



*ministère
de l'écologie
et du développement
durable*

*RAPPORT
DE L'INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ENVIRONNEMENT*

Affaire IGE/03/070

29 avril 2004

**LES INFRASTRUCTURES LINEAIRES
ET LE DEVELOPPEMENT DURABLE**

**Note délibérée par les membres du 2^{ème} Collège
« Espaces naturels et cadre de vie »**



Paris, le 26 avril 2004

Inspection générale de l'environnement
2^{ème} Collège "espaces naturels et cadre de vie"

LES INFRASTRUCTURES LINEAIRES ET LE DEVELOPPEMENT DURABLE

...

Cette note a été adoptée par le deuxième Collège de l'IGE le 14.04.2004¹ après débat le 11.02.2004 et le 10.03.2004. Elle a pour principal objectif d'optimiser la prise en compte du développement durable dans la réalisation des infrastructures linéaires et d'identifier des questions pouvant donner lieu à des approfondissements ultérieurs, notamment au sein du Collège espaces naturels et cadre de vie.

Le développement potentiel des infrastructures linéaires² concerne des problématiques de différentes natures :

- participation à la mise en œuvre de la politique de transports et de déplacements, équilibre entre les modes, intermodalité ;
- contribution au développement économique et social ;
- insertion dans l'aménagement du territoire ;
- incidences sur l'environnement et le développement durable.³

Ce dernier aspect doit intégrer :

- les réflexions en amont sur le « besoin » de création d'infrastructures de transport, notamment sur la mobilité durable en cohérence avec la Charte de l'environnement, les principes et la stratégie du développement durable, les engagements de Kyoto...⁴ ;

¹ Sur la base d'un travail préparé par François Nau, avec la collaboration de Michel Burdeau, Eric Binet et Annick Hélias.

² Principalement les infrastructures de transport en rase campagne et, le cas échéant en milieu péri urbain, pour des linéaires supérieurs à 10 km environ.

³ Les deux termes « environnement » et « développement durable » sont volontairement juxtaposés pour analyser la situation actuelle de la prise en compte de l'environnement, les problèmes et le chemin à parcourir pour améliorer la prise en compte de chacun des 3 « piliers » du développement durable.

⁴ Déclaration du 21 mai 2003 de la Secrétaire d'Etat au développement durable à l'occasion du débat sur les infrastructures : « Un développement non maîtrisé des transports est source d'insécurité, de bruit, de pollution, de consommation d'espace et d'énergies non renouvelables, toutes nuisances dont les conséquences sont supportées par les usagers et les riverains des infrastructures.... C'est pourquoi le découplage entre la croissance de l'économie et les impacts des transports est un enjeu crucial. En 2001, les transports contribuaient à hauteur de 28% des émissions françaises de gaz à effet de serre, le transport routier étant responsable de 31% des émissions de CO2.... La forte progression enregistrée menace la capacité de notre pays à remplir ses engagements de Kyoto. Cette situation est d'autant plus préoccupante que pour diviser par deux les émissions planétaires de gaz à effet de serre d'ici 2050, la France devra dans le même temps diviser par quatre ses émissions».

« La nouvelle politique (maîtrise des demandes de déplacement, optimisation des réseaux existants, innovation technologique...) doit permettre d'infléchir structurellement les pressions qu'exercent les transports sur l'environnement ...avec la mise en place d'une tarification de l'usage de la route qui prenne en compte les nuisances occasionnées et oriente les comportements vers une mobilité plus durable ».

« Il faut raccourcir et simplifier les procédures ».

- la maîtrise de leur incidence environnementale au niveau des projets après la décision de principe de réalisation.

Aussi, le présent rapport a pour objet d'examiner les principaux problèmes soulevés par :

- les études et procédures à l'amont des décisions de principe de réalisation, notamment lorsqu'il s'agit d'infrastructures d'importance internationale et interrégionale ;
- l'insertion des projets dans l'environnement ;
- les pistes de solutions susceptibles d'améliorer la situation actuelle.

Cet examen tiendra compte des trois facteurs d'actualité suivants :

- l'application des principes de développement durable avec un éclairage particulier sur les risques, le long terme, les services rendus par les milieux naturels et les externalités ;
- le contexte de la poursuite de la décentralisation et l'évolution de la gouvernance⁵ qui va modifier le rôle des acteurs et nécessiter une révision des modalités d'instruction des projets.

Cette évolution en cours va certainement s'accélérer avec plusieurs conséquences :

- ✓ la prise en compte accrue des questions socioéconomiques, avec toutefois la difficulté d'arbitrer entre les besoins à court terme et à long terme ;
 - ✓ le développement de la concertation et du débat public⁶ ;
 - ✓ le rôle croissant des collectivités dans l'aménagement du territoire et la maîtrise d'ouvrage des projets.
- le projet de loi de transposition de la directive relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement qui va faire évoluer les méthodes et les procédures d'évaluation, clarifiera les responsabilités et renforcera l'implication des maîtres d'ouvrage.

...

⁵ Dans ce contexte, quel que soit le maître d'ouvrage, l'Etat central ne peut ni ne doit être le seul juge de la qualité des projets, compte tenu de la pertinence et de la nécessité d'une appréciation locale, sans oublier l'acceptation sociale. Dans un Etat décentralisé, la part de responsabilité des élus implique un partage des rôles, des choix et de l'évaluation.

⁶ Depuis la loi Bouchardeau, la circulaire Bianco, les textes relatifs à l'information et la participation du public en application de la convention d'Aarhus (décret de septembre 2002), la concertation sur les projets s'est développée : les projets s'enrichissent au cours de la concertation ; le programme d'une opération est donc en évolution constante depuis les premières études jusqu'à la DUP et la réalisation.

I) Les études et procédures à l'amont des décisions de principe de réalisation

1. La remise en question de la culture du progrès et du productivisme

Au cours des trois dernières décennies, la croissance économique associée à un développement continu des transports et de leurs infrastructures a généralement été perçue comme un signe de progrès pour les pays concernés.

Actuellement, dans la plupart des pays développés, la notion de développement durable conduit à une remise en question de ce modèle. En particulier, il apparaît que les engagements pris à Kyoto ne pourront pas être tenus, sauf à infléchir profondément les tendances actuelles. De plus en plus d'acteurs, y compris de la sphère économique, ont pris conscience de cette nécessité, et s'attachent à réduire l'incidence environnementale de leurs actions ; la question du découplage de la croissance économique, de la mobilité et du développement des infrastructures est posée.

Il apparaît désormais clairement que les avantages attendus du développement du réseau d'infrastructures de transport doivent être mis en balance avec ses effets secondaires, non seulement pour les riverains, mais aussi pour la collectivité soucieuse de la conservation du patrimoine naturel et culturel. Cette évolution dans les finalités de l'action collective paraît profonde. On peut notamment entrevoir que, sur certains territoires, dans une vingtaine d'années, les richesses liées à ce patrimoine, tel le tourisme, l'emporteront de beaucoup sur celles induites par le développement de nouvelles infrastructures.

2. L'égalitarisme de la desserte et des territoires

Dans ce contexte d'évolution de la culture, on ne peut que s'interroger sur la validité, dans la durée, du concept d'égalitarisme de la desserte et des territoires⁷ pourtant aujourd'hui inscrit dans la loi.

Il semble qu'il devrait tenir le plus grand compte de la grande diversité des territoires tant en ce qui concerne les activités économiques que les richesses naturelles et culturelles, les enjeux environnementaux, la topographie.

Les études menées dans le cadre du schéma de services « espaces naturels » ont identifié le besoin de zones protégées, zones de calme à maintenir sans urbanisation ni cloisonnement par des infrastructures⁸.

Il semble donc nécessaire qu'une réflexion soit engagée afin d'affiner les principes devant guider la recherche d'une desserte équilibrée des territoires.

3. Le CIADT du 18 décembre 2003

A la suite de l'audit sur les grandes infrastructures, des rapports sur l'aménagement du territoire et de certains parlementaires, et du débat sur les grandes infrastructures, le Gouvernement a défini « une nouvelle ambition pour la politique des transports conciliant développement économique, attractivité du et des territoires dans une Europe élargie et développement durable avec prise en compte des enjeux environnementaux globaux et locaux ».

⁷ Ainsi, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 (dite loi Pasqua) fixait un objectif pour 2015 de desserte de tout le territoire français métropolitain à moins de 50 km ou de 45 mn d'automobile d'une autoroute ou d'une route express à deux fois deux voies en continuité avec le réseau national, soit d'une gare desservie par le réseau ferroviaire à grande vitesse.

⁸ Ne faut-il pas commencer à imaginer les « zones 30 » de l'aménagement du territoire (ainsi que cela se pratique de plus en plus dans les villes pour donner priorité à la vie locale sur le trafic de transit) et s'il le faut, à l'instar de ce que font les Suisses, envisager des mécanismes compensatoires ?

Il est reconnu que si les perspectives de croissance de la demande de transports sont moindres que par le passé, elles restent lourdes de conséquences pour notre environnement⁹ ; l'inscription de la croissance des transports dans une perspective de développement durable impose d'agir à la fois sur la technologie, la gestion des réseaux et l'intermodalité.

