que maître d'ouvrage, des engagements financiers assortis d'une date et d'un montant.

Nous avons eu de très nombreuses réunions avec tous les partenaires, à des niveaux très différents. L'implication de l'Etat local, à travers le préfet, nous a beaucoup aidés. Le secrétaire général de la préfecture a réuni l'ensemble des services concernés et continue de nous réunir tous les mois pour faire un point sur l'avancement du projet. C'est un appui important dans la conduite de ce projet. Sans cet appui, l'aménageur ne parvient pas forcément à mobiliser des maîtres d'ouvrage nationaux qui ont leur propre logique.

Nous avons fait appel à un bureau d'études pour traiter l'ordonnancement des procédures et nous sommes aperçus que cela constituait un nouveau métier de l'aménageur. Si celui-ci ne maîtrise pas lui-même l'ordonnancement des différentes procédures, cela engendre de nombreuses pertes de temps. A titre d'exemple, dans le cas d'un projet situé à proximité de l'aéroport, nous avons mené l'ensemble des procédures, dont une étude d'impact, en vue de construire l'usine de l'A380-A350, sur environ 100 hectares. C'était en 2004. Nous avons eu vingt-quatre mois de procédure. Dix ans plus tard, nous avons conduit un projet à peu près identique, au même endroit, concernant un espace d'exposition et un centre de congrès, sur une surface similaire. Nous avons eu 56 mois de procédure. L'étude d'impact a sans doute été considérablement étayée entre-temps. Cela suscite néanmoins des questions.

### **François DUVAL**

Passons à l'acte 2 de cette évaluation environnementale. Nous avons compris que le cadrage préalable avait permis de poser les bonnes questions sur le projet, son périmètre et ses interfaces. Philippe Ledenvic soulignait ce matin qu'il y avait parfois un prix à payer en termes de délais lorsqu'un cadrage préalable est

réalisé, aussi intéressant soit-il. Il faut souhaiter que l'allongement de délai découlant de ce cadrage soit du temps gagné pour la suite.

Suite à ce cadrage, Véronique Wormser, vous avez été rapporteur de l'avis de l'Autorité environnementale sur le projet d'aménagement. Quelle en est votre lecture ?

### **Véronique WORMSER**

Nous avons reçu une évaluation environnementale unique, qui traitait l'ensemble du projet, ce qui constituait déjà un point très positif au regard du cadrage préalable fourni : cela voulait dire que les éléments principaux contenus dans ce cadrage avaient été entendus. Cette évaluation environnementale reflétait tout le travail décrit, de réflexion et d'analyse commune, d'articulation entre les différents intervenants et maîtres d'ouvrage autour de ce projet.

Ce fut une grande force. Un tel projet de reconstruction de la ville sur la ville, dans un secteur urbain très contraint, congestionné en termes d'accès et de circulation, avec des enjeux patrimoniaux importants et des composantes immobilières, d'accès et d'intermodalité, est très complexe. Il est compliqué de définir un projet de cette envergure, mais réaliser une évaluation environnementale *ad hoc* constitue aussi un exercice difficile.

Le dossier que nous avons reçu venait à l'appui de quatre demandes d'autorisations différentes :

- déclaration d'utilité publique ;
- permis de construire de la tour Occitanie ;
- classement et déclassé de voiries ;
- expropriation.

Il fut particulièrement intéressant de rendre un avis sur ce dossier en disposant de toutes les pièces correspondant à ces demandes d'autorisation, car nous disposions de l'évaluation environnementale du projet d'ensemble et d'un certain nombre de focus sur des opérations constitutives de ce projet. Cela nous a permis de travailler à plusieurs échelles, en voyant quelles déclinaisons opérationnelles allaient se dessiner pour certains des engagements globaux pris au titre de l'évaluation environnementale.

### **François DUVAL**

Nous voyons là une présentation de nouveau très positive de la façon dont a pu être traité l'emboîtement des différentes échelles. Peut-être y a-t-il néanmoins des limites à ces études d'impact ?

### **Véronique WORMSER**

Tous nos avis sont assortis de recommandations, ce qui ne minimise en rien les aspects positifs des dossiers qui nous sont remis (qualité de l'étude d'impact, qualité de la prise en compte de l'environnement dans les projets). En l'espèce, l'évaluation environnementale était de qualité, avec une démarche ERC maîtrisée. C'est le type de projet que nous souhaiterions voir plus souvent, en particulier du fait de la conscience des engagements nationaux pris dans un certain nombre de domaines qui apparaissait dans le dossier.

Nous avons relevé certains manques ou éléments à approfondir, en particulier sur les thématiques du changement climatique, de l'effet de serre, des énergies renouvelables et des îlots de chaleur urbains. Les éléments fournis étaient encore peu opérationnels sur ces sujets et nous avons estimé que l'étude d'impact gagnerait à être précisée, sur ces éléments, à l'occasion des demandes d'autorisation qui viendraient ultérieurement.

Il y avait aussi des manques en ce qui concerne la gestion des eaux. L'avis de l'AE a indiqué qu'il fallait, en la matière, approfondir et préciser le dossier et le traitement des impacts dès la présente demande.

A ce stade de compréhension de la démarche d'évaluation environnementale et du processus « éviter, réduire, compenser », le travail de rapporteur de l'AE a surtout consisté en un travail d'analyse de la cohérence du projet lui-même (c'est-à-dire entre les différentes pièces du dossier), car cette cohérence devait refléter la bonne articulation des différents maîtres d'ouvrage et la bonne prise en compte des engagements avancés. Dès lors que nous relevons des incohérences entre différentes pièces du dossier, c'est généralement qu'il reste des éléments non totalement définis, à préciser ou à définir. Ce n'est pas nécessairement fait exprès, mais cela peut refléter des décisions tardives.

En l'espèce, nous avons relevé en particulier deux types d'imprécisions dans le projet. D'une part, il restait des imprécisions sur le périmètre du projet, en particulier en ce qui concerne les opérations ferroviaires. Des interrogations étaient apparues de façon très récente quant à l'intégration ou non de telle opération portée par la SNCF. Cela s'est retrouvé dans le dossier et ce sont des éléments dont nous avons pu discuter, à l'occasion de la visite que nous avons faite sur place, avec les différents maîtres d'ouvrage (qui s'étaient fortement mobilisés) afin de comprendre les incohérences que nous avons vues. Ces incohérences sont importantes à lever afin de s'assurer que chaque protagoniste partage les objectifs du projet d'ensemble. Chaque maître d'ouvrage a ses propres objectifs, mais il existe un projet d'ensemble avec des objectifs à partager.

### **Agnès FAUQUEMBERGUE**

L'avis de l'Autorité environnementale a été rendu en décembre 2018. Anne Fraisse, quels sont les sujets qui ont été approfondis dans le cadre de ce projet et quelles sont vos préoccupations éventuelles pour la suite (par exemple en ce qui concerne l'enchaînement des différentes autorisations) ?

### **Anne FRAISSE**

Nous attendions cet avis avec impatience et nous étions un peu inquiets. Nous avons eu l'agréable surprise de voir que l'Autorité environnementale avait souligné la qualité de cette évaluation. Cela nous a permis, pour l'enquête publique en cours, de conforter la compréhension des différents périmètres. Il est vrai qu'il n'est pas aisé, pour le citoyen « lambda » de comprendre l'actualisation des périmètres (étude d'impact, DUP, ZAC). Nous nous sommes donc efforcés de faire œuvre de pédagogie sur cet aspect. Nous avons aussi traité de l'avancement de chaque projet, de façon aussi claire que possible, pour le citoyen qui prendrait connaissance de l'enquête publique.

Sur certains points, la réponse passera par une phase que nous n'avons sans doute pas tous expérimentée, à savoir l'actualisation de l'étude d'impact. Si nous en comprenons bien la philosophie, il y a un certain nombre de composantes du projet qui vont nécessiter une actualisation, par exemple le pôle d'échange multimodal (c'est-à-dire la gare).

Nous nous posons davantage de questions quant à l'actualisation qui touchera des permis de construire à l'intérieur de l'opération. A ce stade, nous considérons qu'à partir du moment où nous restons dans les volumétries fixées dans le cadre de l'évaluation environnementale, nous n'avons pas à actualiser l'évaluation environnementale à chaque demande de permis de construire. Ce point doit toutefois être précisé.

### **François DUVAL**

Quentin Gauthier, pouvez-vous nous dire un mot de la façon dont l'évaluation environnementale a été menée et dire un mot en réponse à Anne Fraisse concernant la gestion de l'opération dans la durée, sous l'angle de l'actualisation de l'étude d'impact ?

### **Quentin GAUTHIER**

Il y a eu beaucoup d'échanges dans le cadre de l'élaboration du dossier d'évaluation environnementale. Les services de l'Etat ont été amenés à relire et commenter plusieurs versions successives du projet de dossier d'enquête publique, en essayant de formuler des conseils pour en améliorer la clarté et la précision. J'ose penser que cela a contribué à élaborer un dossier de bonne qualité, même si tout n'est jamais parfait et si certaines questions demeurent *in fine*.

La difficulté, dans ce travail de coordination, consiste à se mettre d'accord à plusieurs, avec des échéances opérationnelles très différentes. Pourtant, il existe une exigence à s'entendre et échanger des données afin de nourrir l'étude d'impact. Chaque partenaire n'en a pas rédigé chacun un paragraphe : des réunions et des échanges d'information approfondis ont été indispensables, sur des aspects aussi précis tels que les flux de passagers dans la gare.

La vision globale de ce projet urbain est importante, en particulier le fait de remettre au centre de celui-ci la tour Occitanie, qui aurait pu être présentée comme un autre projet, annexe, si nous avions permis qu'elle soit traitée à travers une évaluation environnementale propre. Je vois donc là un gage de cohérence et de transparence vis-à-vis du public. Cela permet aussi d'inscrire le permis de construire de la tour dans le cadre du dossier d'enquête publique, ce qui n'est pas négligeable, car le contraire aurait pu susciter des incompréhensions au vu du caractère emblématique de ce projet. L'approche globale a également permis de traiter à une échelle appropriée les questions de mobilité et d'intermodalité.

Quant à l'actualisation de l'étude d'impact, je ne serai pas en mesure de vous apporter une réponse précise. Nous nous posons cette question avec Europolia. Il me semble que la question de l'actualisation doit se poser *a minima* lorsqu'une opération, à l'intérieur du projet global, atteint le seuil du cas par cas. Il faut alors se demander si l'étude d'impact a abordé ce projet ou non. Si on n'est pas en mesure d'y répondre, il faut consulter l'AE pour avoir son avis.

Je ne sais pas à quel moment il faut fixer cette actualisation et je me demande quelles garanties on peut apporter au public, lequel peut légitimement se demander quand il connaîtra les précisions que l'AE demande aux porteurs de projet de fournir à l'occasion de l'avis d'évaluation environnementale. Or le public n'a pas la possibilité de le savoir ni d'influencer le processus décisionnel.

Une autre question porte sur la déclinaison de la séquence ERC vis-à-vis des autorisations de rang inférieur. L'autorisation globale porteuse sera la DUP, qui sera assortie d'un certain nombre de prescriptions à l'égard des co-maîtres d'ouvrage. Il reste à déterminer comment l'on décline l'ensemble de ces prescriptions dans les autorisations de niveau inférieur (les permis d'aménager, les permis de construire) et comment on les décline vis-à-vis des entreprises qui interviendront dans ces différentes opérations. Cela n'a rien d'évident et nous aurions besoin d'une meilleure visibilité de ce chaînage des opérations, de la DUP jusqu'à la construction, encadrée par un permis de construire et même les opérations de plus petite échelle. Que peut-on faire par exemple au travers des cahiers des charges de cession des lots ou des chartes architecturales au sein de la ZAC ?

### **Agnès FAUQUEMBERGUE**

Eric Paillot, suite à cet avis de cadrage, comment avez-vous vécu le travail d'étude d'impact commune, l'avis de l'Autorité environnementale, la réponse à celle-ci et la préparation de l'enquête publique (qui est en cours) ?

### **Eric PAILLOT**

Cela s'est globalement très bien passé. Anne a souligné à juste titre qu'il s'agissait d'un projet de grande envergure dans lequel tous les acteurs s'étaient fortement impliqués. Cette volonté politique et cette volonté administrative, portée par le préfet, ont été déterminantes dans l'avancement de l'opération. C'est sans doute pour cela que nos avis sont aujourd'hui très positifs. Le cadrage est arrivé en 2017. Nous devons déposer contractuellement le permis en mars 2018. Comme vous pouvez l'imaginer, il était difficile de déposer un dossier, concernant une tour de 250 mètres de haut, en six mois, d'autant plus que nous avons dû totalement modifier l'évaluation dans la mesure où nous étions partis sur l'hypothèse d'un « cas par cas ». L'intérêt d'un cadre est néanmoins de savoir précisément où l'on va et la limite de chacun.

En tant qu'opérateur, nous avons une difficulté à supporter les contraintes du voisin. Telles sont les limites de l'exercice : vais-je subir ou vais-je profiter de la vision qui va se dessiner ? Dans les opérations que nous portons, où le niveau d'avancement et de définition varie fortement, c'est un aspect difficile pour nous et plus encore pour le public. Celui-ci attend que nous lui parlions de l'arbre, non des hectares dans lesquels il y aura peut-être, un jour, ceci ou cela.

Une autre difficulté consiste à s'adapter aux contraintes de l'acteur suivant. Je dois protéger une façade qui se trouve en plein soleil. Mais un autre acteur se plaint de l'ombre qui lui est ainsi faite. Ce type de suivi pose aussi quelques difficultés dans la durée.

### **Véronique WORMSER**

Dans le cas d'un projet aussi complexe, celui-ci va sans doute un peu évoluer et son environnement aussi, dans toutes ses composantes. Une actualisation de l'étude d'impact sera donc nécessaire. L'étude d'impact appartient au maître d'ouvrage. La question qui se pose vise à savoir à partir de quand je demande un nouvel avis sur cette étude d'impact.

La réglementation prévoit la possibilité de demander à l'Autorité environnementale si les modifications sont suffisamment significatives pour nécessiter un nouvel avis. L'Autorité environnementale dispose d'un mois pour vous répondre.



## **François DUVAL**

Quentin Gauthier, il y a de nombreux projets d'aménagement en Occitanie. Pouvez-vous nous faire part de votre retour d'expérience du point de vue de l'Autorité environnementale régionale, pour d'autres natures de projets ?

## **Quentin GAUTHIER**

L'activité de l'Autorité environnementale d'Occitanie, sur les projets d'urbanisme, représente environ 35 saisines par an pour différentes natures de projets (ZAC, permis d'aménager, permis de construire, lotissements). Nous traitons environ 20 dossiers de mise en compatibilité de PLU associés à des opérations d'aménagement. Les décisions au cas par cas représentent 100 à 130 dossiers par an, concernant des opérations de natures très variées, du parking associé à un centre commercial à des opérations de plus grande ampleur.

