



2015
RAPPORT FINAL

**L'ENVIRONNEMENT, L'AMENAGEUR
ET
LES PROCEDURES**

Action n° 5

CLUB VILLE AMENAGEMENT GROUPE DE TRAVAIL N°5

L'environnement, l'aménageur et les procédures

Préparé pour le



Rédaction

Tanguy Latron
Solenn Guegan



Caroline Gerber

 CarolineGerber

Co-Pilotes

Anne Fraisse
François Delarue
Denis Courtot

Mars 2016

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
1E PARTIE - UN CONTEXTE EN MUTATION CONTINUE	5
1.1. UN ACCROISSEMENT ACCELERE DES EXIGENCES AUXQUELLES DOIVENT REpondre LES OPERATIONS D'AMENAGEMENT	5
1.2. DES PROCEDURES EN NOMBRE CROISSANT	6
1.2.1. DES PROJETS QUI DURENT PLUS LONGTEMPS...	7
1.2.2. PLUS DE RISQUES POLITIQUES ET JURIDIQUES	8
1.2.3. DES CONSEQUENCES BUDGETAIRES NON NEGLIGEABLES	9
1.3. ACTEURS ET INTERETS MULTIPLES	9
1.3.1. UNE MULTIPLICITE D'ACTEURS....	9
1.3.2. ... UNE NECESSAIRE COORDINATION ET DES BESOINS D'ARBITRAGE	11
1.4. ZOOM SUR LES PROCEDURES DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT	12
1.4.1. QU'EST-CE QUE L'AUTORITE ENVIRONNEMENTALE ?	13
1.4.2. LE ROLE DU CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE	14
1.4.3. UN CONTEXTE HISTORIQUE CONTRIBUANT A RENFORCER LE NIVEAU D'EXIGENCE EN MATIERE DE PROTECTION DE LA NATURE	15
1.4.4. UN BESOIN DE DIALOGUE	15
Le cas des compensations foncières : la transparence pour convaincre	15
Intégrer les contraintes de gestion des terrains compensés : une réflexion restant à aboutir	17
1.5. DES LABELS ET DES NORMES FAVORABLES A LA DIFFUSION DE LA CULTURE DE L'ENVIRONNEMENT ?	18
1.5.1. LA CERTIFICATION HQE AMENAGEMENT	18
1.5.2. LE LABEL ECOQUARTIER	19
1.5.3. LA DEMARCHE AFNOR	21
2E PARTIE - DES PRATIQUES VERTUEUSES....	22
2.1. BATIR UN CONTEXTE DE CONFIANCE POUR DEPASSER LES CONTRAINTES	22
2.1.1. INTERNALISER LE DEBAT : LE CAS DES PROBLEMATIQUES DE BIODIVERSITE	22
2.1.2. PROBLEMATIQUES CULTURELLES ?	23
2.2. DIALOGUER, CONCERTE : LES RESULTATS CONCLUANTS DE LA COCONSTRUCTION...	24
2.2.1.AVEC LES SERVICES INSTRUCTEURS...	24
2.2.2. ET LES HABITANTS	24
2.3. GERER L'INCERTITUDE : OBSERVER, DIALOGUER, ANTICIPER	25
2.3.1. PRODUIRE DE LA CONNAISSANCE POUR MIEUX ANTICIPER	25
2.3.2. ASSURER L'INTEGRATION DES PROCEDURES	26
2.3.3. NE PAS FIGER LES PROJETS TROP TOT	26
2.4. FAIRE EVOLUER LES SAVOIR-FAIRE DE L'AMENAGEUR	27
2.4.1. PENSER LE PILOTAGE EN CONTEXTE JURIDIQUE INCERTAIN POUR NE PAS SACRIFIER L'AMBITION DU PROJET URBAIN	27
2.4.2. CONSTITUER LE JEU D'ACTEURS EN « ORGANISATION APPRENANTE »	28