Considérant cependant que la satisfaction des besoins de transport est un enjeu majeur pour la France, le CIADT a approuvé les cartes de planification des infrastructures de transport à long terme (horizon 2025) comportant notamment les projets suivants :

- 8 projets de lignes nouvelles de TGV ;
- 5 grands axes ferroviaires pour le fret ;
- 9 projets autoroutiers ;
- 3 grandes liaisons routières d'aménagement du territoire.

La liste des projets retenus par le CIADT montre l'importance relative du ferroviaire par rapport aux routes, le fer devant bénéficier des financements que doit mettre en place la future Agence des infrastructures qu'il est prévu de créer.

Le dossier du CIADT précise que « la représentation des liaisons ne préjuge pas des tracés futurs et que l'inscription sur une carte de projets qui sont ou seront soumis à des débats publics ne préjuge en rien de leur conclusion ».

Le bleu de Matignon indique : « le CIADT approuve les cartes des infrastructures de transport sous réserve des conclusions des débats publics ...Le gouvernement proposera au Parlement d'instituer une procédure simplifiée de modification de ces schémas destinée à y introduire les changements nécessaires à la réalisation des grands projets d'infrastructures, notamment pour prendre en considération les conclusions des débats publics ».

Le CIADT a repris pour l'essentiel les projets des schémas de service antérieurs sur les transports, sans nouvelle évaluation environnementale, sans non plus qu'ait été ouvert un débat d'ensemble, ni pris en considération le schéma de services des espaces naturels et ruraux.

L'intérêt de ce CIADT est d'afficher une politique de transports et une carte des projets montrant la desserte du territoire à terme. Mais il s'agit de décisions de principe engageant des études et des procédures, perçues comme telles par l'opinion publique, sans préjudice de leur valeur juridique.

Ces « décisions » posent donc problème par rapport aux principes d'évaluation et de concertation préalables avant décision.¹⁰. Chacun reconnaît la nécessité d'en préciser le statut et de rendre lisible le processus de concertation et de participation du public devant

⁹ «Un développement des transports non maîtrisé est source d'insécurité, de bruit, de pollution, et de consommation d'espace et d'énergie non renouvelable. Les problèmes environnementaux locaux sont particulièrement aigus dans les zones de concentration des trafics – zones urbaines ou périurbaines, corridors, zones proches des aéroports) où la priorité doit être donnée à une meilleure utilisation des réseaux existants et s'ils s'avèrent indispensables, à une meilleure insertion des projets nouveaux » - déclaration du 21 mai 2003 de la Secrétaire d'Etat au développement durable.

¹⁰ Ce qui paraît non conforme à la directive sur l'évaluation des incidences des plans et programmes en cours de transposition, ainsi qu'à la Convention d'Aarhus du 25 juin 1988 ratifiée par la France qui prévoit « la participation du public aux décisions concernant les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement ».

intervenir ultérieurement. Les travaux du Collège devraient permettre d'y contribuer, en liaison avec ceux du Collège "qualité du service public".

Il conviendrait à l'avenir de donner aux « décisions » du CIADT le caractère d'orientations, à soumettre, **avant décision de principe** de réalisation d'une infrastructure, à étude préalable, évaluation, concertation et éventuellement débat public¹¹ portant sur les avantages et inconvénients, le coût, l'incidence sur l'environnement... et comportant les scénarios alternatifs en application des textes régissant le débat public.

4. L'insertion des infrastructures dans l'aménagement durable des territoires : pour une démarche globale et de qualité

L'impact des grandes infrastructures de transport sur l'aménagement¹² et l'environnement est en règle générale très important. Un large consensus est désormais réalisé autour de trois points :

- la définition des objectifs poursuivis de transport, de déplacement et d'aménagement, qui conditionnent l'utilité et la rentabilité des projets concernés, doit être préalable à la décision de faire¹³ ;
- il est nécessaire de prendre en compte, très en amont, l'incidence des projets sur l'environnement et le développement durable et d'intégrer ces dimensions dans leur conception même ;
- il faut adopter une démarche qualité pour la conduite de projets susceptibles de s'étaler sur de nombreuses années et assurer la sécurité juridique du processus, tant pour les maîtres d'ouvrage que pour toutes les parties prenantes.

Cela conduit à organiser les développements qui suivent autour de trois thèmes :

- Quels enseignements retirer de l'expérience acquise au cours des dernières décennies ?
- Comment prendre en compte l'évolution du contexte institutionnel ?
- Quel cadre préconiser aujourd'hui pour une meilleure insertion des infrastructures dans la planification territoriale ?

4.1. La leçon du passé : une invitation à la prudence et à la modestie

L'objectif de mieux intégrer les infrastructures dans la politique d'aménagement et du développement durable du territoire a souvent été recherché par l'Etat dans un cadrage national : en 1995, la loi Pasqua a retenu le cadre d'un schéma national d'aménagement du

¹¹ L'évolution récente a permis de réduire la confusion qui existait sur le niveau opportun d'avancement des études pour engager la concertation ; aujourd'hui, deux niveaux se distinguent :

- celui de la concertation préalable sur les objectifs et principes d'aménagement, qui concerne surtout le grand public et les usagers même non locaux ; il doit traiter du développement durable dans ses trois volets (champ du débat préalable) ;
- et celui relatif au projet, qui nécessite un niveau d'études suffisant pour préciser l'incidence locale, et qui concerne principalement les riverains (champ de l'enquête publique) ; il doit traiter de l'incidence locale sur l'environnement.

Il importe toutefois, pour la clarté de la concertation, de préciser à chaque fois le contenu des décisions préalables prises avant concertation (de nature politique et/ou financière du type contrat de plan) et le champ de la concertation.

¹² L'objectif important assigné au programme d'infrastructures du CIADT pour le développement des métropoles régionales est souligné.

¹³ Ces objectifs devraient préciser les fonctions à assurer : transit, desserte ; l'articulation et la complémentarité avec les autres projets et modes de transports dans une vision intermodale ; la reconquête ou non des itinéraires allégés ; les réserves à assurer pour les infrastructures à réaliser ultérieurement ; la cohérence avec les projets d'urbanisation, d'aménagement et de développement.

territoire ; puis, en 1999, la loi Voynet a conçu l'aménagement du territoire sur la base de huit schémas de services collectifs dont l'intégration territoriale devait être assurée par les schémas régionaux d'aménagement du territoire (SRADT).

Force est de constater que l'on se trouve actuellement dans une impasse pour les différentes pistes qui ont pu être explorées, qu'il s'agisse des directives territoriales d'aménagement (DTA), du schéma de services collectifs de transports, des SRADT ou des schémas régionaux d'aménagement des transports.

Le recours à une *directive territoriale d'aménagement associée à chaque grand projet* sur l'ensemble des territoires traversés dans la zone d'influence de l'infrastructure répondrait théoriquement à l'objectif poursuivi en ce sens que la DTA peut fixer « sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équipement, entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires ... », et qu'elle fixe « les principaux objectifs de l'Etat en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages ». L'expérience a montré l'usage improbable d'un tel outil pour traiter d'un unique projet linéaire, sans doute en raison de sa durée de réalisation et des caractéristiques de son périmètre lié au fait qu'elle ne traite jamais un seul projet d'équipement. De plus, elle a l'obligation de ne fixer que des objectifs. Enfin l'acceptabilité par les collectivités territoriales concernées n'est le plus souvent acquise que sur la base de préconisations minimales.

Le recours aux *SRADT* est aussi théoriquement possible, même si l'échelle de la plupart des projets concerne plusieurs régions, ce qui imposerait la cohérence des SRADT. En effet, le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire a effectivement cette vocation d'intégration des infrastructures de transport ; la LOADT du 25 juin 1999 précise : « tout grand projet d'infrastructure de transport doit être compatible avec les schémas de services transport de voyageurs et transports de marchandises. La région, dans le respect des compétences des départements, des communes et de leurs groupements, élabore un schéma régional de transport... Il doit être compatible avec les schémas de services. Il constitue le volet transport du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire prévu par la loi du 7 janvier 1983 ». « Ce schéma fixe les orientations fondamentales à moyen terme du territoire régional. Il comprend un document d'analyse prospective et une charte régionale... qui exprime le projet de développement durable du territoire régional. Il définit les principaux objectifs relatifs à la localisation des grands équipements, des infrastructures... qui doivent concourir au sein de la région aux projets économiques porteurs d'investissements et d'emplois, au développement harmonieux des territoires urbains, péri urbains et ruraux,... et à la protection et la mise en valeur de l'environnement, des sites, des paysages et du patrimoine naturel et urbain ». On doit constater que peu de régions ont entrepris l'élaboration de tels SRADT, lesquels n'auront au demeurant aucun caractère prescriptif.

Quant au *schéma de services collectifs de transports*, et bien qu'une directive ministérielle récente (en date du 25 mars 2004, portant sur les modalités d'évaluation des projets d'infrastructures de transports) s'y réfère, il est loin, en dépit de sa solidité juridique, de constituer le cadre de référence auquel chacun aspire¹⁴.

¹⁴ Les modalités de sa révision sont d'ailleurs actuellement à l'étude et en débat.

Dans ces conditions, toute tentative de relance d'une planification territoriale crédible et de mise en place d'un cadre approprié doit être placée sous le double signe de la prudence et du réalisme. Et ce d'autant plus que le contexte institutionnel est en pleine évolution.