Trois points me paraissent particulièrement à améliorer sur le fond de ces études environnementales.

Je perçois d'abord le besoin d'une meilleure démarche d'évitement des enjeux environnementaux dans la conduite de ces évaluations environnementales. Nous avons globalement des volets naturalistes plutôt bons dans les études d'impact, des états initiaux bien documentés. En revanche, la question des alternatives au projet est très rarement abordée de façon satisfaisante. Il n'y a quasiment jamais d'alternative au plan géographique. Cela se comprend, car la contrainte de l'aménageur est en grande partie foncière. Ce constat plaide néanmoins pour une prise en compte des aspects naturalistes et environnementaux dans le choix de l'acquisition foncière, lorsque c'est possible. Cette démarche d'évaluation environnementale doit démarrer avec le choix du terrain sur lequel on souhaite conduire une opération d'aménagement.

Il faut également que l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme soit bien meilleure que ce qu'elle est aujourd'hui. Globalement, les états initiaux de l'environnement, dans les documents d'urbanisme, sont très médiocres. Nous n'avons quasiment jamais d'inventaire naturaliste, même préalable. On ne fait donc jamais de choix argumentés et nous nous retrouvons avec des projets d'urbanisme concernant des parcelles sur lesquelles on ne devrait pas bâtir.

Il y a aussi un besoin d'aborder de façon plus approfondie la thématique énergie-climat, au travers des dispositions constructives des bâtiments, de leurs performances énergétiques, de la possibilité d'implantation d'énergies renouvelables. Il y a l'obligation, pour les opérations d'aménagement, de réalisation d'une étude d'approvisionnement ENR. Cependant, la réglementation ne prévoit pas qu'on en tire les conséquences. De ce fait, les porteurs de projet n'en tirent aucune conséquence, ce qui est un peu frustrant lorsqu'on voit qu'il existe des potentiels importants en matière de développement de photovoltaïque, de géothermie ou de centrales biomasse. De même, en matière de déplacements, il faut aborder de concert les thématiques de l'urbanisme opérationnel et des déplacements. Vous en êtes généralement conscients. C'est bien fait pour les grosses opérations. Cet aspect est moins abordé dans les opérations de moindre ampleur.

Enfin, la question du périmètre des projets me semble globalement assez bien abordée dans les dossiers d'étude d'impact. Ce volet pêche davantage pour les tout petits projets, les dossiers « cas par cas ». La notion de projet s'applique déjà au stade du « cas par cas ». Il n'est pas acceptable que Terregas, par exemple, dépose un « cas par cas » pour dévier une canalisation de gaz, alors même qu'un porteur de projet vient de déposer un « cas par cas » pour un permis d'aménager qui nécessite ce dévoiement de canalisation de gaz. Il y a de nombreux cas de cette nature.

Quant à l'enjeu de coordination entre les procédures d'urbanisme et les procédures de projet, nous voyons de plus en plus de dossiers de mise en compatibilité de PLU par déclaration de projet et trop souvent des déclarations de projet qui arrivent avant les projets eux-mêmes. Or une mise en compatibilité par déclaration de projet suppose qu'il existe un projet. Lorsque les seuils sont atteints, en matière d'évaluation environnementale, et que le projet est soumis à une étude d'impact, une condition de l'intérêt général du projet est que cette évaluation environnementale soit bien conduite. L'étude d'impact devrait donc être exigible dès le stade de la déclaration de projet et il est extrêmement important de mieux recourir aux procédures d'évaluation environnementale communes, désormais prévues par la réglementation. Elles ne sont pas si compliquées à mobiliser, même si avons encore du mal à convaincre les maîtres d'ouvrage et les bureaux d'études de s'y investir. Lorsque nous y parvenons, cela se passe bien, en permettant d'y voir clair, sans multiplier les dossiers.

**François DUVAL**

Merci beaucoup.

Je vous propose de passer aux questions de la salle.

**Question de la salle : lors d'une opération complexe et longue nécessitant une actualisation ou une portée à connaissance de précision du projet, dans quelle mesure est-il nécessaire de réaliser une nouvelle enquête publique avec commission d'enquête ?**

**Quentin GAUTHIER**

Lorsqu'on actualise une étude d'impact, il faut simplement une participation du public par voie électronique. Il n'y a pas de nouvelle enquête publique à réaliser, sauf si celle-ci est exigée, par exemple, au titre d'une autorisation environnementale ou d'une autre procédure. Par principe, il n'y a pas d'obligation de refaire une enquête publique.

**Question de la salle : jusqu'à quel degré de définition des aménagements d'espaces publics de la ZAC avez-vous dû aller pour établir le dossier d'évaluation environnementale ? Quel degré de définition est attendu par l'AE et quelle souplesse pour des évolutions en cours d'opération ?**

**Anne FRAISSE**

La question est pertinente. Dans le cas présent, l'évaluation environnementale est actuellement portée à l'enquête publique. La concertation relative à la création de la ZAC a eu lieu préalablement à l'enquête publique. Cependant, à ce jour, la ZAC n'est pas créée puisque l'évaluation environnementale est portée à la connaissance du public par l'enquête.

Nous envisageons de constituer un dossier de création - réalisation. Nous retenons l'option selon laquelle l'évaluation environnementale de la DUP (sur 135 hectares) vaut pour évaluation environnementale de la ZAC (sur 40 hectares), car nous n'aurons pas d'évaluation environnementale plus précise, ni aujourd'hui ni demain, pour les 40 hectares, puisque nous avons traité ce périmètre dans le cadre de l'enquête publique. Il y a là un point important en termes de simplification des procédures. Pour ne pas rallonger encore les délais, lorsqu'il existe ce type de concomitance, il faut au moins pouvoir considérer que l'évaluation environnementale vaut pour la création de réalisation de la ZAC.

Par ailleurs, nous pratiquons la concertation volontaire de longue date et nous sommes confrontés à une difficulté en ce qui concerne l'articulation de ces différentes étapes de concertation (concertation volontaire sur le plan guide urbain, concertation pour la création de la ZAC, concertation pour la concession d'aménagement, enquête publique). Tout citoyen s'y perd un petit peu. Nous avons du mal à faire comprendre pourquoi il doit revenir traiter du même sujet. Nous avons collectivement un travail à faire de ce point de vue. Nous devons notamment savoir sur quoi doit porter l'actualisation.

**Question de la salle : les mesures ERC fixées par la DUP sont-elles réellement prescrites à l'ensemble des maîtres d'ouvrage du projet ? Juridiquement, seul le bénéficiaire de la DUP semble engagé vis-à-vis de l'administration.**

**Quentin GAUTHIER**

Je suis d'accord, mais le bénéficiaire de la DUP est comptable du respect de ses engagements. Pour autant, il n'est pas chargé de tout mettre en œuvre. Quel dispositif imaginer pour que les obligations du titulaire de la DUP soient déclinées par différents dispositifs opérationnels vis-à-vis des autres maîtres d'ouvrage ? Je me demande si, juridiquement, cela tient la route. De plus, lorsqu'il y a des prescriptions, il y a des exigences de suivi. Comment le maître d'ouvrage peut-il assurer une visibilité sur cette mise en œuvre s'il n'a pas d'obligation à le faire à l'échelle inférieure ?

**François DUVAL**

Y a-t-il d'autres questions dans la salle ?



### **De la salle**

Je voudrais revenir sur la comptabilité des obligations des mesures ERC et des mesures de suivi, dont on a déjà dit qu'elles pouvaient s'étaler sur une durée de trente ans. C'est le premier titulaire de la première autorisation qui se retrouve comptable, vis-à-vis de l'administration, de l'ensemble de ces mesures ERC pour la totalité du projet, alors même qu'il n'est pas forcément pétitionnaire d'une autorisation portant sur la totalité du projet, puisque nous avons vu qu'il y avait une disjonction entre le périmètre du projet et celui de l'autorisation. C'est, si je comprends bien, sur des sujets contractuels que l'on devrait trouver une solution pour répartir ces obligations sur l'ensemble des maîtres d'ouvrage pour les trente ans qui viennent. Cela me paraît ambitieux, et un peu lourd à porter pour le premier.

De surcroît, dans une opération d'aménagement classique, des opérations préparatoires sortent les premières. Imaginons un EPF traitant la question de la démolition du terrain sur lequel un projet d'aménagement va être réalisé. L'EPF va se retrouver comptable de mesures d'ERC d'un projet dont il n'a rien à faire, en dehors du portage du projet et de la réalisation de démolitions au titre du « proto aménagement ». Il devra transmettre ses obligations tout en restant pleinement responsable vis-à-vis de l'administration. Pourquoi n'y a-t-il pas de solution réglementaire à ce problème majeur, qui concerne la mise en œuvre réelle des mesures ERC et des mesures de suivi ?

### **Quentin GAUTHIER**

Je n'ai pas de réponse à cette question. Cela dit, le premier n'est pas toujours comptable de tout. Si la première autorisation est une autorisation partielle (par exemple un permis de construire au milieu d'un projet plus global), le permis de construire doit porter une évaluation environnementale globale. Néanmoins, le permis de construire ne pourra porter des prescriptions sortant de son périmètre. Surgissent donc deux questions : que fait-on du reste et comment traduit-on ces mesures dans la suite ? Ce sont des questions opérationnelles que je me pose et je crois qu'il n'existe pas aujourd'hui d'outil réglementaire approprié pour y répondre de manière « propre ».

### **Eric PAILLOT**

Effectivement. Cela rejoint la remarque que je faisais tout à l'heure concernant la perception du public. Un regard est porté sur la première opération, qui doit subir, éventuellement, l'ensemble de la chaîne des contraintes, voire même un permis modificatif si celui-ci s'avère nécessaire. Je n'ai pas non plus la réponse à la question posée.

### **De la salle**

A mes yeux, le dossier est déposé par l'ensemble des maîtres d'ouvrage concernés. Il est en principe indiqué, dans une étude d'impact, qui est responsable de quelles mesures ERC. Ce n'est pas un engagement contractuel.

Lorsqu'il y a une DUP, la question se pose différemment : il y a un titulaire de la DUP pour l'ensemble du périmètre. Des précisions, sur la façon dont est élaboré l'avis et dont les engagements sont pris, peuvent éclairer la question de la répartition des responsabilités. En principe, le « portage » des responsabilités des différentes compensations figure dans le tableau compris dans l'étude d'impact.

### **Anne FRAISSE**

Effectivement, nous avons tous essayé de procéder ainsi. Dans le cas d'une opération de renouvellement urbain, en cœur de ville, avec des mesures compensatoires à mettre en œuvre pour l'air et la santé, qui les prend ? Vous n'avez pas « un » maître d'ouvrage. Il y en a cinq. Il ne s'agit pas de créer un mur antibruit. Je crois en effet que le risque juridique est important. La responsabilité pénale du porteur de projet peut être engagée. Ce problème n'est donc aucunement théorique et il me paraît crucial de le résoudre assez rapidement.

### **De la salle**

Cette question a été étudiée de façon assez précise dans l'avis de cadrage d'Euro3lys. Je ne crois pas que, lorsqu'il existe des périmètres différents, le premier porteur porte l'ensemble des mesures ERC. Il y a un effort de pédagogie à déployer dans la première étude d'impact globale, à l'échelle de l'ensemble du projet, afin de lister l'ensemble des mesures ERC, en distinguant celles qui peuvent être individualisées et celles qui peuvent être transversales. Certaines mesures transversales devront en effet être réparties entre les différents

maîtres d'ouvrage. Malgré tout, chaque autorisation ne pourra prescrire les mesures ERC qu'à l'échelle de son périmètre. Lorsque toutes les autorisations auront été délivrées, toutes les mesures ERC requises auront été distribuées à l'ensemble des maîtres d'ouvrage respectifs. Il est vrai qu'il y a un risque que le porteur de la dernière autorisation doive prendre à sa charge des mesures qui n'auraient pas été suffisamment réparties de façon successive antérieurement. Il faudra bien sûr prévoir des engagements contractuels entre les maîtres d'ouvrage, qui sont connus au moment de la première opération. Cela dit, tous les maîtres d'ouvrage ne seront pas connus. Nous ne pourrions donc pas résoudre toutes les difficultés. Il faudra de toute façon les transcrire au travers d'autorisations qui ont chacune des périmètres différents. Le premier portera donc les mesures qui le concernent, à l'échelle de sa propre opération. Le premier permis de construire n'aura pas forcément des incidences environnementales sur d'autres secteurs nécessitant d'autres mesures ERC.

### **François DUVAL**

Le terme « concerté », dans le terme d'aménagement concerté, a tout son sens. Nous voyons qu'il faut, pour parvenir à la bonne solution, qu'il existe une bonne gouvernance, afin de pouvoir se mettre d'accord sur un certain nombre de sujets.

### **De la salle**

Comment l'Autorité environnementale envisage-t-elle la question de l'impact du changement climatique sur les évaluations environnementales ?

### **François DUVAL**

La réponse relevant plutôt d'un colloque de deux ou trois jours, nous allons conserver cette question pour une rencontre future. Je sais que l'Autorité environnementale est très consciente de la nécessité de travailler activement sur le sujet.

Merci à tous.

---

# Focus 3 - Quel contenu viser pour la première étude d'impact, dans quelle(s) proportionnalité(s) ? Quand et comment l'actualiser ensuite ? Quelles sont les exigences de l'AE et quels retours d'expériences ?

---

François DUVAL

Membre du CGEDD et de la MRAe Auvergne-Rhône-Alpes

## I) Le cadre du retour d'expérience

L'Autorité environnementale a été invitée par le Réseau National des Aménageurs à venir exposer les enseignements qu'elle tirait de ses avis sur les zones d'aménagement concerté. Il se trouve que cette question vient croiser un travail engagé par l'AE : au 2<sup>ème</sup> semestre 2018, l'Autorité environnementale a entrepris un travail d'analyse et de synthèse des avis rendus depuis une décennie sur les ZAC en vue d'établir une note de doctrine, comme elle en produit régulièrement sur divers sujets. Mon propos s'inspirera fortement de ce projet de note sur les ZAC, qui, au-delà de l'Autorité environnementale nationale, concerne également les missions régionales.

Ce travail en cours n'a pas de dimension prescriptive. Il s'agit plutôt d'éclairer et de tirer les enseignements des 95 avis rendus sur 74 projets de création ou de réalisation de ZAC. Ce travail a vocation à être évoqué avec l'ensemble de la chaîne impliquée dans l'évaluation environnementale des opérations d'aménagement. Sa finalité consiste à contribuer à l'amélioration de la qualité environnementale des projets d'aménagement, de leurs évaluations environnementales et contribuer à la qualité ou la qualification des avis rendus par l'Autorité environnementale.

Nous avons l'assurance que les aménageurs sont dans l'attente de repères pour qualifier et fiabiliser le contenu des évaluations environnementales, notamment dans une perspective de sécurité juridique.

