

Avis détaillé

1 Le cadre de l'avis de l'autorité environnementale:

1.1 Le cadre juridique national et communautaire

La loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris a prévu dans son article 3 que le schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris doit faire l'objet d'un débat public, et que le dossier du débat doit comporter entre autres éléments "le rapport environnemental et l'avis de la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable prévus par les articles L.122-4 et L.122-7 du code de l'environnement".

Cette disposition transpose la directive communautaire 2001/42/CE du 27 juin 2001, dite "directive plans et programmes"⁴, qui prescrit que les plans et programmes des États membres (et notamment ceux relatifs aux transports) ayant une incidence significative sur l'environnement doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale préalable. Celle-ci doit comprendre un état des lieux, la justification notamment du point de vue de l'environnement des choix effectués par rapport aux autres options envisageables, les impacts du plan ou programme sur l'environnement, les mesures prises pour éviter, atténuer ou à défaut compenser les impacts négatifs, les mesures de suivi envisagées, et un résumé non technique.

Cette évaluation est destinée à améliorer la prise en compte de l'environnement par le programme, et à faciliter la participation du public à l'élaboration des décisions⁵. Établie par le pétitionnaire, elle doit être soumise à l'avis d'une "autorité compétente en matière d'environnement", tierce partie, et rendue publique à un stade suffisamment précoce de l'élaboration du projet pour permettre sa prise en compte dans les décisions finales.

Conformément à la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, reprenant les dispositions du code de l'environnement (art. L.122-1), c'est la formation d'autorité environnementale du CGEDD qui est ici compétente pour donner son avis sur l'évaluation présentée par la Société du Grand Paris, établissement public de l'État. Cette formation, constituée de membres permanents du CGEDD et de personnalités qualifiées externes⁶, délibère collégalement sur la base d'un projet d'avis préparé par un ou deux de ses membres, et rend ses avis publics aussitôt.

1.2 Les particularités du présent dossier

1.2.1 Une évaluation très "à l'amont" du processus de décision

La directive "plans et programmes", tout en incitant à faire l'évaluation environnementale le plus tôt possible, n'en prescrit pas la date dans le processus d'élaboration du programme. La loi du 3 juin 2010, conforme à l'esprit de la directive, a prévu une évaluation complète avant même la procédure de débat public, l'évaluation étant ainsi avec l'avis de l'AE l'un des éléments du dossier de débat. Cela conduit, comme on le verra, à ce que certains points qui n'ont pu être suffisamment clarifiés au stade de l'évaluation soient mis en débat et approfondis pendant la phase de débat public, et

⁴ Lien internet : http://www.unece.org/env/eia/documents/EC_SEA_Directive/ec_0142_sea_directive_fr.pdf

⁵ Conformément à la convention d'Aarhus et à l'article 7 de la charte constitutionnelle de 2005

⁶ Voir sa composition sur le site : http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=145

ultérieurement.

L'AE, qui ne s'est jamais, jusqu'ici, trouvée dans la position de donner un avis préalable à un débat public, a donc choisi de formuler la plupart de ses remarques sous la forme de questions soumises au débat, plutôt que de critiques ou de recommandations relatives au dossier mis en débat, celui-ci n'étant qu'un point d'étape du processus de préparation de la décision.

Il n'a pas échappé à l'AE qu'il appartient à la Commission Particulière du Débat Public et à son président d'orienter le débat et d'en choisir les thématiques prioritaires, en liaison avec le maître d'ouvrage et les parties prenantes. L'AE estime cependant qu'au vu d'une part du calendrier très contraint imposé par la loi, et d'autre part de l'importance des enjeux, les questions qu'elle a relevées pourraient contribuer à enrichir le débat public si le maître d'ouvrage est en mesure d'apporter les éléments d'information complémentaire qu'elles suggèrent.

1.2.2 Une évaluation relative à un "programme", à distinguer des futures évaluations de "projets"

La loi du 3 juin 2010, comme le dossier de débat public (cf. notamment § 5.2, p 179), fait à juste titre la distinction entre l'évaluation environnementale du programme d'ensemble, objet du présent avis, et les procédures d'instruction ultérieure de chacun des projets particuliers de mise en oeuvre (lignes ou tronçons du réseau) : ceux-ci donneront lieu, le moment venu, à des évaluations environnementales plus précises, soumises à leur tour à un avis spécifique de l'AE, avant enquête publique, dans le cadre législatif et réglementaire classique qui s'impose aux projets.