4.2. Un contexte institutionnel en pleine évolution

Deux éléments tendent à ébranler le cadre dans lequel s'élaboraient traditionnellement les projets, et se prenaient les décisions : la montée en puissance du besoin de participation et de débat public ; la poursuite de la décentralisation. La légitimité ne se décrète plus d'en haut, elle se construit ; elle n'est plus le seul fait de l'Etat, mais suppose une concertation toujours plus étroite avec les collectivités concernées.

Dans le contexte de décentralisation renforçant la compétence des collectivités territoriales en matière d'aménagement et de planification, et alors que la plupart des actes d'aménagement et de construction, y compris en zone rurale, sont encadrés par une planification territoriale indicative ou prescriptive, il paraît indispensable que les études préalables à l'insertion de chaque projet d'infrastructures aboutissent à *un véritable document local de planification territoriale* nécessaire dès l'engagement des études préliminaires des projets d'infrastructures¹⁵.

L'Etat reste certes légitime pour établir le dispositif recherché de cadrage national d'aménagement du territoire pour les infrastructures, aussi bien pour des considérations d'échelle de territoire que de compétence. Mais il paraît irréalisable techniquement de l'élaborer à court et moyen terme sur tout le territoire national. En outre, cet exercice ne pourrait être conduit sans qu'y soient associées les collectivités, et cela sans préjudice des compétences qui leur sont attribuées en propre.

C'est pourquoi l'élaboration de schémas régionaux ou interrégionaux d'aménagement devrait en priorité porter sur les secteurs géographiques appelés à accueillir à plus ou moins brève échéance de grandes infrastructures. Leur étude devrait donner lieu à une élaboration conjointe entre les services de l'Etat et des collectivités concernées. Ces schémas n'acquerraient de portée prescriptive que dans une étape ultérieure, comme il est exposé ci-dessous.

La démarche à suivre pour la réalisation d'un tel cadrage pourrait donner lieu à un document de méthode sur l'accompagnement de l'insertion des projets d'infrastructures, à réaliser sous la double égide du MEDD et du MELT.

La mise en œuvre d'une telle démarche pour un projet donné devrait donner lieu à la définition du territoire concerné et à la mise en place pour chaque projet d'infrastructure d'une équipe chargée de ces études préalables constituée notamment de représentants des services de l'Equipement (CETE, DRE) et de l'Environnement (DIREN)¹⁶.

¹⁵ Il ne paraît plus possible de découvrir et de traiter les problèmes d'insertion « à chaud » au moment de l'engagement opérationnel des études par le maître d'ouvrage. Le programme des infrastructures étant généralement arrêté plusieurs années avant le début des études opérationnelles, il paraît indispensable de mettre à profit cette période pour préparer leur insertion territoriale.

¹⁶ Cette pratique est encore exceptionnelle. A noter que la restructuration des services de l'Equipement devrait favoriser l'organisation de ces études suivant les échelles de territoires adaptées aux projets dépassant souvent celle des départements.

Une telle base apporterait à l'ensemble des acteurs un affichage d'exemplarité sur la prise en compte de l'environnement et du développement durable¹⁷, une référence pour l'évaluation environnementale, et permettrait aux maîtres d'ouvrage des infrastructures d'établir un cahier des charges et un programme de chaque opération assurant leur intégration territoriale.

4.3. Quel cadre pour une meilleure insertion des infrastructures de transport dans la planification territoriale ?

Qu'il ne soit pas réaliste de s'engager dans l'élaboration d'un schéma directeur national d'aménagement tous secteurs confondus, n'implique pas qu'il faille renoncer à toute prise en compte du long terme. Cela passe d'abord par un regain d'intérêt pour les approches prospectives, quelque peu délaissées, alors qu'elles sont consubstantielles à l'idée même de développement durable.

Le délai important d'études des grands projets d'infrastructures rend nécessaires la prospective sur l'évolution de la mobilité et des territoires, l'anticipation et la réservation de leurs conditions d'insertion dans les documents de planification et d'urbanisme. Il est important de préserver les cohérences à assurer et les conditions de l'utilité et de l'opportunité du projet au moins pendant le temps généralement long (pouvant atteindre deux décennies) entre la décision de principe et la mise en service. Sans aller jusqu'à la réalisation d'un hypothétique schéma de synthèse global, il serait nécessaire de rassembler tous les éléments pertinents disponibles sur les vocations des différents territoires et pays, les sous-ensembles régionaux dont l'unité et l'identité devraient être préservées, les espaces naturels protégés. En tirant partie des études et cartes élaborées régionalement dans le cadre du schéma de services des espaces naturels et ruraux, ce zonage présenterait les grands corridors écologiques et des indications sur les ensembles naturels qu'il faudrait préserver de tout effet de coupure pour des raisons culturelles ou environnementales ; il s'agirait ainsi de faire la synthèse des schémas de service transports et espaces naturels et ruraux et des éléments des autres schémas relatifs au développement économique.

La question de la prospective faisant l'objet d'une réunion spéciale du Collège, on voudra bien se référer à son compte rendu.

Le cadre de planification à mettre en place doit répondre à deux principes fondamentaux :

- préserver l'avenir,
- assurer une bonne sécurité juridique.

¹⁷ Un tel dispositif serait cohérent avec la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement qui « souligne que la meilleure politique de l'environnement consiste à éviter, dès l'origine, la création de pollutions ou de nuisances plutôt que de combattre ultérieurement leurs effets, et la nécessité de tenir compte le plus tôt possible des incidences sur l'environnement de tous les processus techniques de planification et de décision ».

Un tel cadrage de cohérence de planification faciliterait la mise en œuvre de la directive du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. En effet, cette directive « a pour objectif d'améliorer la protection de l'environnement en soumettant à une évaluation de leurs incidences sur l'environnement, préalablement à leur adoption, les plans et les programmes qui constituent des documents de planification spatiale, des documentations de planification ou de programmation sectorielle tels que les schémas d'infrastructures, les schémas de déchets, les schémas de gestion des eaux, etc. ».

A défaut d'un tel cadre, une évaluation par projet ne permet pas une vue globale nécessaire pour maîtriser l'incidence des infrastructures sur l'environnement au niveau national ; limitée à un caractère local, l'évaluation pose en outre le problème d'incidence sur les territoires adjacents et de l'antériorité, en donnant une priorité de fait aux premières démarches d'évaluation non contraintes par les projets des autres territoires.

4.3.1. La préservation de l'avenir

A défaut d'un schéma directeur national et multisectoriel, lequel risquerait de figer de manière irréaliste l'avenir à un horizon d'une vingtaine d'années, il ne paraît pas hors de portée d'entreprendre l'élaboration :

- d'un maillage écologique (les "zones calmes" et les infrastructures naturelles) ;
- d'un corps de règles générales s'appliquant aux grands projets d'infrastructures et tenant compte des caractéristiques des milieux traversés.

Vers un maillage écologique :

Malgré le caractère ambitieux d'un tel objectif, il y est de plus en plus fait référence dans les textes émanant de la Commission européenne ou dans les grandes conventions internationales. Bien entendu, la mise en place d'un tel réseau ne se fera pas du jour au lendemain sur l'ensemble du territoire national. Il s'agit d'une démarche progressive tendant à assurer la continuité des espaces et corridors dont on souhaite conserver le caractère naturel.

Une telle démarche ne doit pas prêter à confusion. Le propos ne saurait être de mettre en place un maillage d'espaces sanctuarisés, sorte de squelette décharné, ni d'y prohiber tout aménagement d'infrastructures. Les espaces concernés feront l'objet de mesures de gestion permettant leur maintien sur le long terme, et les projets d'aménagement respecteront des cahiers des charges précis, dont les actuelles chartes des pays et des PNR donnent une idée.

Le cas des sites concernés par la directive Habitats mérite une mention spéciale. Il convient en effet d'assurer la cohérence et les moyens nécessaires pour l'application du décret de décembre 2001 ainsi que du projet de circulaire relatif à l'évaluation des incidences des programmes et projets au titre de Natura 2000, sans attendre que les sites soient juridiquement désignés. Pour l'instant, ces incidences sont examinées au cas par cas au titre de la police de l'eau ou lors de la DUP lors de l'instruction de projets en zone de protection spéciale au titre de la directive Oiseaux, sans que l'information de la Commission soit traitée au moment opportun¹⁸. Il devrait en être de même pour les projets de sites d'intérêt communautaire au titre de la directive Habitats, d'autant que certains projets nécessitent un avis de la Commission en cas d'incidences sur des espèces prioritaires.

Les grands maîtres d'ouvrage sont les premiers demandeurs d'informations, notamment cartographiques, recensant les réserves, espaces protégés et zones spéciales de conservation, car ils savent bien combien il serait vain de chercher à passer en force.

