

COMMENT ÉVALUER L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL DES AUTOROUTES OU DES MÉGABASSINES ?

Grands projets, la politique de l'autruche

De nombreux aménagements font l'objet de contestation faute de débats sereins sur leurs avantages comme sur leurs inconvénients. La démocratie gagnerait à une évaluation contradictoire et argumentée de leurs impacts, des précautions ou des renoncements nécessaires. C'est le rôle des autorités environnementales, à l'échelle locale ou nationale. Mais leurs avis non contraignants restent le plus souvent ignorés.

PAR ESTELLE PEREIRA *

QUE penser du projet d'autoroute A69 reliant Castres à Toulouse ? Après l'avoir étudié en détail et de manière indépendante des parties prenantes, le constat de l'Autorité environnementale dite « nationale » (AE) – présidée par un membre de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (Igedd) – est sévère : « De façon générale, ce projet routier, initié il y a plusieurs décennies, apparaît anachronique au regard des enjeux et ambitions actuels de sobriété, de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de la pollution de l'air, d'arrêt de l'érosion de la biodiversité et de l'artificialisation du territoire, et d'évolution des pratiques de mobilité et leurs liens avec l'aménagement du territoire. La justification de raisons impératives d'intérêt public majeur du projet au regard de ses incidences sur les milieux naturels apparaît limitée. » Dans un document d'une trentaine de pages, le collège d'experts pointe également la faiblesse de l'analyse socio-économique ou des prévisions de trafic de la société concessionnaire Atosca. Mais l'avis rendu le 6 octobre 2022 n'a pas fait autorité... Cinq mois plus tard, les préfets de la Haute-Garonne et du Tarn autorisaient le lancement des travaux (1).

Les lacunes relevées dans l'évaluation environnementale de ce projet se retrouvent dans la plupart des dossiers, selon M. Philippe Ledevic, qui présida l'AE de 2014 à 2022. « L'autorisation donnée à certains projets donne une impression d'érosion de l'État de droit au détriment de la protection de l'environnement », expliquait-il devant une commission d'enquête parlementaire le 26 mars 2024. Depuis la loi de protection de la nature de 1976, tous les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement doivent faire l'objet d'une telle évaluation à la charge du maître d'ouvrage, qu'il soit public ou privé. La directive européenne « plans et programmes » de 2001 a étendu cette obligation aux documents de planification tels que les plans locaux d'urbanisme ou ceux de prévention des risques naturels.

Pour s'assurer du sérieux des études produites par les structures prestataires et garantir un regard impartial, les textes européens prévoient qu'une autorité environnementale indépendante apprécie leur qualité, afin d'éclairer les services instructeurs qui autorisent in fine les travaux. Ces avis synthétiques et accessibles constituent de précieux outils d'information. « L'AE est indissociable d'une évaluation digne de ce nom, soutient M. Jérôme Graefe, juriste pour France Nature Environnement (FNE), qui regroupe neuf mille associations de défense de l'environnement. C'est elle qui crédibilise les informations publiées par le maître d'ouvrage, dont les données sont produites par des bureaux d'études privés. »

Les membres de l'AE rédigent une centaine d'avis par an depuis le haut de la tour Séquoia, dans les locaux du ministère de la transition écologique à la Défense. Ils planchent sur les plus gros projets d'infrastructure de l'État, comme les autoroutes, les centrales nucléaires ou l'éolien en mer. Le collège d'experts est composé d'une douzaine de membres permanents de l'Igedd. Ces hauts fonctionnaires, ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts (IPEF) ou administrateurs de l'État, jouissent d'une totale indépendance dans la rédaction de leurs avis. Des membres associés les aident, comme

M. Serge Muller, chercheur et ancien président du Conseil national de la protection de la nature (CNPN), ou M. François Letourneux, vice-président du comité français de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), qui publie notamment la liste des espèces en danger d'extinction.

« On imagine aisément que, s'il y avait une quelconque pression politique qui s'exerçait sur l'un de ces membres associés, cela se saurait rapidement, et les associations crieraient au scandale », assure M. Laurent Michel, actuel président de l'AE. La plupart du temps, un binôme rédige l'avis, « pour croiser les regards sur des dossiers qui font parfois

« Dans les faits, cette séquence est très peu respectée, analyse l'historien des sciences Benoît Dauguet, les aménageurs s'affranchissant le plus souvent de l'évitement et de la réduction. Elle n'en reste pas moins une sorte de principe moral sans lequel ce dispositif ne pourrait prétendre être autre chose qu'un simple "droit à détruire" (2). » La doctrine ERC n'est pas parvenue à endiguer le déclin de la biodiversité en France. Ni même à freiner le niveau d'artificialisation des sols, qui atteint, depuis 2016, une moyenne de 24 500 hectares par an, soit quatre terrains de football chaque heure.