Notre dispositif de travail s'appuie sur trois cercles d'expertise et de dialogue :

- l'AE, les MRAe et les DREAL ;
- la direction métier du ministère (la DHUP) ;
- un troisième cercle de concertation plus large, mobilisant, outre les autres directions d'administration centrale concernées, les partenaires associatifs, institutionnels et professionnels, au premier rang desquels figurent les acteurs de l'aménagement.

Il s'agira d'une consultation informelle d'une liste de personnes ressources choisies. Cette consultation se tiendra en fin de semestre et au cours de l'été 2019, l'objectif de l'AE étant de publier cette note avant la fin de l'année.

## II) Le contenu de l'étude d'impact

Nous insistons sur la nécessité de bâtir l'état initial au plus près des enjeux environnementaux, en intégrant les dynamiques d'évolution du site, afin d'établir un état initial qui soit pertinent et proportionné aux enjeux.

L'évaluation des incidences environnementales doit intégrer les interactions avec d'autres projets. Les mesures d'évitement, de réduction et de compensation doivent être abordées de façon globale, voire systémique, tant elles peuvent interagir ou elles-mêmes avoir des incidences environnementales.

Nous soulignons l'importance du dispositif de suivi, qui constitue souvent le « parent pauvre » des études d'impact. Ce n'est pas le nombre d'indicateurs qui fait la qualité du dispositif de suivi. C'est plutôt leur pertinence. Les indicateurs doivent être en phase avec les enjeux et leur sensibilité. Il faut s'attacher à leur périodicité et surtout leur effectivité, ce qui nous conduit à recommander la mise en place du système de suivi très tôt, dès la première demande d'autorisation.

Le paragraphe introductif de l'article R. 122- 5 du code de l'environnement indique, à propos du caractère proportionné de l'étude d'impact, que celle-ci doit être proportionnée « à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des aménagements et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine ». Cette définition est explicite. J'ai proposé de l'exprimer sous la forme d'un tableau qui croise, sur deux axes, la sensibilité environnementale des différents secteurs du projet avec la nature et l'importance des aménagements prévus. Nous voyons que c'est en particulier lorsque, dans un secteur donné, la sensibilité environnementale est forte et l'ampleur des aménagements importante qu'il faut être vigilant. Si nous sommes en présence d'une sensibilité environnementale forte avec un projet un peu moins impactant, nous serons tout de même dans une zone de grande attention.

La question comporte une autre dimension : il s'agit des données environnementales à constituer pour apprécier à leur juste valeur les impacts environnementaux. Si ces données sont insuffisantes, en particulier pour des secteurs sensibles visés par des aménagements importants, nous sommes dans une situation critique. C'est ce qu'exprime la case rouge en bas à droite dans le tableau projeté. Il faudra donc, pour mener une étude d'impact qui soit proportionnée aux enjeux environnementaux, traiter en particulier les situations critiques et constituer des données robustes sur des secteurs sensibles en termes environnementaux et exposés à des aménagements impactants. Un chapitre de l'étude d'impact, consacré à la méthode, doit restituer cette démarche d'analyse, en exposant, le cas échéant, les difficultés rencontrées pour s'inscrire dans cette logique de proportionnalité, car ce peut être, parfois, compliqué.

Nous avons pleinement conscience du fait que la constitution de données peut se faire à l'avancement. Les incidences du projet sur l'environnement et les mesures ERC qui en découlent peuvent se préciser au fil de l'avancée de l'opération. Nous nous questionnons très souvent afin de savoir si le degré de connaissance et d'étude que nous recommandons est approprié au stade où en est l'opération, afin de ne pas être dans la « sur-exigence ». Il arrive aussi que nous alertions un porteur de projet quant au manque d'information ou à l'insuffisance de données constituées, alors même que la maîtrise d'ouvrage dispose de tous les éléments pour traiter ces aspects.

### III) L'articulation ZAC PLU

Si les actes adoptés dans le cadre d'une ZAC n'ont pas à être conformes au PLU, les autorisations de construire qui vont suivre supposent très souvent l'évolution du PLU, qui peut être conduite sous diverses procédures, allant de la mise en compatibilité à la révision.

Nous observons que les possibilités ouvertes par le code de l'environnement, en termes de procédure unique ou commune, sont rarement utilisées, alors même que cette articulation paraît profitable. Elle permet de qualifier l'évaluation environnementale de la ZAC, contribue à la lisibilité de la démarche pour le public et est de nature à renforcer l'interface entre le concessionnaire de la ZAC et la collectivité, par exemple en cas de concession.

Lorsqu'il y a mise en compatibilité du PLU dans le cas d'une déclaration de projet, il paraît souhaitable que celle-ci ne soit pas considérée comme une conséquence mécanique et secondaire du projet de ZAC. La démarche PLU conjointe doit permettre d'ouvrir la réflexion à l'échelle urbaine et d'éclairer la définition des options à retenir pour la ZAC, même si nous comprenons l'intention de simplification en la matière. La mise en compatibilité du PLU doit être l'occasion de questionner l'intégration et environnementale de la ZAC.

Enfin, lorsque les deux démarches sont distinctes, il paraît logique que l'évolution des documents d'urbanisme et leur évaluation environnementale précèdent l'étude d'impact de la ZAC, notamment pour exposer ou justifier sa localisation.

### IV) Le cadrage préalable et l'autorisation environnementale

Nous avons déjà beaucoup évoqué le cadrage préalable. Les demandes, en la matière, sont très limitées. Ce cadrage permet de définir de façon assez sûre les périmètres et de prendre en compte les principaux enjeux de l'évaluation environnementale, en réduisant les risques d'incomplétude de l'étude d'impact et les risques de « fausse piste ».

A l'autre extrémité de la chaîne se trouve le régime d'autorisation environnementale, qui permet le dépôt d'une demande couvrant un ensemble de procédures qui faisaient antérieurement l'objet de plusieurs autorisations. Nous soulignons l'intérêt qu'il y aurait, lorsque la temporalité des projets d'aménagement et de

construction le permet, à traiter ces phases d'aménagement et de construction de la manière la plus globale possible, comme dans le cas de projets d'installations classées pour la protection de l'environnement.

La question du périmètre du projet d'aménagement est revenue tout au long de la journée. Elle sera traitée dans la note de doctrine. Nous insistons sur la nécessité d'aller au-delà du périmètre administratif de la ZAC pour retenir le périmètre de projet, avec ses composantes fonctionnelles, en s'affranchissant de la multiplicité des phases et du fractionnement de l'opération et des maîtrises d'ouvrage. Il peut s'agir par exemple de traiter des questions telles que des voies d'accès ou les réseaux d'approvisionnement.

Pour apprécier si les aménagements associés à la ZAC peuvent être considérés comme partie intégrante de l'intervention principale, David Catot mentionnait un faisceau d'indices permettant de comprendre les limites du projet. Philippe Ledenvic a rappelé la notion de centre de gravité. Au-delà de la définition qui a été rappelée, il faut se demander, avec bon sens, si les projets peuvent fonctionner l'un sans l'autre. Nous nous posons la question aussi simplement que cela.

La question de la justification du parti retenu et des solutions de substitution n'est pas toujours suffisamment traitée dans les évaluations environnementales de ZAC, en premier lieu parce que les aménageurs que vous êtes considèrent que la question de la localisation de l'opération ne leur appartient pas, compte tenu des prescriptions du PLU.

Or la question de la localisation constitue un levier puissant d'évitement des impacts environnementaux. Chacun le comprend.

Il nous paraît donc essentiel que les maîtres d'ouvrage des ZAC démontrent que des alternatives de localisation et de programme ont été étudiées. Si cela a été fait dans le PLU, c'est très bien. Si le PLU est déficient sur le sujet, cette démonstration relève de l'étude d'impact de la ZAC. Il n'est pas toujours nécessaire de faire cette démonstration, par exemple en cas d'opérations de renouvellement urbain.

S'agissant des solutions de substitution, on nous présente souvent, dans les dossiers, des « variantes » de plan-masse, qui ne manquent pas d'intérêt, et peuvent susciter différentes réflexions sur plusieurs thématiques. Ces variantes ont toutefois peu à voir avec des solutions de substitution, lesquelles impliquent une localisation et un programme différents. Nous distinguons donc les solutions de substitution traitant de la localisation du programme et les variantes qui, sur une localisation définie et à partir d'un programme donné, traitent de la structure, de l'organisation et du plan-masse de la ZAC.

L'approche des impacts cumulés ne doit pas se limiter à l'énumération de projets situés dans l'environnement urbain de la ZAC. Il est essentiel de se centrer sur l'analyse des projets dont les impacts cumulés vont peser en termes d'incidences environnementales.

Certes, la définition des projets connus et à prendre en compte est donnée dans les textes réglementaires. Il nous semble également important et de bon sens de s'intéresser à des projets émergents et repérés, dans l'environnement de la ZAC, dès lors qu'ils pourraient interagir avec la ZAC. Le cadrage préalable peut, sur cette question, apporter un éclairage intéressant.

## V) L'évolution du projet et l'actualisation de l'étude d'impact

L'actualisation de l'étude d'impact est requise pour toute nouvelle demande d'autorisation relative à la ZAC. Les incidences du projet dont la réalisation suppose plusieurs autorisations sont appréciées lors de la délivrance de la première autorisation. L'étude d'impact doit donc évoluer tout au long de la vie de l'opération, en particulier au moment des étapes de création et de réalisation. Elle permet d'évaluer plus précisément les impacts de la ZAC, notamment lorsqu'ils n'ont pu être pleinement évalués au moment du lancement du projet. Elle est actualisée dans le périmètre de l'opération pour laquelle une autorisation est sollicitée, dès lors que l'opération justifiant la demande d'autorisation génère des impacts qui ne sont pas pris en compte dans l'étude d'impact initiale. Finalement, pour que l'évaluation de l'incidence environnementale soit pertinente, l'approche doit être à la fois locale et globale. En cas de doute sur la nécessité d'actualisation, l'Autorité environnementale peut être consultée.

## VI) Le projet et les différentes thématiques environnementales

Dix thématiques sont analysées dans cette note de doctrine (biodiversité, eau, risque naturel, risque industriel, déplacements, etc.). Je m'attarderai sur une de ces thématiques.

Pour chaque thématique, nous appuyons notre propos sur le contexte, les enjeux propres. Nous établissons un lien très fort entre les atteintes à la biodiversité et la consommation d'espace. Nous soulignons que l'érosion de la biodiversité est particulièrement forte dans les zones de contact entre l'urbain et les milieux naturels. Nous avons de fortes pressions sur des continuités écologiques mentionnées dans les plans-programmes, qui sont essentielles aux écosystèmes, même si ces liaisons ne sont pas toujours les continuités les plus stratégiques repérées dans les documents.

Les enjeux sont le maintien et la restauration de la biodiversité ordinaire, à l'interface de la ville et des espaces agricoles et naturels. Il s'agit aussi de la prise en compte des continuités écologiques. En termes de méthode, il s'agit de l'application rigoureuse de la séquence ERC, si possible dans le bon ordre.

S'agissant de l'état initial, nous soulignons l'importance des zonages d'inventaire ou d'aires protégées, ainsi que la nécessité de disposer d'un recensement récent. Le temps de l'aménagement étant un temps long, la question de la mise à jour des inventaires peut parfois se poser. Nous rappelons les termes de la note technique de juin 2017 précisant les critères de caractérisation des zones humides établis par le Conseil d'Etat dans son arrêt de février 2017 et la caractérisation des espaces naturels en partie anthropisés, au regard de la contribution qu'ils apportent aux écosystèmes.

Enfin, nous soulignons le caractère essentiel des mesures d'évitement, qui ne doivent pas s'en tenir aux emprises évitées : il faut raisonner, en la matière, en tenant compte des espèces et de leur fonctionnalité écologique.

Les mesures de compensation sont réservées à la compensation des impacts résiduels, après évitement et réduction. Ce n'est pas toujours ainsi qu'elles sont traitées. Les mesures de compensation doivent être définies et quantifiées par type de milieu et d'habitat, par espèce et par fonctionnalité. Elles doivent être équivalentes ou supérieures aux attentes. Nous soulignons la nécessité d'apporter une compensation des habitats et espèces « communs », pour enrayer le recul de la biodiversité ordinaire lorsque celui-ci est globalement significatif.

# Table ronde 3 - Retours d'expériences autour des projets Village Olympique et Village des médias, et de l'activité régionale Ile-de-France en matière d'évaluation environnementale des projets d'aménagement urbain

---

*Participant à la table ronde :*

Marine LINGLART, directrice, Urban-eco SCOP;

Claire GRISEZ, directrice adjointe de la DRIEE Ile-de-France ;

Fabrice VULLION, directeur de Soberco Environnement ;

Aglaé BERNARD, cheffe de projet du village des médias, SOLIDEO ;

Charles BOURGEOIS, membre de l'équipe permanente de l'AE.

*La table ronde est animée par Bénédicte CRETIN, responsable de la division évaluation environnementale, DREAL Pays de la Loire et Benoît LEBEAU, directeur adjoint de l'aménagement, EPA Paris Saclay.*

## **Benoît LEBEAU**

Nous allons évoquer deux projets, celui du cluster des médias et le Village Olympique, assez emblématiques, qui ont fait l'objet d'un avis de l'Autorité environnementale en 2018. La qualité de leur évaluation environnementale a été reconnue et nous avons autour de la table les maîtres d'ouvrage et bureaux d'études qui ont travaillé sur ces évaluations environnementales.

Aglaé Bernard, vous avez travaillé sur le cluster des médias dès l'été 2016, avant même la création de SOLIDEO, puisque vous faisiez partie de la SPL du Bourget. Pouvez-vous nous préciser les deux projets, les maîtrises d'ouvrage et leur calendrier ?

## **Aglaé BERNARD**

Ces deux projets ont pour point commun d'accueillir temporairement l'évènement exceptionnel que constituent les Jeux Olympiques. Tous deux sont situés dans le « Grand Paris », en Seine-Saint-Denis, au nord de la partie du concept olympique qui s'installe en bord de Seine, au cœur de Paris centre. Le comité de candidature souhaitait que les athlètes soient à moins de trente minutes de leur site de compétition, ce qui explique ce concept compact, notamment la proximité entre le Village Olympique et le Stade de France, ainsi que le centre aquatique olympique.

Ces deux projets ont en commun un phasage un peu particulier, comportant une première phase de chantier, l'accueil de l'évènement (durant un temps court), puis une phase de reconversion pour arriver à la « vie normale » de ces projets, à savoir la phase « héritage ».

Nous partons d'un contexte dans lequel il y a déjà des projets existants puisque l'écoquartier fluvial, sur l'île Saint-Denis, était un projet de ZAC qui avait déjà fait l'objet d'une étude d'impact, tout comme le projet Universeine porté par Vinci dans le cadre d'un permis d'aménager qui était déjà en cours. Le Village Olympique vient s'installer à côté de la cité du cinéma, qui existe déjà.