Un corps de règles générales tenant compte des caractéristiques des milieux traversés :

Les règles techniques applicables aux grands projets d'infrastructures¹⁹ – pouvant constituer une charte fixant les conditions de réalisation des nouvelles infrastructures – font actuellement peu de cas des caractéristiques (autres que géotechniques) des milieux traversés afin qu'elles y soient adaptées. Ne serait-il pas intéressant de les revisiter au regard des préoccupations croissantes d'insertion dans le site, de préservation des milieux naturels et de développement durable ? Il s'agirait de constituer une référence pour l'ensemble des maîtres d'ouvrage

¹⁸ Notons au passage que la question reste posée de l'applicabilité aux pétitionnaires privés de la directive EIE 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

¹⁹ Instruction sur les conditions techniques d'aménagement des routes nationales (ICTARN) et ICTAAL pour les autoroutes de liaison

d'infrastructures, comprenant des normes de caractère général, sans préjudice naturellement de leur inévitable adaptation au cas par cas. Une telle charte pourrait édicter :

- les conditions de compatibilité de nouvelles infrastructures avec les territoires concernés suivant les objectifs et contraintes s'y rapportant, notamment ceux relatifs aux espaces naturels et ruraux,
- les conditions d'insertion telles que le type et la géométrie des infrastructures qui pourraient néanmoins être autorisées.

Parmi les points qui pourraient être examinés dans ce cadre, on citera en vrac :

- le choix d'un parti d'aménagement (terrassement / ouvrage d'art) en traversée de zones humides,
- les mesures de protection contre les risques naturels,
- l'insertion des infrastructures dans les sites et paysages remarquables (profil en travers, dédoublement des chaussées, ouvrages de franchissement de la faune sauvage, écrans anti-bruit),
- les ouvrages de recueil et de traitement des eaux superficielles et de protection des nappes souterraines.

Notre savoir-faire en génie civil est reconnu, et la démarche proposée ici vise à l'ouvrir davantage encore vers la prise en compte du développement durable²⁰, avec un double résultat attendu :

- que les concepteurs de projets d'aménagement intègrent très en amont cette préoccupation ;
- que soit enrichi le dialogue entre ceux-ci et les services ayant en charge la protection de l'environnement, grâce à un savoir partagé.

4.3.2. Une démarche qualité pour une meilleure sécurité juridique

La mise en veilleuse des schémas de services collectifs, s'ajoutant au fait que les SRADT n'ont pas été élaborés, conduit à ce qu'actuellement, aucun cadrage national ni régional n'assure la cohérence entre les projets d'infrastructures, les perspectives d'aménagement, de développement et de protection.

En conséquence, au-delà de l'étude du cadre conceptuel à mettre en place pour l'accompagnement et l'insertion des infrastructures, une démarche de cohérence et d'intégration doit aussi traiter les questions juridiques et de procédures nécessaires pour l'inscription dans les documents d'urbanisme et de planification, et la mise en œuvre des projets d'infrastructures. Elle doit en particulier préciser l'articulation des différentes procédures d'études, de concertation, de débat public, d'évaluation, et d'inscription des opérations dans les documents de planification. Ainsi, serait définie une véritable démarche qualité, gage d'efficacité et de sécurité juridique.

Le Collège "qualité du service public" a engagé une réflexion sur la portée prescriptive des différents documents de planification, leur hiérarchie et leur articulation. Deux aspects méritent une attention particulière : les procédures d'évaluation des projets, plans et programmes ; les modalités de concertation avec les acteurs concernés et d'information et de participation du public aux décisions. Il convient par ailleurs de tirer les conséquences de la

²⁰ Il semblerait intéressant de mieux connaître les pratiques des Länder allemands en la matière. Ce point ne pourrait-il être inscrit comme l'un des thèmes de la coopération franco-allemande ?

démarche engagée pour une meilleure inscription des infrastructures dans la planification territoriale, sur l'organisation des services et les compétences à développer.

5. L'évaluation des projets, plans et programmes ; la participation du public

L'instruction mixte à l'échelon central ayant été supprimée (ordonnance du 19 septembre 2003), les modalités de concertation inter-administrative restent à préciser. Cependant,

- l'art. 7 du décret du 12 octobre 1977 modifié permet à l'Etat d'obtenir l'étude d'impact à l'occasion de chaque dossier de demande d'autorisation ou d'approbation concernant un projet assujéti à l'étude d'impact ;
- le décret du 1^{er} août 2003 permet à l'autorité compétente pour autoriser ou approuver le projet de faire compléter le dossier, et prévoit la création dans chaque préfecture d'un fichier départemental des études d'impact à disposition du public.

La directive du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement pose *la question de la définition de « l'autorité environnementale »* au niveau national, chargée de décider des plans et programmes à soumettre à évaluation, d'assurer la cohérence des méthodes, d'effectuer la consolidation des études d'incidence au niveau national et de rendre compte à Bruxelles. Cette autorité doit être indépendante des maîtres d'ouvrage et dotée d'une capacité d'expertise pour les grands projets.

La réponse qui semble actuellement être donnée est : au niveau central : le Premier ministre ; au niveau local : le préfet. Il n'est pas certain que cette réponse soit durablement tenable, car elle tend à confondre dans une même autorité celle qui est pétitionnaire et celle qui évalue. Par ailleurs, l'expérience passée a montré combien le recours à un arbitrage interministériel pouvait être problématique. Le MEDD, pas plus que ses services extérieurs (les DIREN), ne semblent actuellement en mesure d'exercer ce rôle d'autorité environnementale. Mais il leur appartient de définir les bases méthodologiques des études d'incidence, et d'être associés à l'élaboration de leur cahier des charges, voire de les approuver.

Au niveau du MEDD, l'évaluation se met en place sur les plans et les programmes. Il est prévu une seule évaluation, ce qui devrait simplifier l'examen des projets ; mais il n'est pas toujours facile de décider la répartition des dossiers entre projets et programmes et de fixer ce qu'il convient d'évaluer (cas des projets soumis à la directive plans et programmes et qui concernent des territoires Natura 2000 ; cas des aménagements fonciers uniquement soumis à études d'impact). Il faut assurer la consultation et l'examen du rapport environnemental. Le débat public ouvre des possibilités très larges sur les sujets mis en débat et sur l'opportunité des projets.

Il y a par ailleurs, une progression de la prise de décision, depuis les schémas nationaux jusqu'aux projets, en passant par les schémas locaux. Quel contenu donner à l'évaluation des schémas, par rapport à l'évaluation des projets ? L'évaluation ne porte pas que sur des aspects spatiaux... Il faut tenir compte des questions d'énergie, d'effet de serre.

Les dossiers mis en consultation sont parfois notoirement insuffisants sur les questions d'environnement, notamment en cas de débat public. Il conviendrait de fixer aux maîtres d'ouvrage un cahier des charges permettant d'apprécier à leur juste mesure l'incidence sur l'environnement des projets envisagés, et d'appeler l'attention de la CNDP sur ce point.

Enfin on ne peut que rappeler les difficultés que l'on rencontre à nourrir un véritable débat d'opportunité. Peut-on remettre en cause localement la continuité d'un itinéraire d'importance

nationale ? Faut-il continuer à développer les infrastructures indépendamment du niveau de satisfaction des besoins déjà atteint, en particulier par comparaison à d'autres pays ?

6. L'organisation et les moyens des services du MEDD ; le développement des compétences

L'exercice du rôle d'autorité environnementale par le MEDD et les propositions d'amélioration de sa participation à l'instruction des projets évoqués au chapitre suivant imposent de revoir son organisation et ses moyens. La mise en place d'un bureau "Planification et infrastructures" et d'un pôle d'appui technique au sein de la D4E va dans le bon sens, les moyens restant cependant trop modestes. Le traitement du dossier de "l'axe Rhône-Languedoc" avec cette nouvelle organisation sera riche d'enseignements.

La maîtrise de la cohérence et du contrôle de l'évaluation environnementale au niveau national sera mieux assurée par la meilleure définition de la hiérarchie des documents de planification, des programmes et des projets, telle qu'elle a été évoquée plus haut. Le cadrage national ou à défaut le cadrage local, également mentionnés ci-dessus, sera un moyen de clarifier la référence d'évaluation, d'améliorer la cohérence territoriale, et d'assurer, pour chaque projet d'infrastructure, le suivi des différentes étapes depuis les études jusqu'au bilan après mise en service.

Les nécessités et le développement d'évaluations fiables et complètes, en couvrant tout le champ du développement durable, ne peuvent avoir de sens dans l'esprit des directives européennes que si sont évaluées parallèlement les compétences nécessaires en matière de connaissance et d'expertise²¹, et s'il y est répondu. Le MEDD dispose-t-il d'un service technique central à la hauteur de cette ambition ? S'il est légitime d'attendre des maîtres d'ouvrage qu'ils progressent dans la voie d'une meilleure prise en compte de l'environnement, il l'est tout autant d'attendre des services du MEDD qu'ils gagnent en capacité d'expertise et en professionnalisme.

Ainsi, avec une meilleure expertise, il sera possible d'analyser plus rationnellement le « besoin » d'infrastructures, avec toutes ses incidences, de médiatiser ces questions et permettre un véritable débat public sans craindre les contre-expertises. Après identification des besoins prioritaires et prise en compte des résultats obtenus dans différentes démarches (observatoires, agendas 21, suivi et évaluation environnementale... ; comparaison avec les pratiques d'autres pays européens), les programmes de formation, d'éducation, d'études, d'expérimentations, d'expertise, pourraient être orientés et développés.

²¹ Portant notamment sur les questions :

- d'écologie, de biodiversité, de santé,
- de développement économique et social.