3^E PARTIE -	DES PRECONISATIONS REGLEMENTAIRES, LEGISLATIVES ET OPERATIONNELLES	30
3.1.	CONSTRUIRE LES NOUVEAUX EQUILIBRES	30
	PENSER UNE POLITIQUE DU DEVELOPPEMENT DURABLE	30
	CREER L'ALLIANCE AVEC LES ACTEURS DU CADRE DE VIE ET LES CITOYENS	30
3.2.	FACILITER LE DIALOGUE	31
3.2.1.	AMELIORER LA CONCERTATION ENVIRONNEMENTALE DANS LA CONCERTATION DU PROJET	31
	Conserver le projet au centre de la concertation pour impliquer le citoyen	31
3.2.2.	UN ÉTAT, UNE VOIX	31
	Systematiser le rôle du préfet en tant qu'arbitre entre les différentes politiques portées par l'État	32
3.2.3.	DEFINIR EN AMONT ET HIERARCHISER LES CONTRAINTES IMPOSEES A UNE OPERATION D'AMENAGEMENT	32
3.3.	PROTECTION DE LA BIODIVERSITE : POURSUIVRE LA RECHERCHE DE SOLUTIONS	33
3.3.1.	DONNER PLUS D'EFFICACITE AU SYSTEME DES MESURES COMPENSATOIRES	33
	Permettre une mutualisation des solutions de compensation	33
	Favoriser l'anticipation par la mise en place de zones témoins ou zones pilotes	35
	Ouvrir la question du statut de la maîtrise foncière de la zone compensée	35
	Dialogue et transparence sur les modalités de compensations	37
3.3.2.	PRENDRE EN COMPTE LE CAS SPECIFIQUE DES FRICHES INDUSTRIELLES	37
3.4.	PROCEDURES : PROPOSITION D'ADAPTATION DES TEXTES	37
3.4.1.	ASSURER LA NEUTRALITE DES PROCEDURES PAR RAPPORT AU MODE DE REALISATION DES OPERATIONS D'AMENAGEMENT.	37
	Mieux articuler les études environnementales des opérations d'aménagement et les documents d'urbanisme.	38
	Éviter les études d'impact et les enquêtes publiques inutiles.	38
3.4.2.	ALLER VERS L'ENQUETE PUBLIQUE UNIQUE	38
	Adapter la procédure de ZAC	38

Introduction

Le métier des professionnels de la production urbaine a toujours été réinterrogé par des contextes d'intervention en évolution permanente, qu'il s'agisse des modes de vie, de leur environnement économique, des exigences sociétales ainsi que de la législation, règles et procédures qui s'appliquent directement ou indirectement à leur activité.

Les aménageurs se sont toujours efforcés d'intégrer les enjeux et impératifs nouveaux, et dans la période récente ceux du développement durable, dans sa triple composante économique, sociale et environnementale, à la façon de concevoir et de piloter la réalisation des projets qui leur sont confiés.

Ceci passe notamment par l'adaptation continue des pratiques et des méthodes des aménageurs à l'évolution des règles et des contraintes procédurales. Force est toutefois de constater que depuis plus d'une vingtaine d'années, celles-ci se sont accumulées et complexifiées principalement, mais pas uniquement, pour garantir le pilier environnemental du développement durable, avec pour premier support le code de l'environnement.

Cette évolution, qui s'accompagne d'une multiplication du nombre des acteurs, engendre un allongement de la durée des opérations, génère des coûts d'importance diverse, mais parfois loin d'être marginaux, et accroît les risques contentieux. Elle fait également peser la crainte d'une « normalisation » des projets reproduisant des solutions stéréotypées.

En initiant un groupe de travail sur le thème « Les nouveaux modes de production de la ville à l'épreuve des règles, des procédures et des enjeux environnementaux », le Club Ville Aménagement a ainsi souhaité préciser le constat qui vient d'être esquissé, identifier les bonnes pratiques qui permettent d'envisager les solutions aptes à surmonter les contraintes et formuler des propositions de nature à faire évoluer le contexte réglementaire dans le sens d'une plus grande efficacité.

François Delarue, Denis Courtot et Bertrand de Larquier puis Anne Fraisse en remplacement de Bertrand de Larquier, ont piloté ce groupe de travail.

Caroline Gerber, coach et consultante, a été sollicitée par le Club Ville Aménagement pour l'animer, en association avec EACM, bureau d'études spécialisé en environnement.