L'élément nouveau du projet se trouve finalement en partie Sud, à travers une zone d'activité, à Saint-Ouen.

Ce projet s'insère dans un territoire extrêmement dynamique où existe une multitude de projets. Nous ne partons donc pas de rien pour les évaluations environnementales. Il y a de nombreuses données disponibles, produites notamment par les collectivités, sur une multitude d'enjeux environnementaux. Nous sommes juste à



côté du Carrefour Pleyel, où doit être réalisé un nouveau franchissement urbain et où arrivera le Grand Paris Express. Nous sommes donc au cœur d'un territoire connaissant une très forte dynamique. Le contexte est un peu différent pour le cluster des médias.

Le Village Olympique doit accueillir, pendant les Jeux Olympiques, 15 000 athlètes, ce qui implique de nombreuses infrastructures logistiques assez complexes. La cité du cinéma accueille par exemple la restauration des athlètes. Pour délivrer 22 000 repas par jour, des espaces de logistique et de stationnement doivent être prévus avec des dimensions importantes. Un travail très fin est conduit avec le comité d'organisation sur ces sujets.

Vous voyez à l'écran la dernière version du plan masse proposé par l'équipe de Dominique Perrault, qui a été retenue pour concevoir ce projet, avec la programmation de la phase héritage, qui donnera naissance à un quartier accueillant des logements, des bureaux et toutes sortes d'activités (services, équipements, etc.).

Le cluster des médias se situe un peu plus au Nord, sur un territoire qui commence à entrer dans une dynamique métropolitaine, à la faveur notamment de l'arrivée du Grand Paris Express à la gare du Bourget. Y seront accueillis, durant les Jeux, l'hébergement de journalistes et techniciens travaillant dans le centre principal des médias (c'est-à-dire le lieu de travail de ces journalistes et techniciens). Le cluster a vocation à accueillir 4 000 des 20 000 journalistes qui travailleront dans ce centre. La phase de reconversion sera beaucoup moins lourde puisque les journalistes s'adaptent à la typologie d'Héritage : aucun travail de reconversion ne sera à conduire à l'intérieur des logements et bureaux.

Deux sites de compétition temporaires sont également accueillis dans cette zone, le volley-ball (au sein du parc sportif du Bourget) et le tir, sur le terrain des Essences, à La Courneuve.

Vous voyez aussi à l'écran le parc Georges Valbon, qui borde le projet. Ce parc est classé Natura 2000

Le projet, en phase Héritage, comprend des logements, des activités, une requalification du parc sportif du Bourget, au Sud, et une extension du parc Georges Valbon.

1 300 logements doivent notamment voir le jour à Dugny. L'extension du parc constitue un projet de parc urbain et naturel, ce qui fait sa particularité, puisque nous créons 13 hectares de parc, ce qui offrira un espace propice à la biodiversité.

### **Benoît LEBEAU**

Vous intervenez dans un contexte de gouvernance atypique, qui n'est pas forcément répliquable pour des opérations d'aménagement plus classiques. En quoi cette gouvernance a-t-elle été favorable à la qualité de vos dossiers d'évaluation environnementale ?

### **Aglaé BERNARD**

Il est vrai que nous sommes dans un contexte un peu particulier. Le travail, en amont, a été conduit en grande partie par les collectivités (Plaine Commune, la SPL du Bourget, l'EPT Ardangol). Toutes ces études en amont ont fourni une base conséquente à SOLIDEO, qui existe depuis un peu plus d'un an. Le travail sur l'étude d'impact a effectivement débuté avant la création de SOLIDEO. Si nous n'avions pas anticipé ainsi, nous serions aujourd'hui très en retard puisqu'un diagnostic faune-flore prend nécessairement quatre saisons.

L'Etat et les collectivités ont lancé les études d'impact avant la réponse du CIO, un an avant la création de SOLIDEO et des marchés ont été lancés afin d'anticiper les choses, ce qui a donné lieu à un travail collectif qu'il faut souligner.

Tous les acteurs se sont mobilisés, tout en sachant qu'ils n'allaient pas être le maître d'ouvrage du projet, pour rassembler des données, choisir un bureau d'études et faire avancer le travail collectif. Nous avons aussi une mobilisation exceptionnelle des services de l'Etat. Une demande de cadrage préalable avait été faite auprès de l'AE et des échanges ont eu lieu avec la DRIEE sur des questions de périmètre complexes ou sur la façon dont le temporaire était pris en compte. Les Jeux Olympiques ne vont pas durer très longtemps, mais auront des impacts. Un enjeu consistait à faire comprendre au public la globalité des Jeux Olympiques, en mettant en perspective cette phase temporaire. C'est ainsi que nous sommes parvenus à placer toutes les études d'impact qui seront conduites dans le cadre de projets olympiques sous un chapeau commun rappelant tout ce qui déroulera durant la phase olympique en Ile-de-France, avec des zooms sur des sujets transversaux tels que les transports en commun ou le trafic routier. Un travail a été mené avec Ile de France Mobilités, avec la RATP et la DRIEA.

Dans ce travail « amont », deux ans de travail avaient porté sur le Village Olympique et certaines études étaient très avancées. Des projets étaient déjà partis. Une certaine manière de conduire le projet avait aussi été adoptée. Marine Linglart, ici présente, écologue, faisait partie de l'équipe de maîtrise d'œuvre urbaine du village des médias. La biodiversité a donc été intégrée dans les questions de paysage, de conception urbaine et a constitué un élément du projet, au lieu de la considérer comme une contrainte ou une compétence particulière qui aurait été ajoutée au projet comme un complément. Cette prise en compte précoce a facilité la prise en compte de ces enjeux.

### **Benoît LEBEAU**

Restons sur le village des médias. Pouvez-vous présenter votre séquence ERC, en précisant les impacts et les coûts de ces mesures ? Comment avez-vous abordé la question de la responsabilité juridique et financière des mesures compensatoires dans la durée ?

### **Aglaé BERNARD**

Il y avait de nombreux projets à cet endroit, parmi lesquels certains prévoyaient l'urbanisation du terrain des Essences. Le choix qui a été fait durant tout le projet a consisté à urbaniser là où les enjeux étaient les plus faibles. Nous avons la chance de ne pas nous trouver en zone hyper dense, mais le projet a tout de même évolué pour prendre en compte cette préoccupation. Il a vraiment évolué au fil du temps. Un travail très fin a été réalisé – et se poursuit – sur les arbres existants, qui ont été recensés. Nous sommes encore en train d'affiner le positionnement de certains îlots pour les éviter.

S'agissant des mesures compensatoires, le Conseil départemental de Seine-Saint-Denis est gestionnaire du parc Georges Valbon, qui se trouve à côté. Cet acteur sera ainsi présent dans la durée pour mettre en œuvre certaines mesures, alors que SOLIDEO, en tant que maître d'ouvrage, a une existence limitée dans le temps. Le travail partenarial, notamment sur les questions de biodiversité, avec le département, permet de se projeter dans le temps.

En ce qui concerne le financement, des débats assez classiques ont lieu entre différents partenaires, mais la renaturation et la dépollution du terrain des Essences, qui est très pollué, est également permise par les financements exceptionnels que permettent de mobiliser les Jeux Olympiques.

### **Benoît LEBEAU**

Fabrice Vullion, pouvez-vous revenir sur la réalisation de l'étude d'impact ? Vous représentez Soberco Environnement, qui a été désigné par la DRIEE dès novembre 2017, un an avant la création de SOLIDEO. Quel a été votre rôle ? Avez-vous joué un rôle d'ensemblier pour agréger les études et articuler l'évaluation environnementale de plusieurs projets portés par différents maîtres d'ouvrage ?

### **Fabrice VULLION**

Nous étions mandatés par la DRIEA pour réaliser deux études d'impact, comme cela a été précisé. Chaque village avait besoin d'une ZAC et de projets connexes, ce qui a abouti à la réalisation de deux études d'impact.

Nous avons effectivement joué un rôle d'ensemblier de ces études d'impact (rédaction, illustration) pour monter ces dossiers de communication. Nous avons également un rôle d'expertise, avec en sous-traitance des experts des sols et de l'énergie (notamment Ambisol et H3C), parallèlement aux autres missions qui pouvaient être conduites par la DRIEA (par exemple les expertises faune-flore, qui étaient déjà engagées). Nous avons souhaité proposer une assistance particulière pour la direction de l'étude d'impact, avec une vision de coordination et de gestion des délais et des plannings, en faisant appel à un profil particulier d'AMO, Vincent Tourane qui nous a aidés pour le pilotage de l'étude d'impact au sein de l'équipe de Soberco Environnement.

Nous n'arrivons pas en terrain neutre : il existait déjà des études qui nous ont été fournies pour des périmètres assez hétérogènes, avec des projets multiples et des états d'avancement divers. Un premier défi a consisté à homogénéiser tout cela pour l'évaluation de ces deux villages.

Les projets étant engagés, nous avons d'assez nombreuses définitions, des pistes de plus-values et d'excellence environnementale. Il a fallu travailler sur les engagements réels au stade de la création de la ZAC. Nous sommes au démarrage des procédures d'urbanisme pour ces deux villages. Il fut intéressant de travailler

avec SOLIDEO, qui venait d'être formé et reprenait à son compte les projets, dans une logique de réappropriation, de reformulation des projets et de leurs ambitions.

Nous manions le vocabulaire de la programmation, mais nous nous sommes attachés, dans cette première étape, à préfigurer la mise en œuvre opérationnelle des différentes étapes tout au long de la vie du projet. Nous souhaitions que l'étude d'impact soit un outil au service du projet, en gardant un réalisme opérationnel. Tout n'était pas connu, mais nous avons essayé d'obtenir le maximum de précisions ou de préfigurations des opérations sur lesquelles allaient porter les autorisations à venir, en traitant l'ensemble des sujets. Nous n'avions par exemple pas tous les dimensionnements des ouvrages d'assainissement d'eau, mais nous nous sommes attachés à la lecture des enjeux de déconnexion des eaux pluviales et eaux usées, ou encore aux problématiques de bassins versants et de lit majeur, qui étaient traitées par certaines composantes, moins par d'autres. Tout ceci a fourni le cadre de l'évaluation, que nous poursuivons dans le cadre de l'évaluation environnementale du dossier « loi sur l'eau », puisque l'étude d'impact continue d'être actualisée.

Le défi consistait à assurer l'exhaustivité des thématiques. La DRIEE s'est montrée vigilante pour nous aider à prendre en compte l'ensemble des thématiques qui devront être traitées, même dans les phases ultérieures. Même si les analyses n'étaient pas poussées, nous nous sommes attachés à traiter les enjeux, en identifiant la méthode à privilégier pour réussir l'évaluation environnementale sur l'ensemble de la chaîne. En a découlé la structure de l'étude d'impact, ce qui fournit une certaine lisibilité de la méthodologie et indique bien l'esprit de l'évaluation, qui doit être une démarche itérative.

Nous ne sommes pas partis d'une méthodologie classique débutant par l'état initial, la définition du projet puis l'étude des impacts et mesures, de façon séquencée. Pour chaque thématique, nous souhaitions obtenir la lecture des enjeux, c'est-à-dire des gains ou pertes potentiels sur le territoire du fait du projet. Le territoire allait être fortement modifié, notamment pour le Village Olympique. Universeine est en cours de construction et il a fallu répondre à ce défi probable d'évolution de l'état initial de l'environnement. Il fallait donc guider l'évaluation en tenant compte de l'effet de levier qu'apporte le Village Olympique du point de vue des projets en cours. Cela relativise parfois les impacts propres du Village Olympique, mais permet aussi d'ajuster certains apports du projet pour le territoire.

En termes de formats, nous avons travaillé à travers des ateliers avec l'ensemble des partenaires pour traiter ces sujets (services de l'Etat, concepteurs, collectivités partenaires, différents maîtres d'ouvrage).

L'étude d'impact, en soi, représentait une mission assez cohérente par rapport à ce que nous faisons avec d'autres maîtres d'ouvrage. Elle a représenté environ 75 jours et 45 000 euros pour la fonction d'ensembliser. Nous y avons ajouté une vingtaine de jours d'expertise (soit 15 000 euros) et d'assistance à maître d'ouvrage pour formuler les attentes et définir un certain nombre de périodes de validation. C'est l'esprit du schéma de conduite de projet dont vous voyez un extrait à l'écran, permettant de savoir à quel moment nous avons besoin de telle information pour avancer et à quel moment tel maître d'ouvrage peut nous apporter un certain nombre de réponses et de décisions. Cela vous donne une idée de la diversité des sujets (faune-flore, acoustique, qualité de l'air, etc.).

Il a fallu les condenser dans un rythme de production. La dimension d'AMO a été importante, à côté d'une AMO spécifique de SOLIDEO. D'assez nombreux acteurs ont œuvré sur ce sujet. 25 000 à 50 000 euros d'expertise ont aussi été mobilisés. Cela a abouti à un budget conséquent, de près de 200 000 euros pour l'ensemble des deux études, avec un principe de bon de commande. Les marchés doivent en effet être évolutifs pour intégrer cette notion de commande. Nous avons un marché à bons de commande permettant de constituer le mémoire en réponse à l'Autorité environnementale, de conduire des études spécifiques si nécessaire et d'actualiser l'étude d'impact, comme nous le faisons aujourd'hui pour la phase d'autorisation environnementale.

### **Benoît LEBEAU**

Marine Linglart, vous représentez Urban Eco. Vous faisiez partie de l'équipe de maîtrise d'œuvre urbaine mandatée par TVK, qui avait remporté le concours lancé par le département en 2015 sur le cluster des médias.

Pouvez-vous illustrer de façon plus précise la séquence ERC et nous expliquer en quoi le projet a évolué pour intégrer les composantes environnementales, jusqu'à en faire un atout pour le plan-guide du projet ?

## Marine LINGLART

C'est parce que l'ensemble de l'équipe de maîtrise d'œuvre est cohérente, organisée et à l'écoute des uns des autres que nous sommes en mesure de mettre en œuvre des mesures d'évitement, puis de réduction et éventuellement de compensation. Si cette dynamique interne à l'équipe n'existe pas, il est extrêmement difficile de construire un projet. Nous sommes souvent perçus, en tant qu'écologues, comme celui qui dit « non » plutôt que comme celui qui vient aider à porter le projet. Nous avons aussi eu une équipe de maîtrise d'ouvrage extrêmement bien organisée et à l'écoute des choix que nous avons proposés.