Pour ce deuxième point, il convient de souligner l'importance et la complexité des études de mobilité durable, d'intermodalité permettant de fiabiliser les prévisions d'usages, de déplacements et de trafic pour les infrastructures de transport, y compris sur le long terme, et les externalités correspondantes. A cet égard, une surestimation de ces usages fait partie des risques à réduire, notamment pour les coûts directs ou indirects pour la société, même si l'infrastructure est concédée.

A noter que la « circulaire Idrac » relative à l'évaluation socio-économique des projets d'infrastructures est en cours de révision.

Il paraît nécessaire de clarifier, d'expertiser et d'évaluer la valeur écologique, économique et patrimoniale, des espaces et milieux naturels non protégés par une réglementation explicite si l'on veut que la consommation d'espace et de nature soit prise en considération à un niveau suffisant.

En résumé, le Collège note :

- L'utilité de clarifier la "valeur de décision" du CIADT, qui devrait être celle d'une orientation, image du futur à un moment donné, invitant les services de l'État à engager ou accompagner des débats d'opportunité et processus d'études ;
- La quasi-inexistence actuelle d'un cadre de cohérence national pour les infrastructures dans une perspective de développement durable, pourtant bien nécessaire pour l'application des directives européennes : évaluation des incidences sur l'environnement (EIE), évaluation de l'incidence de plans et programmes sur l'environnement (EIPPE), Natura, énergie... ;
- Le potentiel important de travaux réalisés au niveau régional et national dans le cadre des schémas de services, potentiel qui doit être valorisé ;
- Le progrès que constitue, pour le MEDD, la mise en place au sein de la D4E d'une structure adaptée pour permettre un dialogue interministériel réel, à rendre équilibré et efficace sur les questions d'infrastructures. Cet outil, bureau et pôle technique, devrait être renforcé.

Le Collège propose par ailleurs trois axes d'approfondissement :

- Un travail préparatoire à la mise en place d'un cadrage local de planification territoriale pour l'insertion des projets d'infrastructures. Ce travail devrait dans une première étape être concentré sur les parties du territoire appelées à accueillir de grandes infrastructures de transport. Il donnerait lieu à l'établissement d'un document de méthode portant sur les objectifs d'aménagement, en traitant l'ensemble des relations entre l'infrastructure et les territoires traversés. Ce document traiterait de la prise en compte des zones sensibles et des périmètres protégés de toute sorte, appelés à constituer une ébauche du projet de maillage écologique national assortie de recommandations de caractère général sur les tracés, les partis d'aménagement possibles et les conditions d'insertion. La D4E pourrait en assurer le pilotage avec les DIREN et les services de l'Equipement.
- La définition de normes générales applicables aux grandes infrastructures linéaires, prenant en compte les caractéristiques des milieux traversés. Le pilotage pourrait être assuré conjointement par le MEDD et le MELT avec le concours des réseaux techniques de l'Etat et de ses établissements publics, ainsi que par ceux des grands maîtres d'ouvrage.
- L'élaboration d'une démarche qualité pour une meilleure inscription des infrastructures linéaires dans la planification territoriale : hiérarchie des documents, articulation de leurs dispositions, débat public, évaluation. Cette démarche pourrait être soutenue conjointement par le CGPC (5^{ème} section) et par l'IGE (2^{ème} et 3^{ème} Collèges).

II) L'amélioration de la prise en compte de l'environnement et du développement durable dans les projets d'infrastructures linéaires

Au cours de la dernière décennie, selon la majorité des acteurs contactés, la prise en compte de l'environnement dans les projets d'infrastructures linéaires a bien progressé. Ce progrès tient notamment aux efforts engagés par les maîtres d'ouvrage conjugués à l'accroissement de la vigilance et de la demande sociale.

Cependant, la situation actuelle ne paraît pas optimale, aussi bien pour ces acteurs que pour le MEDD – et certainement aussi pour les riverains.

Les projets de ce type peuvent et doivent donc encore être améliorés.

L'identification des marges de progrès et des moyens pour les mettre en œuvre nécessiterait un audit environnemental significatif des réalisations récentes et de leur contexte, permettant de faire un état des lieux, d'analyser et de rechercher les causes des insuffisances constatées, et de proposer des améliorations.

A défaut d'un tel audit et d'évaluations – notamment celles prescrites par les directives européennes²² et la réglementation française, il s'agit de prolonger l'examen des sujets évoqués dans le chapitre précédent en recherchant la cohérence dans la chaîne complète allant des études préalables à la réalisation puis à la gestion.

A) L'analyse de la situation actuelle²³

1) La diversité des cultures et des évaluations en matière d'environnement et de développement durable

L'appréciation ou l'évaluation de la qualité environnementale des projets - et en conséquence du chemin à parcourir pour son amélioration - reste insuffisante dans la mesure où, en dehors du champ réglementaire, il existe peu de culture partagée, de référentiels et de démarche qualité, ni d'indicateurs et de méthode complète d'évaluation.

La prise en compte de l'environnement repose sur des éléments de culture, des pratiques, des concepts qui sont loin d'être partagés entre les différents acteurs concernés, ce qui se traduit encore par des passions, des affrontements, des compromis incertains.

Les débats sur l'évaluation et les critères de qualité montrent la diversité des cultures.

²² Directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Ce texte est généralement méconnu des praticiens et inappliqué. Il soumet à évaluation notamment les projets de construction d'autoroutes, de voies pour le trafic à grande distance des chemins de fer, les voies navigables permettant l'accès de bateaux supérieurs à 1 350 t.

La présente note ne se limite pas à préconiser la systématisation de son application et de celle des différents textes en la matière, mais propose des mesures d'évolution progressive des pratiques basées sur les constats actuels, favorables à l'acculturation.

²³ Cette analyse est basée sur les contacts pris avec les acteurs concernés, pour rechercher les causes d'insuffisance de qualité environnementale et proposer quelques pistes d'amélioration.

2) L'imprécision et l'extension du champ de l'environnement et du développement durable

Le champ de l'environnement est défini par différents textes successifs qui, sans être contradictoires, montrent une diversité de rédactions²⁴.

Ces définitions devraient être harmonisées, précisées et complétées pour intégrer le champ du développement durable et de ses différents facteurs²⁵, tels que la prise en compte du long terme, des risques et des externalités.

3) La culture des maîtres d'ouvrage et des maîtres d'œuvre des infrastructures

Les maîtres d'ouvrage essaient d'optimiser les objectifs fonctionnels en tenant compte des contraintes réglementaires, de budget et de planning, sans oublier l'acceptation sociale. Ils sont conscients de l'importance pour leur image de leurs efforts en faveur de l'environnement, ce qui les conduit souvent à donner des gages de bonne conduite ; au minimum, ils souhaitent atteindre le niveau requis d'acceptabilité sociale et de limitation de risques de contentieux ; fort heureusement, il semble que l'importance du coût des « mesures en faveur de l'environnement » évalué dans les études d'impact en valeur absolue, ou relative au montant de l'opération, ne soit plus un critère de qualité environnementale.

La culture en écologie et en environnement des **maîtres d'œuvre** est encore faible, notamment en ce qui concerne la nature.

²⁴ Notamment :

- La directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 retient les effets directs et indirects sur les facteurs suivants :
 - ✓ l'homme, la faune, la flore ;
 - ✓ le sol, l'eau, l'air, le climat, le paysage ;
 - ✓ l'interaction entre ces facteurs ;afin de protéger la santé humaine, contribuer par un meilleur environnement, à la qualité de la vie, veiller au maintien des diversités des espèces, conserver la capacité de reproduction de l'écosystème en tant que ressource fondamentale de la vie ;
- Le décret du 25 février 1993 relatif aux études d'impact qui prescrit « une analyse des effets directs et indirects, temporaires et permanents du projet sur l'environnement, et en particulier sur la faune, la flore, les sites et les paysages, le sol, l'eau, l'air, le climat, les milieux naturels et les équilibres biologiques, sur la protection des biens et du patrimoine culturel et, le cas échéant, sur la commodité du voisinage (bruit, vibrations, odeurs, émissions lumineuses) ou sur l'hygiène, la sécurité et la salubrité publique » ;
- Le projet de décret associé au projet de loi de transposition de la directive d'évaluation des plans et programmes introduit les notions de diversité biologique, de population, de santé humaine, et d'interactions entre les différents facteurs.

²⁵ Il conviendrait de prendre en compte la consommation de ressources naturelles et d'énergies non renouvelables, la consommation d'espace et le cloisonnement spatial, les risques tels que les risques d'inondations (le terme de sécurité étant trop général). Le thème de la transparence écologique et hydraulique n'apparaît pas explicitement en tant qu'objectif de bonne insertion environnementale ; il pourrait être mentionné dans les textes d'application relatifs aux infrastructures.

4) Les points sur lesquels l'amélioration de l'environnement est possible et souhaitable selon les maîtres d'ouvrage

Les points présentés au cours de la réunion du 7 juillet 2003 par les grands maîtres d'ouvrage routiers sont très divers²⁶.

5) La situation actuelle des cultures et des pratiques des services du MEDD et du MELT

Les différents **services du MEDD** concernés par les infrastructures ne partagent pas vraiment une culture commune en matière d'infrastructures ; aucun ne se sent vraiment porteur de l'ensemble des études d'incidence.²⁷

La difficulté sera accrue avec la montée en puissance des maîtres d'ouvrage locaux dans le cadre de la décentralisation.