Six réunions ont été organisées entre juillet 2014 et septembre 2015.

Il est à noter que ces échanges ont été conduits dans une période où le Gouvernement avait ouvert plusieurs chantiers législatifs et réglementaires portant sur le droit de l'urbanisme et celui de l'environnement, avec pour thèmes principaux celui de la simplification (ordonnances et décrets d'application de la loi Macron) et celui de la réforme des études d'impact et des modalités de concertation avec le public (notamment au travers de la transposition de la directive européenne 2014/52/UE sur la coordination des procédures et de l'appréciation globale des incidences d'un projet sur l'environnement).

1e partie - Un contexte en mutation continue

1.1. Un accroissement accéléré des exigences auxquelles doivent répondre les opérations d'aménagement

À partir de la fin des années 1980 ont progressivement émergé des préoccupations et des exigences d'ordre sociétal ou environnemental qui ont été traduites en dispositions législatives ou réglementaires, dont une partie découle de l'évolution du droit européen, impactant directement la conception et la conduite des opérations d'aménagement urbain. Elles ont notamment porté sur la concertation avec les citoyens, la mise en concurrence des acteurs et la transparence des décisions, la santé des populations, la sécurité et la sûreté, l'accessibilité des espaces et des constructions aux personnes à mobilité réduite, la protection du patrimoine archéologique et bien entendu les questions environnementales, bruit, pollution de l'air, réduction des gaz à effet de serre, économie d'énergie, gestion de l'eau, préservation de la biodiversité...

La montée de ces diverses préoccupations a entretenu une instabilité législative et réglementaire croissante, au rythme de la succession de plus en plus rapide de dispositions nouvelles venant modifier le code de l'urbanisme et le code de l'environnement.

Parallèlement, alors qu'à la suite des lois de la décentralisation, l'État (à l'exception des opérations d'intérêt national) ne jouait quasiment plus aucun rôle dans l'aménagement urbain placé sous la responsabilité entière des collectivités locales. Il est redevenu un interlocuteur essentiel, par le biais des avis ou autorisations induites par les nouvelles procédures.

Les aménageurs, qui par ailleurs doivent faire face à des évolutions de plus en plus rapprochées et de plus en plus brutales des marchés immobiliers, ainsi qu'à un fort rétrécissement de leurs marges de manœuvre financières, agissent ainsi désormais dans un cadre juridique et institutionnel fortement complexifié et en évolution permanente. L'évolution de la ZAC en est une illustration. Cet outil avait été conçu comme un cadre permettant d'unifier en une seule procédure, assez simple, la quasi-totalité des actes juridiques afférents à une opération d'aménagement (jusqu'à aller, pendant une brève période, jusqu'à la suppression des permis de construire en ZAC). La ZAC a longtemps fonctionné ainsi, devenant par la même la « procédure reine » de l'aménagement urbain.

Plus récemment, les problématiques économiques (notamment l'impact renforcé des cycles immobiliers sur l'échelle et le phasage des opérations), politiques ou juridiques (multiplication des contentieux), expliquent sa moindre utilisation, au profit notamment de l'emploi d'autres outils, tels que les permis d'aménager, permis de construire groupés, souvent considérés, à tort ou à raison, comme plus maniables et appliqués le plus souvent à des opérations de taille plus modeste ou plus fractionnée.

1.2. Des procédures en nombre croissant

Depuis au moins deux décennies, des dispositions législatives et réglementaires se sont accumulées, générant des procédures et des contraintes qui, directement ou indirectement, transforment profondément la pratique de l'aménagement urbain.