Nous avons effectivement participé au concours avec TVK afin de définir un projet qui ne concernait pas les Jeux Olympiques au départ. Cette première réflexion visait à se demander si nous devions construire sur le terrain des Essences, sur l'ensemble de l'Aire des vents, si nous faisons un compromis entre les deux ou si nous prenons un parti pris plus radical – ce qu'a finalement accepté l'équipe de TVK. Cela revenait à considérer qu'à dire d'expert (écologues), sans avoir réalisé d'inventaire précis, mais en ayant examiné le site, pour le comprendre, il y avait là un site assez exceptionnel, au cœur d'un site Natura 2000. Certes, il porte le nom de terrain des Essences, car il comprend de grosses cuves et des hydrocarbures, générant une pollution réelle. Pour autant, cet espace a un potentiel énorme, ce qui plaide pour la prudence.

Aussi avons-nous recommandé de ne pas construire sur le terrain des Essences et de concentrer l'urbanisation sur le reste du secteur. Le projet initial était aussi beaucoup plus dense en urbanisation. Même au sein de l'équipe de maîtrise d'œuvre, il faut continuer à discuter avec les uns et les autres pour avancer et réduire les espaces urbanisés, tout en respectant le programme. Les acteurs étaient tous présents depuis longtemps et tous ont pris part à cette réflexion. Les fondamentaux du projet urbain étaient posés à la fin du concours : extension du parc Georges Valbon sur le terrain des Essences, construction d'un nombre de logements assez important sur le site (nécessitant un travail important sur les formes urbaines), volonté d'établir des liaisons entre le parc Georges Valbon, l'Aire des vents et l'ensemble du secteur, sous l'angle des trames écologiques.

Nous sanctuarisons, d'un côté, les espaces ouverts. Pour autant, nous les incluons dans une réflexion globale de projet urbain en créant des liens entre la nouvelle entrée du parc Georges Valbon, l'Aire des Vents, la Comète (territoire relégué de Dugny), de même qu'avec Le Bourget, qui est désormais relié par une passerelle. Nous voyons ainsi progressivement que les zones à urbaniser s'organisent autour des enjeux écologiques.

Parallèlement, le projet consacre une forte économie des extensions urbaines. Nous faisons de l'habitat compact. Nous essayons de conserver des espaces de pleine terre. D'emblée est posé l'objectif de renaturation du terrain des Essences. Nous avons fait de jolis dessins et nous nous sommes demandé quelles espèces ce terrain pouvait accueillir, en plus de toutes celles qui y existent déjà potentiellement.

C'est là que démarrent les études d'impact, à travers lesquelles nous pouvons étudier très finement les espèces présentes sur le site. Ces études ont été anticipées, très complètes et conduites, de façon précoce, avec l'ensemble des associations locales (France Nature Environnement, l'ANCA mais aussi les naturalistes locaux, qui se sont associés à notre équipe de naturaliste). Le site se trouve à côté du Vallon écologique, bien connu pour son blongios nain. Au-delà de celui-ci, il fallait découvrir toutes les espèces potentiellement présentes, notamment celles inscrites dans le document Natura 2000, que nous n'avons pas retrouvées, et celles qui n'y figurent pas mais qui sont effectivement présentes. L'objectif est de disposer d'une expertise aussi complète que possible et une compréhension du site. Celui-ci comporte quelques espèces emblématiques, notamment une grosse population de crapauds calamites qui nous occupent au quotidien. Il s'agit de la principale population d'Ile-de-France pour cette espèce, après le Fort de Noisy-le-Sec. Cette population comprend 2 000 à 2 500 individus.

Sur le terrain des Essences existent des enjeux très particuliers, avec plusieurs maîtres d'ouvrage qui s'emboîtent. Le propriétaire de ce terrain est actuellement l'Armée, qui a achevé hier matin le comblement des cuves d'hydrocarbures et continue de dépolluer le site, notamment les nappes, ce qui donne lieu à une intervention au titre d'une ICPE (installation classée pour l'environnement) et la remise en état du terrain en vue des Jeux Olympiques et de la création d'un parc futur. Le département sera propriétaire du terrain d'ici sept à huit mois, dans le cadre d'une procédure de tiers détenteur. SOLIDEO intervient pour insérer durant quelques mois le stand de tir. Puis le département reviendra pour finaliser les aménagements. Il faut donc aussi réunir tous ces maîtres d'ouvrage, ce qui est le cas : lors de chaque procédure mise en œuvre, tous ces acteurs sont présents, échangent et discutent, ce qui facilite la réalisation de projets ambitieux.

Nous recherchons aussi, sur le reste des terrains concernés, un projet qui soit aussi proche que possible des enjeux naturalistes. Sur l'Aire des vents se trouvent notamment le faucon crécerelle et un hibou moyen-

duc. Un travail est mené sur les franges de l'Aire des vents, à travers une renaturation de cet espace, qui est aussi celui où a lieu la fête de l'Humanité chaque année. Le lieu présente donc une grande capacité d'artificialisation à certains moments de l'année. Pour autant, il y existe des espèces emblématiques.

Je voudrais enfin insister sur l'importance de l'analyse de la stratégie écologique. L'étude d'impact ne suffit pas à faire la qualité du projet. Nous définissons collectivement la stratégie écologique, avec les dessins des paysagistes, qui s'inscrivent dans une logique de renaturation. Nous choisissons ensemble des images de référence et les aménagements. Nous nous « mouillons » tous pour aboutir à un projet qualitatif, que nous allons porter devant les maîtrises d'ouvrage, parmi lesquelles le ministère des Armées, qui connaît tout désormais du crapaud calamite. Nous étions hier au CSRPN, qui a rendu un avis favorable.

### **Bénédicte CRETIN**

Claire Grisez, vous êtes directrice adjointe de la DRIEE et vous étiez présente très en amont, peut-être même en amont de la définition du projet. Pouvez-vous préciser le rôle particulier de la DRIEE sur ce projet, en amont de celui-ci, au stade de la demande de cadrage préalable et jusqu'au dépôt des premières évaluations environnementales ?

### **Claire GRISEZ**

Effectivement, nous sommes intervenus assez tôt par rapport à d'autres projets. Nous avons intégré dès le printemps 2017 des groupes de travail qui tablaient sur ce qui devait être inséré dans un projet olympique. Il fallait pouvoir conduire toutes les procédures de façon aussi efficiente que possible afin de livrer les différents ouvrages avant 2024. Parmi toutes les procédures figuraient les procédures environnementales, notamment les autorisations environnementales et les avis de l'Autorité environnementale, qui étaient perçus comme une source potentielle d'incertitude et de risques, notamment dans l'hypothèse de réalisation d'une étude d'impact.

Une des premières questions reposait sur le constat de l'existence possible de plusieurs Autorités environnementales pour ces différents projets (AE CGEDD, MRAe, préfet de région). Les réunions ont conduit à estimer que ce serait intéressant qu'il n'y en ait qu'une, à savoir l'AE CGEDD, notamment pour les « gros » projets que constituent le Village Olympique, le village des médias et le centre aquatique olympique. Cela nous convenait tout à fait, au sein de la DRIEE puisque, dès lors, nous n'aurions pas à rédiger les avis de l'Autorité environnementale régionale, ce qui nous permettait de nous positionner en appui du projet. De nombreuses choses devaient être engagées très tôt, sans attendre, pour être au rendez-vous et disposer d'un dossier d'étude d'impact complet au moment des premières procédures.

Le schéma présenté ici est très particulier et lié au dossier des Jeux Olympiques puisque l'Etat, à travers la DRIEA, a porté les marchés pour les études préalables nécessaires (faune-flore) et pour le recrutement du bureau d'étude chargé de l'étude d'impact. Nous avons contribué à la rédaction du cahier des charges. Une fois que le bureau d'études a commencé à travailler sur l'étude d'impact, nous avons relu des parties de celle-ci, y compris les services appelés ensuite à instruire les demandes d'autorisations environnementales (eau, biodiversité). Cela permettait de poser un certain nombre de questions afin que le contenu de l'étude d'impact soit aussi précis et pertinent que possible. Nous avons aussi discuté des éléments qui avaient vocation à intégrer les périmètres des trois opérations et de la préparation de la demande de cadrage à l'AE du CGEDD.

### **Bénédicte CRETIN**

Il y a eu, nous l'aurons compris, une forte mobilisation des services de l'Etat, en articulation avec la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre. Charles Bourgeois, l'AE nationale a été amenée à rendre un avis de cadrage et deux avis sur les premières évaluations environnementales de ZAC. Pouvez-vous nous en faire un retour d'expérience – sachant que l'avis sur la ZAC Village Olympique a été mentionné ce matin par Philippe Ledenvic comme faisant partie des références à lire sur la notion de projet ?

### **Charles BOURGEOIS**

L'évaluation environnementale des projets liés aux Jeux Olympiques soulève en effet de nombreuses questions intéressantes et originales, liées d'une part au caractère très phasé de ces projets, dont la finalité est la création d'un quartier de ville habitable et vivable, au-delà des Jeux Olympiques. Une question redoutable surgit aussi quant à la façon dont doivent être considérés différents projets qui ne sont liés que de façon éphémère, durant deux périodes de quinze jours correspondant aux Jeux Olympiques et aux Jeux Paralympiques.



Lorsque nous avons été saisis du cadrage préalable, cette question du projet d'ensemble avait déjà été tranchée à travers le choix faisant de chaque projet lié aux Jeux Olympiques un projet indépendant. Même si la question ne nous a pas été posée dans la demande de cadrage préalable, nous avons rappelé que, quelle que soit l'approche retenue, la question de l'organisation des déplacements, à l'échelle de la métropole, durant ces deux phases de quinze jours, était centrale et devait être traitée d'une façon ou d'une autre dans les différentes études d'impact.

Le cadrage posait des questions spécifiques à chaque projet, par exemple quant à la nécessité d'intégrer tel aménagement dans le périmètre du projet (mur antibruit, enfouissement de lignes électriques). Nous nous sommes efforcés d'apporter des réponses de façon aussi précise que possible dans chaque cas.

Des dossiers portaient à la fois, concernant le Village Olympique et le cluster des médias, sur la procédure de création de ZAC et de déclaration d'utilité publique. Je débute par un propos commun à ces deux dossiers, qui présentent, pour nous, des caractéristiques assez communes.

Le premier élément de satisfaction de l'AE, sur ces dossiers, est venu de la capacité du maître d'ouvrage à répondre à la question et aux enjeux de déplacement durant les phases de Jeux Olympiques. Le choix a été fait de rédiger une partie commune, reprise dans chaque étude d'impact et située en amont de celle-ci, traitant de cette question. Ce travail n'est pas encore à un stade très avancé. Nous avons émis d'assez nombreuses recommandations à ce sujet mais nous savons qu'elle sera améliorée au fur et à mesure de l'actualisation des études d'impact.

Globalement, la qualité générale de ces dossiers a été soulignée dans les deux avis. Il s'agit d'abord d'une qualité formelle. Ils sont très communicants, très bien illustrés, avec une iconographie spécifique et des codes couleur permettant au lecteur de se repérer, suivant que l'on considère la phase « Jeux Olympiques » ou la phase « héritage ». La trame était très lisible pour le public, ce qui est très important pour des projets complexes de ce type. Un bémol peut être signalé concernant les procédures liées aux Jeux Olympiques. Le rappel des procédures n'était pas forcément très clair dans le dossier, ce qui ne permettait pas au public de savoir à quel niveau il se situait, ni à l'AE de savoir à quel moment des points d'arrêt étaient prévus afin d'actualiser l'étude d'impact.

Une deuxième qualité, qui saute un peu moins aux yeux, réside dans la proportionnalité de ces deux études d'impact au regard des enjeux environnementaux, dans un sens comme dans l'autre, avec des détails là où il le fallait, tandis que l'étude d'impact était assez concise sur les parties moins importantes.

Un des exemples est celui de l'état initial sur les milieux naturels, notamment sur la partie Village Olympique. La capacité du dossier à identifier, en dix pages, les principaux enjeux, était assez impressionnante. Cela reste la source principale de contentieux et nous voyons trop souvent des études d'impact qui font 300 pages de description d'espèces et d'habitats, dans un rayon de trente kilomètres, avant de conclure en deux lignes qu'il n'y a aucun sujet puisque tout est situé à trente kilomètres, ce qui est particulièrement agaçant à lire, pour nous comme pour le public. Sur un dossier aussi sensible, y compris politiquement, on peut faire des parties concises, allant directement aux enjeux principaux en ce qui concerne les milieux naturels.

Pour le reste, les études d'impact présentaient des éléments thématiques intéressants sur des sujets qui ne sont pas toujours très bien traités habituellement. Je pense aux îlots de chaleur urbains, à l'aérodynamique ou aux réflexions proposées sur les ombres portées. Un travail spécifique a aussi été réalisé sur la composition urbaine. Même dans l'analyse des potentiels énergétiques, l'analyse était très complète, allant jusqu'à rechercher les datacenters dont la chaleur pourrait être récupérée. La réflexion était très poussée, en restant à des niveaux de principe, ce qui est normal à un stade de création. Nous attendons la traduction concrète de tous ces éléments au stade de la réalisation.

Quelques faiblesses ont pu être relevées, comme nous le faisons toujours dans les dossiers, avec des recommandations assez classiques, concernant les bruits, la qualité de l'air ou la méthodologie des différentes études. Quelques questions plus spécifiques portaient sur Natura 2000 et le village des médias.

Un autre sujet de grief potentiel est lié au fait que certains conseils du cadrage n'avaient pas été suivis à propos de la notion de projet. En fait, en lisant le dossier, nous nous sommes rendu compte que tout cela y était très bien justifié et qu'en fin de compte, les opérations considérées comme connexes étaient traitées avec un niveau de détail quasiment identique à ce qui aurait prévalu si elles avaient été incluses dans le périmètre du projet. Pour nous, il importe surtout que les enjeux environnementaux et les impacts environnementaux soient bien analysés, ce qui était le cas ici.

La démarche ERC était très intéressante et bien maîtrisée, avec un chaînage E puis R puis C qui était bien respecté, et un niveau de détail, sur les mesures d'évitement et de réduction, permettant de donner du corps et de la crédibilité aux mesures « ER1 ». C'est quelque chose de très important pour nous au stade de la première autorisation.

Il s'agit d'un projet assez spécifique, ce qui se répercute sur les études d'impact. Le niveau de qualité était intermédiaire entre un stade de création et un stade de réalisation. Le dossier présentait un niveau de détail très supérieur à celui d'une création classique, ce qui peut s'expliquer par le rétroplanning très serré, par la spécificité du projet mais aussi par la qualité des études menées. Nous avons mis en exergue un point d'attention en soulignant que l'étape de réalisation allait arriver très vite et qu'il restait un travail à réaliser pour élaborer l'étude d'impact au stade de la réalisation.

### **Bénédicte CRETIN**

Dépassons le cadre spécifique de ce projet, qui n'est pas forcément reproductible. Claire Grisez, après environ deux ans de retour d'expérience depuis la réforme des études d'impact, quel regard portez-vous, en tant qu'instructeur, au titre de l'Autorité environnementale régionale d'Ile-de-France, sur l'évaluation des autorisations ?