Les dossiers d'échelle locale ou régionale (centrales photovoltaïques, routes départementales, stations d'épuration, plans locaux d'urbanisme, etc.) atterrissent sur le bureau des vingt missions régionales d'autorité environnementale (MRAE) qui couvrent le territoire métropolitain et l'outre-mer. Créées en 2016, elles font face à une augmentation sensible des demandes d'autorisation (+150% entre 2018 et 2023).

De nombreux dossiers leur échappent avec la procédure contestée d'examen « au cas par cas » qui donne aux préfets l'initiative de soumettre ou non les projets à des études d'impact. Les textes européens prévoient pourtant que seules des autorités environnementales indépendantes réalisent ce premier fil-

non. Quand on dispense un maître d'ouvrage de cette démarche, on lui fait plaisir, ainsi qu'au préfet à qui le gouvernement donne l'ordre d'accélérer les procédures. »

Au niveau national, seulement 12% des dossiers relevant des MRAE étaient soumis à étude en 2022, alors que cela concernait 45% de ceux relevant de l'AE. Selon FNE, à l'origine d'un long contentieux avec l'État pour la mise en place d'une véritable évaluation environnementale, trop de projets passent entre les mailles du filet. En outre, comme tous les services de l'État, les autorités environnementales subissent des coupes budgétaires et le manque de personnel. Des MRAE doivent ainsi émettre des avis tacites sans observation – 15% des dossiers à l'échelle nationale en 2023, et jusqu'à

la moitié des plans et programmes des régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Bretagne en 2019.

L'évaluation environnementale reste perçue par les aménageurs comme une procédure risquée, entraînant des délais inutiles. Dans un contexte de déni croissant des enjeux environnementaux, même les agences publiques (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie [Ademe], Office français de la biodiversité [OFB], Agence Bio) font l'objet d'attaques ces derniers mois dans les médias et chez une partie du personnel politique. Non sans une certaine démagogie, ce type de discours néglige le coût en terme de l'inaction. En 2021, un rapport de l'Igedd rappelait que les délais dans la mise en œuvre des projets tiennent principalement aux difficultés de financement et au processus de décision politique (3).

Des instances de concertation marginalisées

Si les avis n'ont pas de caractère contraignant, ils éclairent les commissaires enquêteurs dans le cadre de l'enquête publique « Vous avez des études d'impact qui font des centaines et des centaines de pages. Même si un résumé non technique est obligatoirement publié, il reste compliqué pour des commissaires enquêteurs qui ne sont pas des experts

complète M^{me} Marie-Céline Battesti, présidente de la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs (CNPE).

L'activité des autorités environnementales doit par ailleurs concrétiser le principe constitutionnel de droit à l'information du public. Les manquements soulevés constituent un moyen de remettre en cause l'utilité d'un projet. « Si le maître d'ouvrage n'a pas suffisamment revu sa copie et que l'on considère le projet comme trop néfaste pour l'environnement, nous pouvons nous appuyer sur l'avis pour déposer un recours », explique M. Graefe de FNE.

De mars 2010 à avril 2020, cent cinq décisions de cours administratives d'appel et du Conseil d'État faisaient référence à l'avis de l'AE (4). Ainsi, les associations FNE Midi-Pyrénées et Nordenvie sont parvenues à faire annuler le plan local d'urbanisme intercommunal de Toulouse le 18 février 2022. Est-ce en raison de l'usage des avis dans le cadre de contentieux que les récentes lois tendent à amoindrir leur portée ? Le 8 avril 2020, un décret publié en pleine pandémie a autorisé les préfets à déroger à certaines normes réglementaires en passant outre une étude d'impact ou en restreignant la durée des enquêtes publiques. Plus récemment, la loi dite « industrie verte » du 23 octobre 2023 a autorisé l'ouverture d'une enquête avant la publication de l'avis pour les projets industriels. Dans la même veine, le discours sur la « simplification » et les « recours abusifs » a conduit à « réformer » le contentieux de l'urbanisme à travers la loi portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique dite « ELAN » de 2018, qui limite et complique les recours contre les permis de construire.