En voici une liste non exhaustive dont on peut craindre qu'elle soit appelée à s'allonger, nonobstant les annonces récurrentes de simplification des procédures et des « normes » :

DOSSIERS ET PROCÉDURES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE TRAITÉES SUR UNE OPÉRATION D'AMÉNAGEMENT RÉALISÉE EN ZAC (LISTE INDICATIVE NON EXHAUSTIVE)
▪ Concertation
▪ Avis de l'autorité environnementale sur l'étude d'impact
▪ Dossier de création
▪ Diagnostic pollution /dépollution
▪ Étude de sûreté et de sécurité publique (avec passages en Commission départementale de sécurité et d'accessibilité _CDDSA)
▪ Étude énergies renouvelables
▪ Autorisation de destruction d'espèces ou d'habitats après passage en CNPE
▪ Archéologie préventive
▪ Dossier de réalisation
▪ Modification des règles d'urbanisme (après enquête publique)
▪ Autorisation Loi sur l'eau avec enquête publique, selon les seuils
▪ Déclaration d'utilité publique (DUP) après enquête publique
▪ Expropriation après enquête parcellaire
▪ Demande de dérogation / accessibilité avec passage en CCDSA
▪ Autorisation de défrichement
▪ Déclaration de travaux préalable à la réalisation de certaines infrastructures après étude d'impact, avis de l'autorité environnementale, et enquête publique
▪ Permis de démolir
▪ Permis de construire (PC), dans certains cas après étude d'impact, avis de l'autorité environnementale et enquête publique
▪ Procédure ICPE, avec selon des seuils, étude d'impact, avis de l'autorité environnementale et enquête publique
▪ Déclassements de voies publiques, parfois après enquête publique

À cet ensemble de règles et de procédures s'ajoutent différentes démarches, à caractère réputé facultatif, de normalisation, de labellisation ou de certification.

1.2.1. Des projets qui durent plus longtemps...

Ayant pour vocation première le pilotage de la réalisation de projets urbains, les aménageurs ont à mobiliser de nombreux savoir-faire. La gestion des procédures, bien que n'étant pas, à juste titre, perçue comme leur mission la plus noble, fait incontestablement partie de leur cœur de métier.

Mais si gérer la complexité afférente aux procédures relève de la pleine responsabilité des aménageurs, force est de constater que le temps et les moyens consacrés à cette gestion vont croissant, engendrant des dépenses nouvelles et réduisant l'énergie consacrée aux autres enjeux du projet urbain. Ainsi, selon un constat partagé par les aménageurs du groupe de travail, les opérations d'aménagement, déjà longues par nature, durent aujourd'hui, toutes choses égales par ailleurs, deux années de plus qu'à la fin des années 90 en raison de la multiplication et de la complexification des procédures.

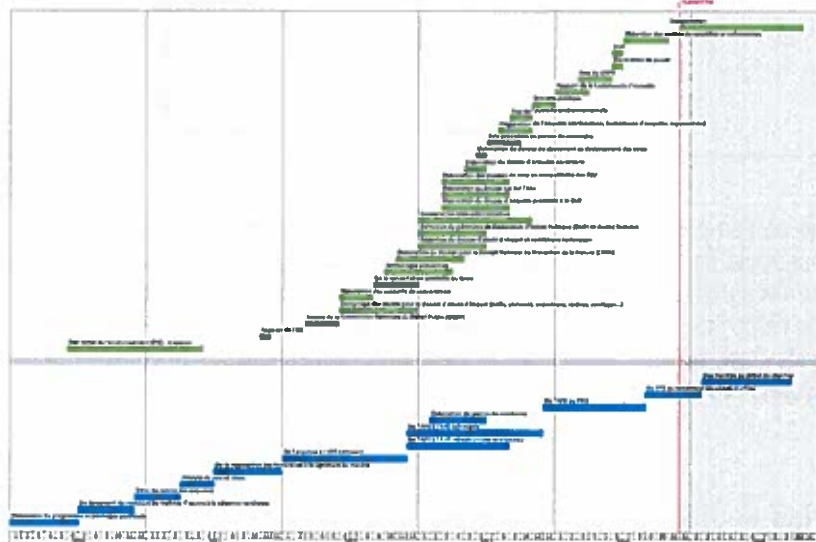
EXEMPLE 1

À Toulouse, deux projets d'importance comparable, réalisés à quelques années d'intervalle ont nécessité respectivement 26 mois et 58 mois de procédures.

À la fois en raison d'un portage par l'Etat plus affirmé pour la première, mais aussi en raison de l'explosion des exigences procédurales pour la deuxième :

- Les thématiques de l'étude d'impact (faune flore, trafic, air, bruit, etc...)
- L'articulation des exigences au niveau des différentes législations (faune flore et archéologie, législation sur l'eau et espèces protégées, etc...)