### **Claire GRISEZ**

En Ile-de-France, nous avons un nombre croissant, comme partout, depuis la réforme, de demandes de dossiers de « cas par cas ». Trois quarts des dossiers concernent des permis de construire en ZAC, ce qui est une particularité de l'Ile-de-France. Nous nous efforçons de venir en accompagnement des porteurs de projet, plutôt dans le cadre d'échanges informels que dans le cadre de cadrages préalables – dont le nombre se compte sur les doigts d'une main.

La clarification, sur le périmètre des projets, a permis d'améliorer la qualité des dossiers et l'approche globale, même si l'on peut toujours regretter que leur approche reste parfois trop restrictive. Les voiries de desserte ou les réseaux de transports en commun, par exemple, ne sont pas toujours bien intégrés, surtout lorsqu'il existe des maîtres d'ouvrage différents.

En ce qui concerne le dossier des Jeux Olympiques, le fait de disposer d'un périmètre large évite de devoir effectuer des « cas par cas ». Lorsque nous avons des projets complexes, comme c'est souvent le cas, il est important d'avoir cette approche générale, avec une étude d'impact globale qui permet ensuite d'effectuer une actualisation simple ou d'avoir intégré les sous-projets à l'intérieur. Dans certains cas, lorsqu'on est en présence d'une opération de renouvellement urbain sans procédure de ZAC, nous voyons arriver des dossiers successifs de « cas par cas ». Nous alertons alors la collectivité quant à la nécessité d'envisager une approche globale, ce qui élève généralement la qualité des dossiers tout en générant moins de travail pour l'Autorité environnementale.

Parmi les insuffisances qui reviennent assez souvent figure l'appréciation des incidences à la première autorisation. Nous avons évoqué le cas dans lequel la première autorisation est un permis de démolir, ce qui constitue une difficulté.

Nous comprenons que toutes les études préalables n'ont pu être conduites au stade de la création de ZAC. Il y a cependant des cas dans lesquels il est important d'en disposer. En Ile-de-France sont notamment conduites de nombreuses opérations de renouvellement urbain sur des sols pollués. Si l'on n'a pas fait une étude de sol permettant de savoir ce qu'il faudra traiter et s'il est prévu d'implanter une école ou une crèche, le choix du programme peut être sensiblement différent. Nous alertons les aménageurs quant à la nécessité d'intégrer ces études en amont.

Nous commençons à avoir davantage de commandes de procédure commune (projets et PLU), ce qui constitue un atout en termes de procédure mais aussi en termes de convergence et de présentation des enjeux. Ces exemples sont encore rares mais nous souhaitons encourager cette pratique.

Enfin, certains maîtres d'ouvrage déposent des études d'impact en dernière minute ou un « cas par cas » très tardivement, alors que le permis de construire va être déposé. Il arrive qu'ils s'irritent d'une décision d'obligation. On peut donc leur conseiller d'anticiper, même s'il faut qu'un minimum d'études ait été conduit pour savoir s'il existe un enjeu de pollution ou non.



### **Bénédicte CRETIN**

Profitez de la présence de représentants de la maîtrise d'œuvre pour leur poser la même question. Quel regard portez-vous sur ce qui a changé depuis la réforme ? Quels progrès et quelles difficultés récurrentes avez-vous identifiés, pour des projets plus classiques ou de moindre ampleur que celui des Jeux Olympiques ?

### **Marine LINGLART**

L'enjeu de toutes ces études d'impact est de pouvoir travailler de façon commune avec l'Autorité environnementale en amont et les maîtrises d'ouvrage, qui doivent s'y impliquer, car ce n'est pas seulement un outil réglementaire. C'est un outil permettant de mieux réfléchir à un projet d'aménagement. Les bureaux d'études ne doivent pas travailler « en chambre » pour produire un document. C'est un travail itératif qui doit permettre de définir des mesures de réduction. Il faut se donner du temps pour réaliser les études, quelles qu'elles soient, au regard des enjeux, et rapidement identifier les enjeux importants. Ce peut être la nature, le bruit, l'air, la circulation, et parfois plusieurs de ces aspects. Il faut se donner les moyens de rechercher l'information. Dans certains cas, celle-ci existe. Il faut alors mobiliser les personnes idoines.

C'est avec une maîtrise d'ouvrage engagée, des données de qualité et avec la possibilité de faire évoluer le projet, dans une certaine mesure, que l'on est en mesure de mettre en œuvre la procédure ERC. Faute de réunir ces conditions, on ne peut que chercher à réduire certains impacts, et surtout compenser les impacts du projet. Je ne crois pas que ce soit satisfaisant.

### **Fabrice VULLION**

Nous traitons des projets de complexité parfois similaire, avec des maîtrises d'ouvrage métropolitaines notamment. Cet enjeu d'interface entre les projets constitue une difficulté à surmonter. Un effort de clarification et de lisibilité est à produire au regard des évolutions du territoire indépendamment du projet. Qui est responsable du projet ? Nous voyons aussi que c'est un petit défi que de mettre tout le monde d'accord autour d'une définition de périmètre. Cela nous a d'ailleurs pris pas mal de temps au démarrage de l'étude. Au sein même de notre bureau d'études, il a fallu un peu de temps pour comprendre la logique des différents périmètres.

Nous intervenons également sur des projets de moindre envergure, ou des projets moins médiatiques. L'évaluation environnementale induit une logique de compréhension des enjeux. Il faut identifier les prises de risque mais aussi les points sur lesquels le projet peut apporter quelque chose au territoire, avec l'identification des procédures correspondantes.

Nos projets sont soumis à certaines autorisations et le projet ne doit pas découvrir trop tard ces étapes à franchir. Le cadre « éviter, réduire, compenser », notamment au regard de la biodiversité ou des zones humides, constitue aujourd'hui un facteur déterminant de la réussite du projet. Il faut disposer de partenariats pour engager ces mesures compensatoires et parfois sortir des limites du projet.

Nous accompagnons aussi les projets de planification ce qui conduit parfois à estimer qu'il serait bien qu'il y ait une passerelle entre le PLU, le PLUI et les projets d'aménagement. Nous nous efforçons d'identifier, dans les OAP, la manière dont devraient se dérouler les opérations à venir. Il reste tout de même une marche entre la planification et le projet. Essayez d'anticiper ces enjeux environnementaux et de procédure dans vos projets afin de dégager une stratégie qui permette d'aller jusqu'au bout.

### **Bénédicte CRETIN**

Merci à tous. Nous allons maintenant répondre aux questions de la salle.

**Question de la salle : Dans un projet porteur de nombreux projets, il faut donc une évaluation environnementale globale puis des évaluations projet par projet. Faut-il à un moment refaire l'évaluation globale ?**

### **François DUVAL**

En termes de vocabulaire, on a un projet d'aménagement et des secteurs d'opérations. La première étude d'impact est unique et globale. Au fur et à mesure de la mise en œuvre du projet d'aménagement, on actualise l'étude d'impact sur les secteurs d'opération qui le nécessitent. On l'actualise à l'occasion d'une demande d'autorisation, quelle qu'elle soit (par exemple un permis de construire).

Comme il y a souvent plusieurs opérations qui arrivent à maturité en même temps à l'intérieur d'une ZAC, il est essentiel que la gouvernance du projet d'aménagement soit efficace et que l'on réserve un traitement cordonné à ces questions et aux procédures afférentes. Il n'y a donc pas une évaluation environnementale par projet.

**Question de la salle : N'est-il pas dommage de ne pas avoir consulté les collectivités locales ?**

**Bénédicte CRETIN**

Je suppose que cette question fait référence au projet de note qui a été présenté.

**François DUVAL**

Les collectivités n'étaient pas citées parmi les cercles qui ont été évoqués mais la consultation n'est pas lancée. Les contours de la consultation ne sont donc pas définis. Nous nous inscrivons dans le cadre d'une consultation de personnes ressources. Nous retenons cette question.

**Question de la salle : Quelle durée de validité des inventaires faune/flore ? Sous quel délai considérer qu'ils sont périmés et qu'il convient d'actualiser l'étude d'impact même si le projet a peu ou pas évolué ?**

**François DUVAL**

Il convient, pour l'état initial, de se rapprocher de l'état actuel de l'environnement. L'évaluation des milieux dépend de toutes sortes de facteurs. Le temps de l'aménagement est le temps long. Durant ce temps long, divers facteurs peuvent faire évoluer les milieux. Si le contexte est favorable à une évolution des milieux, il incombe à l'aménageur d'en tenir compte. La question se pose pour des intervalles de temps de quatre à cinq ans.

**Marine LINGLART**

C'est très dépendant du type d'habitat écologique initial. Entre une friche pionnière, comme il peut y en avoir sur le terrain des Essences, et un boisement mature, l'évolution n'est pas la même. Les espèces sont différentes et n'ont pas la même dynamique. Dans le cas du projet des Jeux Olympiques, nous voyons un accroissement quasiment quotidien de la biodiversité depuis les beaux jours, car ces milieux sont très favorables à des espèces peu communes en Ile-de-France. Chaque jour, le projet s'enrichit. Des suivis réguliers doivent donc être réalisés. Ce ne peut être seulement un inventaire à un temps « t ». Nous sommes actuellement sur le terrain, quasiment tous les jours, pour évaluer le crapaud calamite et ce sera le cas pour les autres espèces. Lorsque les enjeux écologiques sont forts, il faut se donner les moyens de les suivre. Ce peut être le cas pour d'autres problématiques.

**Question écrite : quelle évaluation à court, moyen et long terme de l'efficacité des mesures compensatoires ? Quel rôle des porteurs de projet dans cette évaluation ?**

**François DUVAL**

Nous avons insisté sur l'importance du dispositif de suivi des mesures ERC. Il incombe à l'aménageur de s'assurer de l'efficacité globale des mesures ERC.

**Marine LINGLART**

Il est très important de pouvoir indiquer dans le tableau de synthèse évoqué durant la table ronde précédente qui est le porteur de la mesure et qui la finance, voire quelle est la structure capable de la mettre en œuvre. Certains suivis génétiques très pointus peuvent être réalisés par un faible nombre d'acteurs, auquel cas on s'inscrit quasiment dans la logique d'un projet de recherche. Il faut également constituer des enveloppes financières suffisantes pour mener à bien ces suivis. Ceux-ci sont longs. Il est vrai que multiplier le suivi annuel par trente ans conduit à des chiffres qui peuvent effrayer. Néanmoins, il ne faut pas diminuer le suivi annuel parce que la multiplication par trente conduit à un chiffre élevé.

**Question de la salle : Quelle articulation avec la concertation ? Question de la perte de maîtrise de la MOA sur son processus de concertation sur une partie des opérations (les moins avancées) relevant de l'étape de l'étude d'impact. Vouloir faire trop global ou trop tôt peut mettre en péril une opération en cours de maturation.**

## **Anne FRAISSE**

Je crois que cette question fait référence à la temporalité du projet. Généralement, la concertation volontaire démarre avant que l'évaluation environnementale ne débute. Nous pouvons cependant nous interroger compte tenu de la sensibilité de la concertation publique. Il faut aussi avoir à l'esprit que l'avis de l'AE donne lieu à une concertation. L'avis de l'AE est publié sur internet mais il ne s'agit pas d'une procédure contradictoire. Si la concertation volontaire sur le projet n'a pas été initiée avant, cela me paraît risqué.

Nous aurons sans doute un débat à avoir, au sein du RNA, quant à la façon dont nous pouvons nous y retrouver dans toutes ces concertations, volontaires et réglementaires. La dernière en date est celle prévue par l'ordonnance de 2016 sur la participation du public dans le cadre environnemental.

***Question de la salle : Est-ce que le « chapeau » qui a été évoqué comme commun aux différentes évaluations environnementales liées aux Jeux Olympiques est actualisé dans toutes les études d'impact réalisées dans le cadre des Jeux ? Par qui ?***

## **Aglaé BERNARD**

Il a été conçu pour pouvoir être renforcé et actualisé au fil du temps. Nous nous sommes coordonnés avec la métropole, qui portait une évaluation environnementale pour le projet de centre aquatique. SOLIDEO a plusieurs missions, dont une mission de maître d'ouvrage des deux ZAC mais aussi une mission de supervision de l'ensemble des maîtres d'ouvrages d'aménagements pérennes liés aux Jeux Olympiques.

Elle vérifie, à ce titre, le calendrier, les coûts, délais et programmes mais peut également accompagner le maître d'ouvrage en diffusant ce chapeau et en expliquant qu'il faut le mettre à jour. Nous essayons aussi de porter un regard global dans le cadre des échanges avec la DRIEE, sur tous les projets qui vont faire l'objet d'une instruction, avec pour objectif que ce chapeau soit mis à jour au fil du temps. Il le sera bien sûr avec l'aide de Paris 2024 – qui organise la phase temporaire. La temporalité de l'aménagement n'est pas la même que celle de l'évènementiel. L'aménageur souhaite des réponses dès le départ mais toute une partie de l'organisation de l'évènement est en cours de définition et sera définie plus tard, notamment pour des sites entièrement temporaires.

***Question de la salle : A quelle occasion les questions de déplacements, pendant les Jeux Olympiques, vont-elles être actualisées ? Quelle autorisation va pouvoir porter ce type de sujet très transversal ?***

## **Aglaé BERNARD**

Un premier travail avait été réalisé, en phase de candidature, sur les déplacements routiers et les voies olympiques, d'une part, avec la DRIEA, sur les transports en commun, d'autre part, avec Ile de France Mobilités et la RATP. Ce travail va être mis à jour par Paris 2024. Le comité de candidature s'est transformé en comité d'organisation et de nombreuses études sont en train d'être lancées. Elles auront également vocation à être actualisées, car le concept olympique peut encore évoluer sur certains points.

---

# Focus 4 - Quels sont les enjeux de l'ERC ? Comment traiter la séquence « Eviter, réduire, compenser » dans l'évaluation environnementale des projets d'aménagement ?

---

Frédérique MILLARD

Cheffe du bureau plans, programmes et projets (IDPP2), CGDD, ministère de la transition écologique et solidaire

## I) Introduction

Plusieurs difficultés ont été soulevées en matière de mise en œuvre des mesures ERC depuis ce matin, notamment la délicate complémentarité à rechercher entre cette mise en œuvre, à l'échelle des plans-programmes et des projets, ainsi que l'homogénéité de traitement de la séquence, qui n'est pas toujours visible en fonction de la séquence, des acteurs, des territoires et des projets. J'ai également relevé des interrogations sur l'homogénéité du dimensionnement de la compensation. La question visant à savoir « qui porte quoi » a été éclairée. Ce n'est pas le premier qui porte toutes les mesures ERC : c'est une distribution entre les maîtrises d'ouvrage qui doit se traduire dans les études d'impact puis par de la contractualisation, en conséquence de quoi le maître d'ouvrage est responsable de sa mesure compensatoire et de son suivi – qui est obligatoire.