Les services du MEDD ne disposent pas encore d'une méthode d'évaluation des incidences d'un projet au regard des objectifs du développement durable, avec les indicateurs pertinents. S'il leur appartient, en tant que services instructeurs, de se rapprocher des autres organismes

²⁶

Direction des routes :

Le paysage comme point d'entrée du développement durable
Indicateurs de route durable
Concertation
Management environnemental

Service d'Etudes Techniques des Routes et Autoroutes :

Concertation et débat public
Absence de normes environnementales
Aspects sanitaires des études d'impact : air, bruit, sol, eau,
Incidence vis à vis de Natura 2000
Remembrements
Recyclage et valorisation des déchets de la route
Analyses systémiques (effets cumulatifs, synergies)

Réseau Ferré de France :

Identification des informations utiles pour la prise en compte de l'environnement
Compétence des BET en génie écologique
Intégration du développement durable dans les politiques publiques : prise en compte des risques, de l'irréversibilité
Ecolabels

Association des Sociétés Françaises d'Autoroutes :

Aspects socio-économiques pour favoriser l'acceptabilité des projets par le public
Analyse de l'intérêt pour la biodiversité d'une emprise plus importante
Expertise pour la définition d'une stratégie de protection des milieux naturels
Coordination avec les autres infrastructures
L'identification des risques
Gestion pérenne des emprises latérales par les agriculteurs
Développement des technologies embarquées pour mieux impliquer les usagers dans la lutte contre l'effet de serre

²⁷ L'absence de capitalisation des expériences sur l'instruction des projets - notamment des instructions mixtes et des études d'impact-, sur la participation des services à l'élaboration et la réalisation des projets, l'explique en partie ; cette situation est rendue difficile par l'insuffisance de connaissance et d'expertise sur de nombreuses questions d'écologie et d'effets à long terme susceptibles de guider les choix au niveau de la conception en application du principe de précaution ; l'apport des observatoires est trop récent pour être pertinent sur la durée.

compétents (INERIS, réseaux techniques des Ministères...), notamment pour ce qui touche à la santé, ils n'ont pas les moyens de procéder à de véritables contre-expertises des dossiers. Cette question, évoquée précédemment dans le cadre de l'évaluation préalable des incidences, se pose notamment pour l'examen des études d'impact. Même si le recours à une expertise externe est possible, une expertise interne minimum paraît nécessaire. Concernant l'évaluation de la prise en compte du développement durable, certaines DIREN sollicitent les préfetures pour élaborer l'avis à donner sur les aspects de développement économique et social.

Au niveau du **MELT**, il semble que la culture des acteurs soit aussi très diverse. En outre, la complexité des procédures, les compétences et les moyens humains disponibles, les contraintes de budget et de délais, ne permettent pas toujours de traiter les questions d'environnement en toute sérénité.

Pour ce qui concerne **les routes**, il n'y a pas encore de culture vraiment partagée en interne et avec le MEDD sur les points suivants.

- La rédaction des **guides et des circulaires** est complexe ce qui nuit à leur lisibilité, leur connaissance, leur compréhension, leur appropriation et leur mise en oeuvre²⁸.
- **Les études d'impact** manquent quelquefois de contenu ; elles n'orientent pas toujours les études dès l'amont ; et leur production peut se limiter au respect du formalisme pour éviter le contentieux. Cela est dû notamment à l'insuffisance des compétences en matière de nature des bureaux d'études techniques chargés de la production de ces études. Elles ne permettent pas toujours de faire un suivi – évaluation.
- Les textes et les pratiques en matière de **procédures d'études et d'instruction** diffèrent selon qu'il s'agit de maîtrise d'ouvrage Etat ou de concessions. Dans le premier cas, le contrôle de la direction des routes est plus étroit que dans le deuxième cas : les Sociétés approuvent les avant-projets qui souvent sont décomposés entre avant-projets techniques et avant-projets « environnement », ces derniers étant produits très tardivement (quelquefois après mise en service).

²⁸ La diversité des rédacteurs, l'imprécision des termes utilisés, leur caractère analytique, l'absence de méthode synthétique et de possibilité de pondération des différents critères traduisent des concepts environnementaux qui ne permettent pas un affichage clair et partagé d'une doctrine, d'une méthode et d'un management environnemental .

Leur application la plus fidèle ne garantit pas la qualité.

Aussi, le résultat obtenu dépend de leur compréhension par les concepteurs et les gestionnaires, de leur culture et de leur bonne volonté.

Toutefois, il ne paraît pas opportun de produire de nouvelles directives se superposant à l'ensemble actuel - ce qui aurait pour conséquence d'accroître la complexité - ni d'essayer d'actualiser, de rendre cohérents et de synthétiser l'ensemble des textes pour améliorer leur lisibilité, leur compréhension, leur appropriation .

Il paraît plus utile de renforcer la concertation entre les maîtres d'ouvrage et les services du MEDD sur de nouvelles bases à définir.

- Les **notions d'opération, de programme et de projet** restent floues²⁹.

Le découpage d'une infrastructure et de ses actions d'accompagnement en projets complémentaires pose le problème des limites de responsabilité des maîtres d'ouvrage dans un contexte où les imbrications sont appelées à se développer : pour les transports, les objectifs d'un projet doivent se situer dans une perspective multimodale et d'aménagement du territoire impliquant des projets connexes (échangeurs, gares, desserte de zones d'habitation et d'activités, connexions entre les différents modes, promotion du développement local) ou à l'inverse des mesures de protection et d'interdiction de construire dans certains sites où tout développement doit être exclu.

- **La prise en compte de l'environnement est souvent vécue comme une contrainte pour les maîtres d'ouvrage**, nécessitant une étude d'impact au niveau de l'avant-projet et la définition de mesures réduisant les nuisances ; plusieurs maîtres d'ouvrage semblent attendre la définition des caractéristiques des ouvrages au niveau de l'avant-projet pour commander l'étude d'impact, et le niveau du projet pour commander l'étude d'incidence loi sur l'eau. Cette pratique est contestable : nous avons vu précédemment que la directive EIE de 1985 préconise l'évitement, dès le début des études, des incidences défavorables potentielles sur l'environnement afin d'orienter la conception de l'insertion du projet le plus tôt possible. Il convient de rappeler la nécessité de l'examen dès l'amont des enjeux environnementaux conduisant à la définition d'objectifs environnementaux associés aux objectifs fonctionnels formulés en termes de résultats à atteindre.
- **Le paysage** : fait-il partie ou non du champ de l'environnement ? La première page de la circulaire du 11 mars 1996 de la Direction des routes présente clairement la distinction entre paysage et environnement : «si environnement et paysage doivent s'articuler, ils doivent préalablement être dissociés puisque ce qui ressort du paysage est de l'ordre d'un choix culturel alors que l'environnement est de l'ordre du mesurable donc d'essence technique ou scientifique ». Cette définition est contestable : elle ne distingue pas l'intérêt de créer un nouveau paysage découvert par les usagers de la route d'une part ni l'incidence du projet routier sur le paysage vu par les habitants ou les usagers à proximité (qui doit faire partie de l'étude d'impact). Elle ne paraît pas cohérente avec l'objectif de préservation et de protection des paysages inscrit dans la loi « Paysages » et dans le projet de loi relatif au développement des espaces ruraux. L'évaluation de l'incidence sur le paysage doit être intégrée à l'évaluation environnementale prescrite par les textes y

29

- Le terme d'opération est utilisé dans un cadre administratif de gestion budgétaire et comptable (exemple d'opérations d'un contrat de plan pouvant comprendre plusieurs projets) ;
- le décret précité sur les études d'impact retient la notion de projet ; en dehors des questions posées par son découpage en plusieurs tranches dans le temps et dans l'espace, un projet peut comprendre plusieurs éléments répartis entre différents maîtres d'ouvrage (la route proprement dite, ses abords – accès, dépendances, équipements annexes - les remembrements et aménagements fonciers, les mesures compensatoires, les mesures d'accompagnement telles que la requalification d'infrastructures parallèles, ...) ; pour les opérations complexes, combinant par exemple la construction de l'infrastructure et les aménagements fonciers avec leurs travaux connexes, il n'y a pas de maître d'ouvrage global ; dans ce cas, y a-t-il plusieurs projets donnant lieu à autant d'études d'impact indépendantes ?
- la notion de programme comporte différentes définitions : la définition « physique » souvent liée à son unité fonctionnelle ; la définition d'un programme intégrant l'infrastructure et sa participation aux services rendus de transport et de déplacement ; la définition donnée dans la directive Plans et programmes et la définition juridique de la loi MOP associant un programme à un maître d'ouvrage assumant sa définition et sa responsabilité lors des phases successives d'instruction (concertation ; études d'impact ; dossiers d'engagement ; bilans ; évaluation).

compris sur ses aspects techniques. Le paysagiste de la route est plus incité à la mise en valeur ou à la mise en scène de la route qu'à la neutralité d'intégration ou à la protection des paysages existants, d'autant qu'actuellement l'importance des terrassements nécessaires à cette mise en valeur n'est pas limitée par l'analyse de son incidence sur la consommation d'espace et de ressources naturelles, ainsi que sur **la transparence écologique et hydraulique**.