58 mois de procédures réglementaires et d'études techniques :



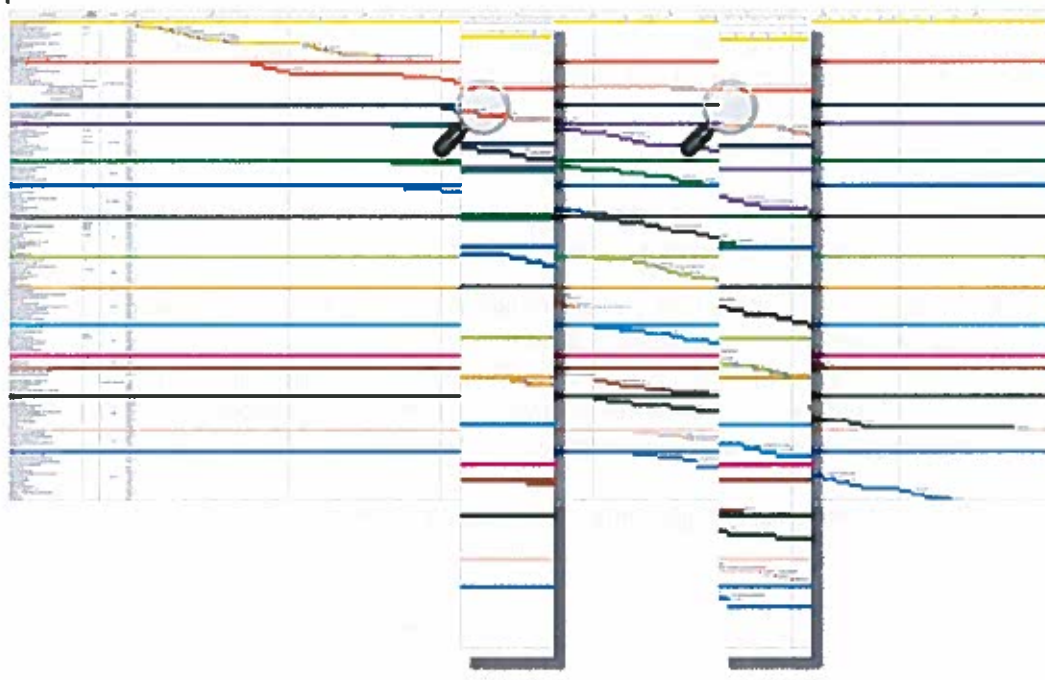
EXEMPLE 2

En région parisienne, une analyse des temps réels des procédures a été réalisée sur les différentes opérations d'aménagement conduites dans le cadre de l'Opération d'Intérêt National « OIN SEINE AVAL », opérations complexes et qui visent à l'exemplarité.

Cette complexité est représentée dans le schéma ci-dessous. Malgré la superposition de certaines procédures, il est constaté que la durée moyenne du déroulé de ces procédures entre la prise en considération de l'opération et les premiers coups de pioche autorisés peut difficilement être comprimée en deçà de 5 ans, indépendamment du calendrier politique...¹

Schéma des procédures conduites simultanément sur toute la durée d'une opération.

Les lignes colorées représentent les différentes procédures. Les zooms montrent l'effet cumulatif des procédures.



Si, dans un monde idéal, l'on peut imaginer un raccourcissement des délais d'instruction pour certaines de ces procédures, c'est impossible pour d'autres. C'est notamment le cas pour l'étude faune / flore, qui ne peut être raccourcie pour des raisons liées à la nature même de l'objet étudié : au moins un cycle biologique doit être observé (= une année complète). Dans les zones à très forts enjeux écologiques, il est même parfois nécessaire d'étudier plusieurs cycles biologiques, c'est à dire plusieurs saisons identiques.

La solution, pour raccourcir les délais d'opération, est donc à chercher ailleurs, c'est ce qui sera vu plus loin.

1.2.2. Plus de risques politiques et juridiques

Le *risque juridique* porté sur les opérations en conséquence de cette multiplication des procédures s'exprime de plusieurs façons :

1. L'augmentation du nombre de procédures entraîne une augmentation des possibilités de recours, et donc de risque de mise en échec ou du moins de ralentissement de l'opération.