## II) Les fondements de la séquence ERC

La séquence ERC a été introduite en 1976 dans le droit français, bien avant qu'elle n'apparaisse dans le droit européen. Elle a ensuite été reprise dans le droit européen puis traduite dans différentes législations françaises, dont celle relative à l'évaluation environnementale. Elle est reprise dans d'autres procédures en propre, telles que les procédures liées à la loi sur l'eau ou à la dérogation aux dispositions relatives aux espèces protégées. Outre l'artificialisation croissante du territoire, que les gouvernements successifs ont voulu faire reculer, la loi sur la biodiversité a créé de nouvelles obligations contraignantes en cas de mise en œuvre d'opérations touchant les milieux naturels.

La séquence ERC, pour être bien appliquée, s'inscrit dans une démarche de conception d'un projet de moindre impact environnemental, en se fondant sur un état initial de bonne qualité et suffisamment complet, sur une analyse des impacts et sur la mise en œuvre de mesures d'évitement, puis des mesures de réduction. Les mesures de compensation interviennent en troisième intention, si nécessaire.

Ces mesures s'appliquent à toutes les thématiques de l'environnement, de façons différentes. Pour les thématiques telles que l'air, le climat et le bruit, on compense les impacts négatifs résiduels notables, alors que la loi « biodiversité » a introduit l'objectif d'absence de perte nette de biodiversité.

## III) Les dispositions de la loi de biodiversité

Outre l'objectif d'absence de perte nette de biodiversité, la loi pour la biodiversité instaure une obligation de résultat. Les mesures doivent être effectives durant toute la durée des atteintes. Le maître d'ouvrage a la responsabilité d'envoyer aux services de l'Etat les bilans de suivi, en fonction de ce qui a été écrit dans les arrêtés d'autorisation. Les mesures compensatoires peuvent ensuite faire l'objet de contrôles inopinés par les services de l'Etat, pour vérifier leur efficacité et leur bonne mise en œuvre. Elles sont mises en œuvre en priorité sur le site endommagé, en tout état de cause à proximité de celui-ci. La loi pour la biodiversité a associé la notion de proximité à l'objectif de garantie des fonctionnalités écologiques du site.

Un point a été longuement discuté au Parlement et finalement conservé : si les atteintes liées au projet ne peuvent être ni évitées, ni réduites ni compensées de façon satisfaisante, alors le projet peut ne pas être autorisé en l'état.

La loi de biodiversité prévoit que le porteur de projet peut remplir ses obligations selon trois modalités :

- mettre en œuvre directement les mesures d'évitement, de réduction et les éventuelles mesures compensatoires ;
- mettre en œuvre ces mesures en faisant appel à un opérateur de compensation ;
- acquérir des « unités de compensation » sur des « sites naturels de compensation » (notion nouvelle créée par la loi), qui doivent faire l'objet d'un agrément par l'Etat, des décrets ayant précisé les modalités de cet agrément.

Dans tous les cas, le maître d'ouvrage doit préciser dans l'étude d'impact la nature des compensations.

#### IV) Des outils pour aider à la mise en œuvre de la séquence ERC.

Devant les questionnements suscités par ces nouvelles dispositions, le ministère, les services déconcentrés de l'Etat et les opérateurs publics, aidés par divers partenaires, se sont efforcés de créer des outils pour faciliter la mise en œuvre de la séquence ERC.

Le COPIL national ERC, créé en 2010, est une instance nationale d'échanges qui réunit tous les acteurs de la compensation, avec pour objectif d'établir des feuilles de route de travaux annuels sur la séquence ERC et de réagir à des travaux qui auraient pu être décidés hors de cette instance. Sa première mission, en 2012 et 2013, avait consisté à publier la doctrine ERC et des lignes directrices « « éviter, réduire, compenser » ». Des fiches ont été produites et l'une d'elles, concernant les états initiaux, reste d'actualité.

Depuis 2016 se créent des appuis régionaux autour de communautés d'acteurs. Ce sont des lieux proposant de l'information et des formations ou des séminaires, ainsi que des guides méthodologiques propres à une région, avec une déclinaison en fonction des thématiques les plus prégnantes localement. Le premier réseau créé fut le CRERCO en Occitanie. Il existe aussi les Boucles de la Seine en Normandie et un réseau Grand-Est a été créé, pour ne citer que ces exemples. Il existe aussi un réseau dans les DOM.

Les deux types de réseaux s'articulent de façon à être complémentaires, tout ce qui est produit au niveau régional devant être compatible avec des doctrines qui verraient le jour au niveau national.

#### V) Les travaux engagés depuis 2016

##### 1) Guide de mise en œuvre des mesures ERC

Parmi les travaux engagés depuis 2016, résultant du besoin d'homogénéisation des définitions de chaque type de mesure, une première étape a consisté à convenir de définitions partagées et à adopter une classification permettant de mieux définir, dans les actes administratifs et dans les dossiers d'étude d'impact, les mesures ERC, de façon homogène.

Nous avons en effet constaté des interprétations parfois hétérogènes, une même mesure pouvant être envisagée, suivant les cas, comme une mesure de réduction ou comme une mesure de compensation, d'après ce qui résultait de l'examen de différents actes d'autorisation.

Les définitions qui ont été adoptées sont complémentaires de celles qui figuraient dans les lignes directrices ERC. Le document se veut un outil d'aide à la conception des mesures environnementales, pour les porteurs de projet et pour les services de l'Etat, afin de les aider notamment dans la vérification de l'adéquation de la mesure proposée dans le dossier d'étude d'impact au regard de son effet environnemental.

Concrètement, le guide se présente sous la forme d'une classification à trois niveaux (types de mesures, catégories de mesures, sous-catégories de mesures), avec un catalogue d'exemples précis et, pour certains types de mesures, la précision de limites ou conditions d'usage éventuelles.

La première version du guide a paru le 31 janvier 2018. Celui-ci comprenait principalement des mesures sur les milieux naturels, thématique qui avait été travaillée ces dernières années dans le cadre des retours d'expérience. Nous sommes en train de l'enrichir sur la base de deux travaux qui se déroulent parallèlement en 2019. Le premier consiste en une déclinaison de ces conseils et recommandations au milieu marin, pour lequel des projets de plus en plus nombreux voient le jour, avec des difficultés fréquentes liées à une relative méconnaissance de l'écosystème du milieu marin.

La seconde déclinaison concerne la qualité de l'air, pour laquelle nous voyions très peu de mesures d'évitement et de réduction dans les études d'impact, et jamais de mesures de compensation. Nous sommes en train d'approcher ce que nous pourrions appeler des définitions de la compensation de la qualité de l'air.

Ces deux guides seront soumis à une large consultation afin de recueillir vos avis.

## 2) Géolocalisation des mesures

Nous nous sommes par ailleurs aperçus qu'il était nécessaire de pouvoir géolocaliser les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation, même si l'on comprend aisément que la géolocalisation des mesures d'évitement est difficile.

Ce projet est né des Etats généraux de modernisation du droit de l'environnement et inscrit dans le code de l'environnement par la loi de biodiversité, avec l'obligation de géolocaliser les mesures compensatoires et de rendre cette cartographie accessible au public.

Il a d'abord fallu recueillir les données éparpillées dans les régions. Nous avons effectué la reprise informatique de bases de données existantes et développé un outil instructeur, puis défini les informations pertinentes à associer à chacune des mesures. Nous les avons enrichies, en les classifiant sur la base de la classification que je viens d'évoquer, de manière à pouvoir effectuer des analyses statistiques, afin que chaque mesure d'évitement, de réduction ou de compensation saisie dans l'outil corresponde au référentiel publié en 2018.

Cet outil, baptisé GéoMCE (géolocalisation des mesures compensatoires environnementales), a été déployé en juillet 2017. Depuis lors, ont eu lieu des saisies de nouvelles mesures. Nous sommes en train de finaliser un module qui permettra de saisir les bilans de suivi et de capitaliser les informations sur plusieurs années, concernant l'efficacité et la mise en œuvre des mesures.

Le 27 mars 2019 la cartographie grand public des mesures compensatoires a été ouverte sur le géoportail de l'IGN. Elle permet de superposer la cartographie des mesures compensatoires prescrites avec d'autres couches d'information dont vous pouvez avoir besoin (par exemple les zones Natura 2000). Environ 3 000 mesures compensatoires ont ainsi été cartographiées, reprenant des données historiques et récentes. Il s'agit de mesures compensatoires prescrites. Elles n'informent pas encore sur l'état de mise en œuvre ni l'efficacité de la mesure. Elles ne comportent pas de nom d'espèces protégées mais la géolocalisation est précise et la mesure est caractérisée par son niveau dans la classification que j'évoquais.

Cette cartographie a vocation à être actualisée à un rythme mensuel. Cet outil sera d'une grande aide, notamment avant l'implantation d'un projet, pour connaître les mesures compensatoires présentes sur un territoire. Il est intéressant, dans le cadre de la planification, de connaître la géolocalisation et l'implantation de mesures compensatoires, pour éviter de définir des zones à urbaniser dans des lieux où de telles mesures doivent être mises en œuvre. C'est également important si l'on souhaite mutualiser des mesures compensatoires, afin de renforcer leur efficacité.

## VI) Autres travaux

Il existe d'autres guides nationaux en cours de réalisation. Une étude est parue, présentant une typologie des différentes méthodes de compensation pour les cours d'eau aux Etats-Unis. Nous sommes en train de travailler à un cadrage méthodologique harmonisé de la compensation. Cette étude est présente dans l'action 90 du plan Biodiversité annoncé en juin 2018.

Nous avons réalisé en collaboration avec CDC Biodiversité une autre étude, dont la publication sera très prochaine, visant à expliciter, de la conception du projet jusqu'à l'écriture de l'acte d'autorisation, la façon de définir la mesure compensatoire, d'évitement ou de réduction, pour que son suivi soit le plus efficace possible.

Nous sommes en train de réactualiser le guide d'évaluation environnementale des documents d'urbanisme avec la DHUP du ministère de la transition écologique et solidaire. Un zoom spécifique fournira une première base de préconisations méthodologiques afin de mieux appliquer la séquence ERC dans les documents d'urbanisme.

Enfin, nous sommes en train de réfléchir à la création d'un centre national de ressources sur la séquence ERC. Pourraient s'y trouver les offres de formation, les guides nationaux, les guides régionaux, des séminaires et des annuaires d'acteurs, afin de faciliter la prise en main de ces concepts, qui sont complexes. Vous pourrez ainsi disposer d'un seul accès pour trouver l'information que vous cherchez, par exemple sur les derniers guides méthodologiques disponibles. Ce projet s'inscrit dans la refonte du site internet du CGEDD. Le volet « biodiversité » est traité par l'Agence française pour la Biodiversité.



## I) Principes de la séquence ERC

La séquence ERC a vocation à permettre de concilier la biodiversité et vos projets d'aménagement. L'enjeu est clair : éviter une nouvelle érosion de la biodiversité, voire une sixième grande crise d'extinction. La biodiversité, ce ne sont pas seulement les papillons, les oiseaux et les fleurs. Ce sont aussi tous les services qui sont rendus. Il faut donc se demander comment valoriser, dans cette approche ERC, les services rendus par la biodiversité en termes d'approvisionnement, de ressources, par exemple par rapport au cycle de l'eau si nous parlons des zones humides.

Nous avons évoqué ce matin le volet socioéconomique, parfois insuffisant présent dans les études d'impact, au regard d'états initiaux de biodiversité qui sont très riches. Il me paraît important que les questionnements sur l'intégration des aspects socioéconomiques liés au projet soient considérés très en amont. D'autres sessions du RNA porteront certainement sur d'autres aspects, par exemple le sujet du préjudice écologique, qui me paraît très important.

L'évitement et la réduction constituent les piliers fondateurs de la séquence ERC. On ne doit pas travailler seul dans une approche d'évitement, de réduction puis de compensation. Il faut travailler le plus en amont possible. La question des articulations avec les évaluations stratégiques environnementales, sur les plans et programmes, a été évoquée au cours de la matinée. Si vous arrivez, en tant qu'aménageur, avec un projet de ZAC, sur un PLUI ayant déjà nécessité une évaluation environnementale, vous disposez d'un avantage certain au regard de la temporalité de votre projet, si ce volet a été traité de façon satisfaisante. Vous pouvez au contraire subir un handicap certain si cela n'a pas été anticipé. L'évitement ne s'envisage pas une fois le projet défini : il doit être considéré dès la conception du projet. L'objectif est d'arriver à l'absence d'impact, ce qui constitue un cas très rare. Le plus souvent, il reste un impact résiduel et la loi de biodiversité consacre l'impératif d'équivalence écologique, tout en faisant du gain écologique un objectif. L'aménageur a donc la responsabilité de rechercher d'emblée un gain en termes de biodiversité.

## II) Les risques en cas de mauvais traitement de la séquence ERC

L'absence d'anticipation de la séquence ERC peut avoir de nombreux impacts et créer divers risques, y compris sur le plan pénal. Si le travail en équipe est réalisé en amont et si l'intégration du projet a été suffisamment anticipée, vous pouvez éviter de devoir traiter des impacts résiduels et de les compenser. Un mauvais projet se caractérise par des mesures d'évitement nulles ou limitées, des mesures de réduction variables dans leur efficacité et des mesures de compensation qui seront énormes en termes de coût et de mise en œuvre. A partir du moment où cela se passe mal, par exemple si vous avez sous-estimé une proximité avec un site Natura 2000 ou un impact sur les espèces protégées, vous aurez un dossier CNPN, ce qui va compliquer les choses.

Vous avez tous connu ou entendu parler de situations de blocage. La prise de conscience de la nécessité de préserver la biodiversité est de plus en plus transversale dans la société.

Monsieur Richard évoquait l'obligation de résultat portée par le maître d'ouvrage. Le principe d'équivalence écologique désormais contenu dans la loi recouvre de nombreux aspects que nous nous efforçons, en tant que praticiens et bureaux d'études, d'organiser. La notion d'équivalence écologique renvoie aux notions d'espèces, d'habitats d'espèces, d'habitat naturel mais aussi aux dossiers « loi sur l'eau », aux zones humides et à la caractérisation des fonctions que portent celles-ci. Là aussi, il existe des méthodes, qui sont à mobiliser en temps et en heure.

Travaillant en Ile-de-France depuis plus de seize ans, je constate que la compensation devient enfin une réalité. Pendant des années, les études d'évitement, de réduction et de compensation n'étaient pas toujours suivies d'effet. Les mesures d'évitement et de réduction, dans la séquence ERC, se matérialisent dans l'étude et dans la co-construction mais aussi dans la conception en phase travaux et en phase de suivi de chantier. Un bon suivi de chantier sécurise toutes les mises en œuvre des mesures d'évitement. De nombreuses personnes ont évoqué ce matin, par l'exemple, la coordination des différents acteurs. Dans de nombreux projets, une bonne coordination environnementale permet de mettre en œuvre des mesures qui soient efficaces et efficaces.