- Cette question rejoint l'appréciation de la **valeur de la consommation de nature**, de son caractère réversible ou non, de la valeur dans les études d'impact ou d'évaluation de la compensation de cette consommation par la création d'une nouvelle nature, capable de rendre les mêmes services aux générations futures.
- La recherche de transparence écologique et hydraulique s'oppose à la **culture de l'équilibre déblais-remblais** résultant de la seule approche économique des terrassements.
- Le **traitement local des aménagements hydrauliques** avec des solutions pouvant présenter une inadaptation à la résolution des problèmes et une insuffisance de prise en compte des risques et de la pérennité de la gestion.
- La pratique **d'éclatement des procédures dans le temps** (projet de route proprement dit, remembrement, incidences sur la nature, loi sur l'eau) ne permet pas une évaluation globale des impacts notamment pour les milieux traversés. Elles peuvent conduire à ajouter des contraintes successives sans cohérence d'ensemble, ni souci d'optimisation économique ou environnementale.

Il convient d'ajouter que la culture des sociétés d'autoroutes peut être différente de celle du MELT dont la tutelle ne porte pas toujours sur la qualité environnementale des projets.

7) Les relations MEDD- MELT dans le cadre de la circulaire et du protocole du 14 septembre 1999

La circulaire et le protocole du 14 septembre 1999 entre la direction des routes et la direction de la nature et des paysages avaient pour objectif de renforcer la coopération entre ces deux directions et entre les directions régionales de l'environnement et les services déconcentrés de l'équipement pour l'élaboration et l'instruction des projets.

Prévue dans le protocole, l'évaluation conjointe dans un délai de 2 ans n'a pas été faite. Au niveau déconcentré, l'application de ces textes est très variable. Elle repose principalement sur les rapports entre personnes qui diffèrent suivant les régions en fonction des pratiques et de la culture des services, de la motivation des agents, de leurs moyens et de leur disponibilité.

Souvent, les DDE se limitent à une approche administrative demandant par courrier à la DIREN la production de données sur l'environnement ; la consultation de la DIREN sur les études préliminaires et sur les tracés intervenant très tardivement.

Peu de DIREN sont en mesure de participer réellement aux choix structurants et de peser sur l'évolution des projets.

Les DIREN, par manque de temps et de moyens, se limitent souvent aux protections réglementaires ; elles n'utilisent pas toujours l'ensemble de leur expertise sur les territoires provenant de leurs connaissances et de l'ensemble des données et études capitalisées (études

d'impact, diagnostics territoriaux, schéma de services espaces naturels, projets de territoires, zonage des sites à enjeux, ...) permettant de produire un porter-à-la-connaissance complet (portant à la fois sur l'eau et la nature) - du type profil environnemental - avec la hiérarchie des enjeux environnementaux et des contraintes.

Certaines DIREN ne connaissent pas le guide sur la prise en compte des milieux naturels dans les études d'impact établi par la DIREN Midi Pyrénées en novembre 2002.

Il convient de noter l'impossibilité pour les services du MEDD, faute d'outil technique, « de prendre en compte les effets sur la santé, l'analyse des coûts des pollutions et nuisances ainsi que les consommations énergétiques » comme le demande la circulaire du 17 février 1998 et les textes relatifs aux études d'impact.

En cas de problèmes entre les services, le Préfet semble arbitrer majoritairement en faveur du maître d'ouvrage pour éviter un blocage ou un retard des projets.

Les DIREN ne sont pas toujours consultées sur les projets de DUP (cas de l'instruction mixte au niveau d'un département entre services départementaux, la DIREN étant quelquefois oubliée n'étant pas principalement un service départemental).

Au niveau central, si la cosignature des DUP est toujours pratiquée, il arrive que leurs prescriptions ne sont pas toujours appliquées.

Après DUP, les DIREN ne sont généralement plus associées aux projets ; au surplus, il y a souvent perte de mémoire et discontinuité : les agents ayant suivi les études ne sont pas ceux présents au cours de la période généralement longue entre la DUP et la mise en service.

Lorsque la procédure impose la production d'une liste des engagements de l'Etat, leur suivi n'est pas toujours exercé avec précision et vigilance. Leur non respect n'est pas sanctionné.

Les bilans techniques et environnementaux après mise en service prévus par les textes sont rarement produits.

8) Les rapports de l'IGE

L'IGE est sollicitée pour des missions de conseil ou d'expertise portant notamment sur des projets d'infrastructures (cf. tableau joint).

En dehors de quelques réflexions à caractère général, les missions sur les infrastructures ne concernent qu'une très faible part des projets et de leurs différents aspects. Elles ne portent souvent que sur un aspect technique ou environnemental à un certain stade de la conception ou de la réalisation.

La commande ne fait pas toujours apparaître l'origine précise du problème posé. Les rapports ne portent pas systématiquement sur l'origine des causes. Les suites données aux rapports et aux recommandations sont rarement connues.

Aussi, leur exploitation ne donne qu'une vue très partielle des problèmes rencontrés, des dysfonctionnements constatés et n'apportent pas toujours d'éclairage sur les moyens de les prévenir et de les éviter.

Les recommandations de l'IGE portent principalement sur la nécessité d'assurer la cohérence entre le contexte local, l'aménagement et l'infrastructure au niveau de la recherche de tracés ; s'agissant de la prise en compte des milieux naturels, des milieux aquatiques et de l'hydrologie, l'IGE recommande une plus grande attention pour améliorer leur connaissance et leur prise en compte dans les études dès l'amont du projet.

L'expérience complémentaire de l'IGE à l'occasion d'autres missions portant notamment sur la prévention des risques d'inondations et la protection de la nature lui a donné la conviction de **l'insuffisance des études amont** et de la **nécessité d'améliorer la transparence écologique et hydraulique des projets**.

B) Les propositions d'actions³⁰

Elles résultent des constats précédents en jouant sur les différents niveaux d'intervention possibles ou envisageables.

Les propositions suivantes devront notamment avoir pour objet de rationaliser les définitions, les méthodes, les outils et les procédures pour favoriser la convergence des cultures³¹.

1. L'élaboration d'un volet « environnement et développement durable » dans l'étude préliminaire

Les dossiers dont peut se saisir et être saisie³² la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) doivent se situer au début des études ; les textes indiquent que « le débat porte sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du projet ». Il ne peut donc intervenir qu'après un niveau d'études suffisant même si les questions posées sont préalables et si les réponses doivent porter sur l'opportunité et l'utilité du projet. Il est recommandé que le débat se situe à la fin de l'étude préliminaire afin de recueillir l'avis sur des principes de localisation, d'insertion, de participation à l'aménagement et de prise en compte de l'environnement.

L'étude présentée à la concertation, avec les caractéristiques principales du projet, devrait comprendre un volet « environnement et développement durable »³³, ces caractéristiques – notamment le tracé dans une bande de 1000 m et le profil en long approximatif pour les routes – déterminant directement ce volet avec une description sommaire des différents impacts potentiels qui doit être portée à la connaissance du public.

Préalablement à la concertation publique, quel que soit le maître d'ouvrage, il est souhaitable qu'il y ait une concertation interservices à laquelle participe le MEDD. Il ne s'agit pas pour les services du MEDD de faire des études de tracés pour présenter des contre-propositions mais d'être en mesure d'exposer leurs idées sur les types d'insertion possibles suivant le contexte géomorphologique et écologique.

Si les services ne disposent pas de la capacité d'études en régie au moment où elles sont pertinentes, il serait utile de mettre à leur disposition les crédits d'études nécessaires.

³⁰ Ces propositions devraient être précisées en fonction de leur pertinence selon l'importance des projets et selon des critères et des seuils à déterminer.

³¹ Certaines propositions se recourent volontairement lorsqu'elles s'appliquent à des projets de différents niveaux d'importance, ou en prévision de constituer des propositions alternatives en cas d'abandon de certaines d'entre elles.

³² En l'absence de cette saisine, la concertation avec le public peut également être organisée.

³³ Pour simplifier, ce volet pourrait comprendre 2 parties relatives aux incidences directes :

- les sites, les paysages, le patrimoine bâti, le cadre de vie, le patrimoine naturel, l'agriculture (l'insertion et l'incidence physique, la consommation d'espace) ;
- les milieux naturels et les équilibres biologiques, la réversibilité (l'insertion et l'incidence écologique), les services rendus ;

et 5 parties relatives aux incidences indirectes qui dépendent des mesures de précaution, de prévention et d'atténuation à intégrer progressivement dans le projet ainsi que des ouvrages annexes, des mesures d'accompagnement ou compensatoires :

- l'eau, la transparence écologique et hydraulique ;
- les risques, la vulnérabilité ;
- l'air, la santé, le bruit ;
- les activités humaines,
- l'aménagement, l'urbanisme et le développement.

Des critères d'évaluation³⁴ devraient être stabilisés pour permettre des évaluations homogènes et une hiérarchie des enjeux.

2. L'élargissement du champ des études d'impact

La prise en compte du développement durable devrait conduire à élargir le champ des études d'impact en demandant une analyse de l'incidence du projet (y compris équipements annexes, mesures d'accompagnement et compensatoires) sur la transparence écologique et hydraulique, sur la consommation d'espace, de ressources naturelles et d'énergies non renouvelables (prise en compte du long terme), sur les risques tels que les risques d'inondations, sur les activités humaines et le développement socioéconomique, et sur les interactions et synergies entre les différents facteurs.