¹ A titre d'exemple, en région parisienne, l'instruction du dossier d'autorisation de destruction d'espèces menacées, qui est faite à l'échelle régionale (DRIEE), prend environ 1 an.

2. La multiplication des acteurs sur l'opération sur une longue durée ne favorise pas le clair partage des responsabilités et peut compliquer le déroulement de l'instruction des éventuels recours.
3. Avec une réglementation en constante évolution, pour une opération qui dure de longues années, la probabilité que la réglementation soit la même au début et à la fin du projet est désormais quasi nulle, compliquant la mise en œuvre et contribuant également à augmenter les risques de recours.

Enfin, la durée des opérations d'aménagement s'allongeant de plus en plus, elle correspond de moins en moins avec celle du mandat des élus. Le risque de remise en cause des projets en cours par les nouvelles équipes élues est donc loin d'être négligeable, et conduit parfois à fragmenter les opérations pour anticiper ce risque, avec pour inconvénient une perte de vision d'ensemble de l'aménagement d'un morceau de ville.

1.2.3. Des conséquences budgétaires non négligeables

L'allongement des délais et l'accroissement des tâches procédurales sont générateurs de coûts directs : frais d'études, frais de gestion correspondant au temps supplémentaire passé par le personnel de l'aménageur, et le cas échéant frais financiers. Par ailleurs, les délais nécessaires à l'obtention des différentes autorisations peuvent conduire à faire perdre des investisseurs, ce qui, au-delà de la perte d'opportunités, peut également peser négativement sur le bilan d'une opération.

Enfin, le niveau des exigences imposées à une opération peut entraîner des surcoûts importants ou parfois des pertes de recettes, pas toujours anticipés, notamment en matière d'archéologie préventive, de dépollution des sols, de limitation des débits d'eau pluviale ou encore de mesures de compensation pour atteinte à la biodiversité. Ces surcoûts sont de montants très variables selon le contexte propre de chaque opération.

Cela étant dit, des études amont suffisamment approfondies peuvent permettre de les anticiper, au moins pour partie. Il est également hautement souhaitable que l'ensemble des contraintes de toute nature soient pleinement prises en compte, dès son initiation, dans la conception même du projet urbain, ce qui peut permettre d'en réduire fortement, voire d'en neutraliser, les conséquences financières.

Néanmoins, ce double effort d'anticipation et d'intégration des contraintes peut être mis en échec, soit en raison de la découverte de faits parfois difficilement prévisibles (découvertes archéologiques fortuites, pollution des sols, espèce rare non recensée...), soit parce que la législation, la réglementation ou leur doctrine d'application par les juges ou les services instructeurs se sont durcies entre les premières études et le dépôt des dossiers. L'équilibre du bilan pourra alors parfois être rétabli par des mesures d'économies ou d'augmentation des recettes commerciales. À défaut ce sera à la collectivité compétente de mettre la main à la poche, mais l'on sait que les fortes tensions actuelles et à venir sur les finances locales n'offrent à cet égard plus guère de marge de manœuvre. Reste donc parfois l'abandon pur et simple de certaines opérations.

1.3. Acteurs et intérêts multiples

1.3.1. Une multiplicité d'acteurs....

Outre la multiplicité des procédures, on ne peut que constater un accroissement du nombre d'acteurs impliqués désormais dans les procédures auxquelles sont soumis les projets d'aménagement.

La liste des procédures, enrichie des interlocuteurs incontournables ci-dessous, en donne une belle illustration :