Même si le fil conducteur de ces deux types d'évaluation est le même (état des lieux, justification des choix effectués, impacts prévisibles de ces choix, mesures prises pour éviter, atténuer ou compenser les impacts négatifs, suivi, résumé non technique), l'échelle d'observation et les critères d'appréciation sont différents : on s'attachera pour le programme aux grands choix de tracé, aux options techniques globales (critères de choix entre aérien ou souterrain, critères de localisation des gares, ...) et aux impacts globaux (effets sur l'urbanisation, sur les émissions de gaz à effet de serre, sur l'équilibre général des milieux naturels, etc.). Une fois le programme validé, l'évaluation des projets portera quant à elle sur les tracés précis et les impacts locaux.

Dans sa forme actuelle, sans doute dans un souci compréhensible de rationalisation de son travail d'évaluation, le maître d'ouvrage a présenté un dossier d'évaluation qui anticipe largement sur l'évaluation future des projets, notamment par le degré de détail de certaines analyses d'état des lieux, de tracés ou de localisation des gares. Soucieuse de clarifier la démarche générale d'élaboration des décisions, en distinguant le débat public de 2010 et les futures enquêtes publiques relatives à chaque projet, l'AE ne s'attachera dans la suite du présent avis qu'aux points dont elle estime qu'ils relèvent bien des choix de programme, et non des décisions ultérieures de mise en oeuvre des projets.

1.2.3 La simultanéité des débats publics sur le schéma "Grand Paris" et sur le projet "Arc Express"

La loi du 3 juin 2010 (article 3 - IX) a prévu l'organisation simultanée des deux débats publics portant respectivement sur le schéma de transport du Grand Paris, et sur le projet dit "Arc Express", présenté par le Conseil Régional d'Ile de France (cf. Schéma au § 2.2.3).

Conçu, contrairement au schéma du Grand Paris, comme un projet unique et non comme un programme, Arc Express n'a pas fait l'objet à ce stade d'une évaluation environnementale. L'AE estime que ce choix du porteur du projet Arc Express n'est pas juridiquement critiquable en soi,

l'évaluation environnementale d'un projet se faisant habituellement bien après le débat public, à un stade où les données techniques du projet sont mieux connues.

Cette différence de procédure fera cependant sans doute l'objet de questions lors des deux débats publics simultanés, auxquelles les maîtres d'ouvrage devront répondre. Pour sa part, l'AE sera amenée plus loin à analyser la comparaison entre les deux démarches, au titre de la justification des options retenues par le maître d'ouvrage du Grand Paris : cette justification est imposée par les prescriptions réglementaires relatives à l'évaluation environnementale. L'AE a en effet estimé que, pour une partie au moins des secteurs géographiques desservis (Arc Nord, de Nanterre / la Défense à Bobigny, et Arc Sud, de Meudon/Issy à Val de Fontenay ou Noisy le Grand), et selon les développements du dossier présenté par la SGP⁷, le projet Arc Express constitue une "solution de substitution raisonnable", au sens de la directive 2001/42/CE, article 5.1.

1.3 Le champ de l'avis de l'AE

On rappelle ici, dans le souci d'éviter tout malentendu sur la nature du présent avis lors du débat public, quelle est la portée exacte de l'avis de l'AE :

L'AE donne son avis au vu des documents qui lui sont fournis et des auditions auxquelles elle procède, sur deux points destinés à éclairer le public, le maître d'ouvrage, et l'autorité chargée finalement d'approuver le programme (en l'espèce, le gouvernement, par décret en Conseil d'État) :

- la qualité du rapport d'évaluation environnementale,
- la prise en compte de l'environnement par le projet.

Le champ thématique de "l'environnement" concerné par ces analyses, tel qu'il est défini par l'annexe I, §f de la directive 2001/42/CE, est large : les informations à fournir portent sur *"les effets notables probables sur l'environnement, y compris sur des thèmes comme la diversité biologique, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris le patrimoine architectural et archéologique, les paysages et les interactions entre ces facteurs"*

Une note rattachée à cet alinéa précise par ailleurs qu'il faut y inclure *"les effets secondaires, cumulatifs, synergiques, à court, moyen et à long termes, permanents et temporaires, tant positifs que négatifs"*

En revanche l'AE n'a pas de légitimité à se prononcer sur l'opportunité de réaliser ou non le programme présenté : la décision, prise dans le cas présent par décret en Conseil d'État, se fondera sur de nombreux autres avis d'experts, sur les consultations d'instances politiques prévues par la loi, sur les conclusions du débat public, et sur les capacités de financement du programme.