Les études d'impact devraient être connectées au volet « environnement et développement durable » de l'étude préliminaire et aux évaluations des bilans environnemental et socioéconomique.

3. La concertation inter administrative. L'instruction des études d'impact

Pour les grands projets, il serait utile de mettre en place une structure de coordination interservices pour coordonner l'ensemble des services de l'Etat concernés et indépendants de la maîtrise d'ouvrage pour décider des programmes d'études, d'expertise et d'évaluation, coordonner les évaluations, études d'impact et procédures...

4. Le regroupement des enquêtes publiques

Afin de faciliter la compréhension du projet et de ses impacts pour le public, tenir compte des interactions entre le projet proprement dit et les projets connexes (ouvrages hydrauliques...) et permettre une évaluation globale de son incidence sur l'environnement, il conviendrait de regrouper les différentes enquêtes publiques, notamment celle relative au projet proprement dit et celle relative à l'autorisation loi sur l'eau.

Les retours d'expériences réussies en la matière devraient être exploités.

5. La concertation MELT- MEDD

Les relations entre le MEDD et le MELT sont en cours de redéfinition avec un premier cas d'application sur l'axe Rhône-Languedoc. Compte tenu de la complexité de la situation, la procédure de débat public n'a pas été retenue ; un livre de dialogue territorial est élaboré, à destination des élus, avec un cahier consacré à l'environnement. Il n'est pas sûr que les deux ministères puissent avoir une culture commune, leurs métiers étant différents, mais ils peuvent

³⁴ A titre d'exemple pour les routes, il semble possible d'améliorer le processus actuel en fixant, d'un commun accord entre les services en charge de l'équipement et ceux qui portent les enjeux environnementaux, un certain nombre de règles et ratios à respecter, ou en tout cas dont on ne saurait s'écarter sans motifs suffisamment sérieux telles que :

- en zones humides (notion à préciser selon l'article 2 de la loi sur l'eau de 1992), on s'interdira tout franchissement non réalisé en ouvrage d'art,
- dans une zone caractérisée par [un taux d'urbanisation / un degré de sensibilité écologique / la proximité d'un champ de captage / un paysage ou un site remarquable...], on ne s'autorisera que la réalisation d'une liaison de niveau n dans la hiérarchie des infrastructures de transport,
- la proportion des personnes affectées par un bruit supérieur à n dB ne pourra excéder z% de la population riveraine.

Il ne s'agit là que de quelques exemples. Il semble que le recours à de telles grilles d'analyse soit pratiqué outre Rhin. Les travaux engagés dans le cadre de la Convention alpine ne sont pas non plus sans s'apparenter à cette démarche. Il s'agit de faire en sorte que les préoccupations environnementales soient prises en compte très en amont, et se présentent comme autant d'impératifs catégoriques (avec, bien entendu d'inévitables exceptions...).

mieux coopérer, le MELT intégrant les questions d'environnement et le MEDD apportant une sécurité juridique. On pourrait développer des référentiels et des cahiers des charges partagés, en rapprochant les réseaux techniques. Il faut être en mesure notamment de faire des contre-expertises sur l'évaluation des besoins.

5.1. Un séminaire commun

Pour favoriser l'émergence d'une culture commune en matière d'environnement et de développement durable au MELT et au MEDD, un **séminaire** commun pourrait être organisé au niveau central avec les principaux maîtres d'ouvrage et le réseau technique.

Ensuite, **une animation et un relais** pourraient être organisés au niveau **DIREN-DRE** avec les experts du réseau technique dont la compétence sur ces sujets aurait été préalablement identifiée.

L'animation d'un réseau d'experts et du réseau des personnes ressources dans les DIREN ayant à connaître les projets, les études d'impact et les porter-à-la-connaissance devrait être renforcée.

Pour les deux points précédents, la priorité devrait être donnée aux services concernés par la réalisation prochaine des grands projets d'infrastructures linéaires, ceux programmés et ceux retenus par le CIADT du 18 décembre 2003.

5.2. Un guide synthétique

A la disposition des services du MEDD et du MELT, clair et documenté, il serait utile pour constituer une grille d'analyse des projets, de description des méthodes, des procédures et des outils d'évaluation à chaque stade d'élaboration du projet³⁵. Il prendrait en compte les principes du développement durable et préciserait les questions à se poser pour s'assurer que les questions d'environnement sont traitées correctement le plus à l'amont possible³⁶.

5.3. L'évolution de la culture du paysage et de l'équilibre déblais / remblais

Ainsi que nous l'avons vu, le thème du paysage est très important pour l'insertion du projet d'infrastructure dans l'espace ; l'étude paysagère doit donc être engagée dès le début des études ; cette étude doit s'articuler avec l'ensemble des éléments de contexte, notamment en matière d'aménagement, en cohérence avec les documents de planification et d'urbanisme préconisés ; elle doit comprendre la recherche de tracés ayant l'incidence la plus opportune pour les milieux naturels traversés en privilégiant la transparence écologique et hydraulique.

L'insertion doit avoir le minimum d'incidence sur la consommation d'espace et éviter toute création de cloisonnement avec les obstacles existants ou futurs, notamment les futurs projets d'infrastructures.

Ces études de tracés et de traitement de l'espace ne devraient pas être contraintes par l'atteinte du strict équilibre déblais-remblais.

Lorsqu'il n'est pas possible d'obtenir systématiquement le remplacement des remblais par un viaduc, là où ils sont les plus importants, notamment aux points bas généralement stratégiques pour l'hydrologie, différents moyens devraient favoriser une évolution des maîtres d'ouvrage en la matière :

- la recherche par les services de sites d'accueil pour les remblais excédentaires ;
- de nouvelles bases d'évaluation de la consommation d'espace, des milieux naturels, de la transparence et des risques ;

³⁵ Ce guide synthétique pourrait être établi à partir des guides du SETRA et du CETUR pour les routes, des documents sur l'évaluation du MATE (évaluation environnementale des Contrats de Plan, des Plans et Programmes de transport, des directives territoriales d'aménagement, Suivi et évaluation environnementale des opérations routières), du guide sur la prise en compte des milieux naturels dans les études d'impact.

³⁶ La démarche d'établissement pourrait s'inspirer des démarches qualité et de l'analyse de la valeur.

- l'application de l'art 2.5.5 de la nomenclature soumettant à autorisation des remblais d'une hauteur maximale supérieure à 0,5m au dessus du niveau naturel dans le lit majeur d'un cours d'eau pour une surface extraite d'au moins 1000 m².

6. Propositions diverses

Au delà des propositions précédentes, les types d'actions suivantes seraient utiles :

- la définition d'une expérimentation ou d'une action pilote sur une nouvelle infrastructure représentative d'un ensemble de problématiques potentielles à éclairer ;
- la certification de démarches qualité ; la labellisation de techniques, de procédés, de produits ;
- l'évolution pour les routes des opérations 1% paysage, rubans d'or... .

Résumé des principales propositions

...

Le développement des études et des procédures à l'amont des décisions de principe de faire

Afin de préparer la mise en place d'un cadrage local de planification territoriale pour l'insertion des projets d'infrastructures, le travail devrait, dans une première étape, être concentré sur les parties du territoire appelées à accueillir de grandes infrastructures de transport. Ce document traiterait de la prise en compte des zones sensibles et des périmètres protégés de toute sorte, appelés à constituer une ébauche du projet de maillage écologique national assortie de recommandations de caractère général sur les tracés, les partis d'aménagement possibles et les conditions d'insertion.

Il faudrait ensuite, définir des normes générales applicables aux grandes infrastructures linéaires, prenant en compte les caractéristiques des milieux traversés.

Il conviendrait enfin d'élaborer une démarche qualité pour une meilleure inscription des infrastructures linéaires dans la planification territoriale : hiérarchie des documents, articulation de leurs dispositions, débat public, évaluation.

L'amélioration de l'insertion environnementale des projets

L'élaboration d'un volet « environnement et développement durable » dans l'étude préliminaire.

L'élargissement du champ et de la qualité des études d'impact en liaison avec l'application des textes relatifs au développement durable et à l'évaluation.

Le regroupement des enquêtes publiques.

Le rapprochement des cultures MELT MEDD, notamment pour les routes, au travers :

- de nouveaux textes et guides synthétiques,
- d'une meilleure prise en compte à l'amont des études des questions d'environnement et de développement durable,
- du développement de la concertation sur les concepts, les méthodes, l'évaluation,
- de la recherche d'amélioration de la transparence écologique et hydraulique des projets, de la réduction de la consommation et du cloisonnement de l'espace,
- de l'évolution de la culture du paysage et de l'équilibre déblais- remblais.

Liste des services et personnes contactées
dans le cadre de ce rapport
(en plus des contacts internes à l'IGE)

...

MEDD

D4E : MM. Bureau, Galtier, Guignabel, Lansiard
Réseau des DIREN : M. de Guillebon
DIREN IdF

MELT

Collège Routes : M. Peigné
DR : M. Chanard
SETRA : M. Skriabine

ASFA :

M. Soleau

RFF

M. Guerrero

CGPC

M. Lafont