Mises en œuvre dans l'urgence, les mesures compensatoires peuvent créer de nombreux problèmes, en termes de tension sur le foncier et en générant des surcoûts. De nombreux terrains, en Ile-de-France, sont pollués et de nombreux terrains identifiés pour la compensation devront faire l'objet d'une dépollution préalable, afin de pouvoir accueillir les mesures de compensation.

Récemment, pour des compensations indirectement liées aux Jeux Olympiques, sur 1,2 million d'euros que devra mobiliser le maître d'ouvrage, 800 000 euros sont dédiés à la compensation écologique et près de 400 000 euros sont consacrés à la mise en accessibilité du terrain afin de pouvoir réaliser ces mesures de compensation écologique.

De nombreuses choses sont impulsées par la loi de biodiversité. En matière de compensation, les maîtres d'ouvrage ont une obligation de résultat. Cette obligation ne vous contraint plus nécessairement à être propriétaire du foncier, comme ce fut le cas au début des années 2000. La compensation écologique doit être pensée comme un projet co-construit avec les acteurs du territoire, afin d'être intégrée dans le tissu économique. Il existe de nombreuses pistes à cet égard. Nous invitons aussi de nombreuses collectivités à envisager de devenir opérateur de site naturel de compensation (SNC), en même temps qu'elles réfléchissent à leur évaluation environnementale de PLUI ou de SCOT, afin d'anticiper et savoir accueillir les maîtres d'ouvrage sur leur territoire.

Nous sommes bien sûr d'accord, au sein de l'Autorité environnementale, avec le principe selon lequel il faut d'abord éviter, puis réduire et éventuellement compenser. On pourrait d'ailleurs se demander s'il ne faudrait pas insister davantage sur le mot « éventuellement ». Lorsqu'on n'a pas réussi à éviter et qu'on entre dans la réduction, on va forcément vers la compensation, puisque toute réduction, par définition, laisse entendre qu'il y aura un impact résiduel. C'est là que commencent les difficultés. Une des raisons pour lesquelles l'AE insiste de plus en plus sur un bon traitement des substitutions raisonnables réside dans le fait que celle-ci porte en elle-même l'évitement.

Nous aimerions avoir des choses simples. Alain Richard plaide pour un droit de l'environnement qui soit simple, énonçant des choses autorisées et des interdictions. Mais nous n'avons pas une variable qui mesure la qualité écologique d'un écosystème, indiquant que son état serait dégradé à partir de tel ou tel seuil. Nous ne savons pas faire cela. Nous essayons, dans le cas des zones humides, d'utiliser des surfaces mais celle-ci ne constitue pas nécessairement le bon paramètre pour restituer la fonctionnalité d'un écosystème.

Nous avons donc une difficulté à identifier, pour les mesures ERC, des obligations que voudraient idéalement définir des ingénieurs et des juristes. Cela veut dire aussi que nous devons élever le niveau des évaluations de l'état d'un écosystème. Nous nous efforçons de contribuer à élever ce niveau.

Souvent, nous voyons des choses assez basiques. On établit une liste d'espèces, en repérant celles qui sont patrimoniales, celles qui sont protégées, etc. En fait, une espèce est une catégorie qui a été inventée par l'homme à partir de ressemblances entre des individus. Pour qu'elle prolifère et qu'elle continue de se développer dans un environnement, il faut qu'elle se reproduise, qu'elle se nourrisse, qu'elle disperse ses gamètes ou ses graines, pour les végétaux. Elle doit conserver cette capacité à évoluer et à s'adapter aux changements de l'environnement. Ces aspects ne sont jamais présents, ou presque, dans les études d'impact, ce qui permet difficilement de déterminer si la séquence ERC est bien menée ou si elle traite des paramètres basiques.

On a parfois l'impression que l'on traite la nature comme un jardin. On a repéré trois pieds d'orchidée dans cette zone qui est justement l'endroit où l'on souhaite construire un parking. Qu'à cela ne tienne, on va déplacer les orchidées et les transplanter à 500 mètres. S'il y avait là des conditions favorables à ce qu'elles s'y épanouissent, ces orchidées s'y trouveraient déjà. Si elles n'y sont pas, c'est que l'habitat ne leur est pas favorable. Avec des bulldozers, on peut certes recréer des habitats. Mais on entre ainsi dans une logique qui ne convient pas à l'écologie des espèces que l'on voudrait protéger.

Un chercheur avait démontré le cas d'un « suicide évolutif » d'une espèce, dans la montagne de la Clappe, dans le Sud de la France. Une espèce a évolué. A force de voir son espace se restreindre, elle est devenue spécialiste des falaises et ne vit plus que sur les falaises. Mais elle n'a plus suffisamment d'espace pour se disperser et est en train de disparaître. Les chercheurs ont démontré qu'elle allait s'éteindre. Si un aménageur avait un projet à cet endroit-là – ce qui semble peu probable, peut-être proposerait-il de réinstaller cette espèce ailleurs. Cela ne servirait à rien.

Il y a d'autres sujets de compensation, notamment les émissions de gaz à effet de serre. On ne peut pas à la fois entendre des discours politiques et internationaux extrêmement fermes sur la transition énergétique et la transition écologique et continuer de produire des infrastructures routières, sans concevoir qu'une ville puisse être inaccessible à la voiture et réservée aux transports en commun. Lorsqu'on souhaite développer des transports en commun, cela coûte très cher car on les enterre. On les enterre pour laisser de la place aux voitures, qui occupent 50 % de l'espace urbain. Ce sont donc bien des choix liés à la voiture qui renchérissent les transports en commun. Lorsqu'on dit à des aménageurs qu'il faudra compenser les émissions de gaz à effet de serre, ils disent souvent ne pas savoir comment s'y prendre, ou répondent que l'écotaxe remplira cette fonction. C'est une vraie question. Le code de l'environnement n'exclut pas les émissions de gaz à effet de serre de ce qui doit être évité, réduit et compensé.

Cela nous terrorise parfois de parler de compensation. Hier a été publié un article superposant la carte des crèches et des écoles à celle de la pollution à Paris. Nous avons vu que 100 % des enfants, dans les écoles, étaient exposés à des doses supérieures aux valeurs guides de l'OMS. Que peut signifier, pour un aménageur, la compensation dans ce domaine ? Il faut creuser cette question également. D'aucuns peuvent considérer que le porteur de projet d'une infrastructure doit prendre ses responsabilités et consentir

l'investissement consistant à déplacer des crèches ou écoles qui se trouveraient dans un certain rayon autour de ce projet. Encore faudrait-il ne pas trop les éloigner des domiciles des familles, dans une telle hypothèse.

Cela conduit à un constat qui nous apparaît important : la compensation et les mesures d'évitement doivent être mises en œuvre essentiellement à l'échelle de la planification. Il y a des cas faciles dans lesquels ce n'est pas fait. Lorsque les plans stratégiques des grands ports maritimes nous ont été présentés, nous avons estimé qu'il appartenait aux maîtres d'ouvrage de réaliser l'état initial et de préparer les mesures ERC. Ce sera même un avantage compétitif au regard des zones industrielles qui doivent être accueillies dans ces infrastructures. Il serait en effet beaucoup plus facile d'accueillir des installations s'il existait un « package » permettant de savoir comment éviter, réduire et compenser les impacts de telles infrastructures. Il en est de même lorsqu'une ZAC, lorsque le projet de ZAC doit accueillir des plateformes logistiques. Or, à chaque fois, des plans de ZAC ou des plans stratégiques de cette nature affirment que les mesures ERC sont définies dans le cadre des projets. C'est une mauvaise manière, à nos yeux, de faire les choses.

Enfin, il y a de grands programmes liés à des politiques de l'Etat, dont on ne connaît pas encore les impacts. C'est typiquement le cas des énergies nouvelles en mer. Le sujet nous intéresse d'autant plus qu'il est vertueux de conduire ce type de politique, car cela évite de continuer à émettre des gaz à effet de serre et des polluants dans l'air. Cela dit, on ne sait pas quels sont les impacts des éoliennes en mer par exemple. Les incertitudes sont nombreuses, ce qui nous conduit à demander aux maîtres d'ouvrage, en vertu du principe de précaution, de compenser. Il existe des méthodes de compensation intelligentes, basées sur le cycle de vie d'une espèce d'oiseau, en aidant celle-ci à se reproduire à certains endroits, notamment là où sa reproduction est vulnérable. Il existe cependant un déficit de R&D, ce qui a conduit l'AE à formuler des recommandations sur la R&D, en demandant à l'Etat de prendre ses responsabilités, avec les maîtres d'ouvrage, afin de développer des connaissances sur les impacts, de façon à bien appliquer la séquence ERC. Cela se fait le plus en amont possible, et non lorsque le maître d'ouvrage a commencé à envisager son projet.

**Question de la salle : Dans le cadre d'une autorisation environnementale unique, quand on est soumis à autorisation de défrichement : la doctrine en Ile-de-France impose que l'on compense les surfaces perdues au minimum par 3 (peu importe la qualité du boisement impacté). La doctrine va-t-elle être revue ? Quel retour d'expérience ?**

#### **Philippe LEDENVIC**

Il y a plusieurs types de compensations, qui doivent être traités selon des dispositions réglementaires différentes. La question fait manifestement référence aux compensations forestières, qui sont prévues par le code rural. Les compensations forestières ne valent pas toujours des compensations environnementales. On peut imaginer que les compensations touchent des espaces communs. Il faut alors s'assurer que toutes les fonctionnalités sont compensées. Les fonctionnalités forestières ne sont pas toujours les mêmes que les fonctionnalités environnementales.

#### **Eric VINDIMIAN**

Nous ne sommes pas en mesure de dire, de toute façon, si la doctrine va être revue. C'est en tout cas une méthode simpliste. La bonne méthode consisterait à comprendre le fonctionnement. On peut aussi imaginer des outils de compensation mutualisés. A un endroit, l'on recréerait un boisement d'une surface importante, en couplant l'ensemble des besoins de compensation des aménageurs, afin de traiter les choses de façon professionnelle.

**Question de la salle : comment quantifier la compensation écologique ?**

#### **Frédérique MILLARD**

Il existe plusieurs méthodes de compensation écologique. Des bureaux d'études proposent des méthodes de quantification de la compensation, qui sont ensuite jugées par les services instructeurs des différentes Autorités environnementales. Le cadrage national sur lequel nous travaillons, demandé par le plan Biodiversité, vise à trouver des indicateurs communs à toutes ces méthodes, garantissant qu'elles entrent dans un cadrage homogène et validé de la compensation.

#### **Claire POINSOT**

Il est important de préciser qu'on n'appuiera pas sur un bouton pour obtenir la quantification de la compensation. On travaille sur du vivant et on ne peut pas faire un parallèle entre la compensation « carbone »

et la compensation écologique par exemple. Il faut qu'il y ait des règles, un cadre, une traçabilité des choix effectués et de la façon dont l'impact résiduel est évalué, ainsi que le gain éventuel.

**Question de la salle : Il est dit que l'aménageur est responsable des mesures ERC et des mesures de suivi, au moins lorsqu'elles sont transversales et ne peuvent alors être répercutées contractuellement sur un opérateur. Cet aménageur, au sens de l'évaluation environnementale, est-il la collectivité ou son concessionnaire ?**

**Claire POINSOT**

Aucune concession d'aménagement ne dure trente ans.

**Frédérique MILLARD**

Outre les obligations environnementales, il existe des dispositifs permettant de sécuriser la compensation à l'échelle de trente ans. Ensuite, différents maîtres d'ouvrage font le choix d'avoir un guichet durant un certain temps, pour payer annuellement le coût de la compensation ou vont, en une fois, confier à un opérateur de compensation la somme permettant d'aller jusqu'aux trente ans. L'obligation de résultat du maître d'ouvrage porte sur l'efficacité et l'efficience de la mesure de compensation. La loi de 2016 prévoit la possibilité d'arrêtés modificatifs. S'il est démontré, dans le cadre du suivi, que la mesure compensatoire proposée n'est pas suffisante, le préfet peut demander un complément en termes de compensation. Cela soulève des questions, eu égard par exemple au risque de disparition subite d'un maître d'ouvrage.

**Question de la salle : Sont évoquées dans le support des mesures d'accompagnement, alors que la réglementation n'évoque que des mesures ERC. Que sont ces mesures dont on entend parler sans qu'elles soient juridiquement définies ?**

**Frédérique MILLARD**

Les mesures d'accompagnement sont définies dans les lignes directrices ERC de 2013, parues dans le guide méthodologique, qui comprenait un comité de pilotage important, tous acteurs confondus.

Les mesures d'accompagnement permettent d'améliorer l'efficacité d'une mesure compensatoire ou d'agir pour améliorer la conception future de projets de moindre impact environnemental. C'est notamment valoriser des thèses sur une thématique peu connue, valoriser des suivis que mettra en place volontairement un maître d'ouvrage ou valoriser des expérimentations d'implantation d'espèces spécifiques dans des milieux complexes.

Les mesures d'accompagnement ne sont pas réglementaires mais elles sont complémentaires à une bonne mise en œuvre de la séquence « éviter, réduire, compenser ».

**Question de la salle : Vous avez dit que la localisation de mesures compensatoires sur un site devait permettre d'empêcher le choix d'ouvrir un tel site à l'urbanisation. Est-ce un empêchement juridique ? Si ouverture il y a, faut-il compenser cette suppression d'un site de compensation dans un PLU ?**

**Frédérique MILLARD**

Je n'ai pas utilisé le mot « empêché ». Il faut se poser la question, dans le cadre de la réflexion sur le document stratégique, de l'ouverture de certaines zones à urbaniser, alors qu'il y a un fort enjeu, notamment s'il y a d'importantes mesures compensatoires sur ce territoire.

# Conclusion de la journée

---

Nicolas GRAVIT  
Co-président du RNA

Tous les acteurs du sujet qui nous a réunis se sont parlé (opérateurs, administrations, Autorité environnementale). Ce fut une journée très pertinente et il faudra réitérer ce format, car je crois que nous avons encore beaucoup de choses à nous dire. Nous pourrions aussi proposer des retours d'expérience un peu plus complets.

Le RNA doit certainement retenir plusieurs questions saillantes qui sont apparues au fil de la journée, notamment l'interaction avec les processus de concertation, ou des questions connexes peu abordées aujourd'hui, comme celle du préjudice écologique.

Je voudrais remercier toute l'équipe du RNA qui a organisé cette journée, dont la mise sur pied a nécessité davantage de travail que les fois précédentes. Merci en particulier à la DHUP qui a coordonné tout ce travail, et merci à tous.

\*\*\*

*Cette journée a été organisée par la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages, en collaboration avec le comité directeur du RNA, l'autorité environnementale du CGEDD et le CGDD.*

*Elle a été financée par le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.*



Retranscription assurée par la société Ubiqus