On notera cependant, sur deux exemples parmi d'autres, que ce partage entre le domaine environnemental et les autres domaines, dans l'analyse d'un tel programme, est parfois assez artificiel :

- dans les calculs de rentabilité socio-économique des investissements à consentir, il est couramment admis depuis longtemps qu'il faut intégrer la valorisation économique des "externalités" positives ou négatives des projets, c'est à dire des effets non pris en compte directement par des recettes ou des dépenses monétarisées : temps gagné ou perdu, bruit, pollutions, émissions de gaz à effet de serre, impacts sur la biodiversité. Ces méthodes désormais classiques se heurtent cependant à des difficultés conceptuelles importantes pour

⁷ cf. dossier du débat public, § 2.1.5 p. 138 et 139

certaines externalités environnementales⁸. L'AE estime donc qu'un rapprochement entre ces méthodes économiques quantifiées et l'approche qualitative de l'évaluation environnementale est un point essentiel de la préparation de la décision.

- la question très sensible de l'étalement urbain, évoquée plus loin, est à la fois une question économique (par le biais de la valeur foncière et de la viabilisation des terrains), environnementale (par la consommation d'espace et les consommations énergétiques) et sociale (par la ségrégation sociale entre centres urbains bien desservis et quartiers périphériques défavorisés que peut entraîner une mauvaise maîtrise de cette question).

Tout en centrant ses remarques sur son champ de compétence environnemental, l'AE souligne donc la nécessité de les croiser dans le débat public avec les approches économiques et sociales, en évitant d'en faire des appréciations cloisonnées et indépendantes les unes des autres.

2 Analyse du rapport d'évaluation environnementale

2.1 Etat des lieux

L'AE note en préalable que l'analyse d'état des lieux présentée par la SGP est très détaillée, et qu'elle apparaît dans l'ensemble de bonne qualité. Elle anticipe souvent sur des analyses relevant de l'évaluation environnementale des futurs projets de mise en oeuvre du programme (notamment dans les chapitres relatifs au sous-sol, au bruit, à la biodiversité) : le présent avis se limite aux points pour lesquels l'échelle du programme d'ensemble et non des projets est pertinente.

Pour un tel programme, dont l'objectif est d'infléchir à moyen et long terme les tendances d'évolution "au fil de l'eau", l'état des lieux doit permettre d'apprécier ce que serait le scénario de référence constitué par une telle évolution au fil de l'eau, hors réalisation du schéma de transport, à moyen ou long terme. L'élaboration d'un tel scénario nécessite le recours à des hypothèses multiples: réalisation ou non d'autres infrastructures actuellement envisagées, évolution de la démographie, des conditions économiques générales, etc.

2.1.1 Transports,déplacements, demande de mobilité

Le § II.9 de l'état des lieux⁹ présenté par la SGP montre clairement la forte augmentation tendancielle actuelle des déplacements de la périphérie à la périphérie (alors qu'ils diminuent de Paris à Paris), ainsi que la prépondérance forte et l'augmentation de l'utilisation de l'automobile pour les déplacements hors Paris. Elle confirme également l'état de saturation de certaines voies du réseau routier, et du réseau de transport en commun (cf. § II.9.2).

L'AE recommande d'approfondir à l'occasion du débat public les points suivants, qui lui paraissent nécessaires à une bonne appréhension des enjeux :

- ***développer les raisons pour lesquelles les hypothèses de croissance démographique, facteur important de l'évolution de la demande de mobilité, sont significativement différentes de celles de l'INSEE*** : il est indiqué (§ II.9.3, p. 354 du rapport phase 1) que l'INSEE prévoit une croissance de la population de l'Ile de France de 669 000 habitants entre 2007 et 2030, alors qu'il est fait état dans le dossier à plusieurs reprises (notamment § III.1.2, p 28 et § III.1.8, p. 66 du rapport phase 2) d'une augmentation prévue en Ile de

⁸ cf. notamment, pour les émissions de CO2 et la biodiversité, les travaux récents du Centre d'Analyse Stratégique: "La valeur du carbone", La Documentation Française, n° 16-2009, et "Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes", La Documentation Française, n° 18-2009

⁹ p. 341 à 364 du rapport phase 1