« Depuis plusieurs années, le gouvernement réduit le poids des instances de concertation et fait baisser le nombre de dossiers soumis à évaluation. C'est parce que le dialogue ne marche pas que nous nous tournons fatalement vers le contentieux », déplore M^{me} Morgane Piederrièrre, chargée de plaidoyer chez FNE. L'association regrette que le projet de loi d'orientation agricole enfonce le clou en dépenalisant les atteintes aux espèces et habitats protégés pour les agriculteurs, tout en réduisant les délais accordés aux associations pour leurs recours contre les mégabassines ou les bâtiments d'élevage industriel (5). « Tout cela pousse seulement vers la radicalisation. Ce n'est pas parce qu'on empêche les gens d'agir en justice que l'on supprime les causes de mécontentement. » Face à un État plus soucieux des intérêts des porteurs de projet que de l'application du code de l'environnement, les associations comptent bien continuer à jouer leur rôle de vigie.



TIGER TATEISHI. – « Fuji Hi-Way » (Autoroute Fujii), 1992

plusieurs milliers de pages », poursuit M. Michel. Les rapporteurs disposent de deux mois pour les projets et de trois mois pour les plans-programmes. Ils doivent éplucher les documents, se rendre sur le terrain et rédiger leur avis avant de le soumettre à la délibération de l'ensemble des membres.

Les experts vérifient la conformité des dossiers à la loi, notamment l'application de la doctrine « éviter, réduire, compenser » (ERC), colonne vertébrale du code de l'environnement élaboré en 2000. La loi du 8 août 2016 prévoit même l'« absence de perte nette de biodiversité ». Depuis, le porteur de projet doit détailler comment il compte éviter toute atteinte au milieu naturel ou, à défaut de pouvoir l'éviter, en réduire la portée, et, en dernier recours, la compenser.

trage des dossiers, afin qu'un ministre ou un préfet ne se retrouvent pas à la fois juge et partie. Le 15 juillet 2022, la Commission européenne a émis un avis motivé enjoignant à la France de s'aligner pleinement sur le droit communautaire et estimant que le « cas par cas » actuel « ne prévoit pas les garanties suffisantes pour faire en sorte que les autorités accomplissent leurs missions de manière objective ». Les fonctionnaires des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) doivent ainsi s'arranger de consignes à géométrie variable, explique un chef de service qui souhaite garder l'anonymat : « Il nous arrive de décider de soumettre un projet à une étude d'impact ; nous faisons des propositions en ce sens, mais, une fois sur deux, on nous dit

de la biodiversité. L'avis des autorités environnementales permet d'avoir une idée de l'impact d'un projet », explique M^{me} Catherine Walery, commissaire enquêtrice dans les Hautes-Alpes. « Il n'est pas rare que je me serve de l'avis des autorités environnementales pour argumenter mes réserves sur un projet »,

(1) Avis de l'Autorité environnementale sur l'A69 entre Verfeil et Castres et la mise en 2x2 voies de l'A680 entre Castelmaurou et Verfeil – « LACT » Liaison autoroutière Castres-Toulouse (31-81), 6 octobre 2022, www.igedd.developpement-durable.gouv.fr; cf. aussi l'arrêté préfectoral du 2 mars 2023 portant autorisation environnementale pour le projet de mise à 2x2 voies de l'A680 entre Castelmaurou et Verfeil et l'arrêté interdépartemental du 1^{er} mars 2023 portant autorisation concernant la liaison autoroutière de Verfeil à Castres, www.prefectures-regions.gouv.fr/occitanie

(2) Benoît Dauguet, *Mesures contre nature. Mythes et rouages de la compensation écologique*, Éditions Grevis, Caen, 2021.

(3) Jérôme Diethenhoefter et al., « Modernisation de la participation du public et des procédures environnementales relatives à l'autorisation des projets et l'approbation des plans-programmes », Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), Paris, octobre 2021.

(4) Aude Farinetti, « L'influence contentieuse des avis de l'autorité environnementale », *Revue juridique de l'environnement*, hors-série, Strasbourg, 2024.

(5) Lire Alain Devalpo, « L'art des grands projets inutiles », et Serge Quadrupani, « Résistance dans la vallée », *Le Monde diplomatique*, respectivement août 2012 et décembre 2014.