Procédure	Services instructeurs, instances consultatives et autorités prenant part aux décisions engageant la mise en œuvre du projet	Autres acteurs impliqués autour de l'aménageur***
Concertation	Élus	Habitants Associations
Avis de l'autorité environnementale sur l'étude d'impact	DREAL / DRIEE Préfet de Région (Autorité environnementale)	Experts et bureaux d'études spécialisés
Dossier de création Dont étude d'impact	Conseil municipal ou conseil communautaire DDT ARS –Police de l'eau DRIEE Préfecture	Maître d'œuvre urbain,
Diagnostic pollution / dépollution	DRIEE DREAL Agence Régionale de Santé	Experts et bureaux d'études spécialisés (pollutions ; hydraulique)
Étude de sûreté et de sécurité publique (ESSP) (avec passages en Commission départementale de sécurité et d'accessibilité _CDDSA)	Commission départementale	Experts et bureaux d'études spécialisés (sûreté et sécurité)
Étude énergies renouvelables		Experts et bureaux d'études spécialisés (énergies)
Autorisation de destruction d'espèces ou d'habitats après passage en CNPE (demande de dérogation)	Préfet / DREAL / DRIEE CNP (avis)	Bureau d'études en écologie
Archéologie préventive	DRAC / INRAP	INRAP et/ou opérateur chargé des fouilles
Dossier de réalisation	Conseil municipal ou conseil communautaire	Maître d'œuvre urbain, BET
Modification des règles d'urbanisme (après enquête publique)	Personnes publiques associées Commissaire enquêteur Conseil municipal (parfois conseil communautaire)	Services d'urbanisme de la commune
Autorisation Loi sur l'eau avec, selon des seuils, enquête publique	DDT DREAL Commissaire enquêteur (le cas échéant) CODERST	Experts et bureaux d'études spécialisés (hydraulique)
Déclaration d'utilité publique (DUP) après enquête publique	Commissaire enquêteur Préfet	Habitants Associations
Expropriation après enquête parcellaire	Commissaire enquêteur Préfet Juge de l'expropriation	Propriétaires

Procédure	Services instructeurs, instances consultatives et autorités prenant part aux décisions engageant la mise en œuvre du projet	Autres acteurs impliqués autour de l'aménageur***
Demande de dérogation aux règles d'accessibilité avec passage en CCDSA	CCDSA (commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité) Préfet	
Autorisation de défrichement	DDT Préfet	Bureau d'études spécialisé
Déclaration de travaux préalable à la réalisation de certaines infrastructures après étude d'impact, avis de l'autorité environnementale, et enquête publique	DREAL Préfet de Région (Autorité environnementale)	Experts et bureaux d'études spécialisés
Permis de démolir	Architecte des bâtiments de France Maire	
Permis de construire (PC), dans certains cas après étude d'impact, avis de l'autorité environnementale et enquête publique	Autorité Environnementale Services consultés au titre des permis Commissaire enquêteur Maire	Promoteur
Procédure ICPE, avec selon des seuils, étude d'impact, avis de l'autorité environnementale et enquête publique	DREAL Commissaire enquêteur Préfet	Industriel
Déclassements de voies publiques, parfois après enquête publique	Commissaire enquêteur (le cas échéant) Conseil municipal (parfois Département ou État)	

**à noter que dans les périmètres des Opérations d'intérêt national (OIN), l'État a un rôle supplémentaire, même sur les opérations conduites à l'initiative des collectivités locales

Pour l'anecdote, mais qui illustre parfaitement ce qui précède, sur une opération de grande envergure un aménageur a comptabilisé 75 organismes différents concernés par le projet, ce qui a représenté plus de 3000 personnes impliquées.

1.3.2. ... une nécessaire coordination et des besoins d'arbitrage

La multiplicité d'acteurs figurant sur ce tableau montre que l'une des tâches de l'aménageur est de mettre en place une structure de coordination et d'arbitrage la plus efficace possible, sous peine d'allonger les délais de mise en œuvre.

À ce constat du nombre croissant d'acteurs mobilisés par l'aménageur dans le projet, s'ajoute celui du nombre croissant de services de l'État en charge de l'instruction du dossier, qui soulèvent, pour les représentants locaux

de l'État, des problématiques équivalentes de coordination, de dialogue et d'arbitrage interservices ou interadministrations.

En effet, les exigences et les procédures qui ont pour objectif d'appliquer des axes de politiques publiques indiscutables (par exemple : protection du patrimoine archéologique et préservation de la biodiversité), peuvent entrer en compétition, sur un même territoire ou dans un même temps de la procédure. À tel point que deux contraintes imposées par deux services différents peuvent se trouver en situation d'incompatibilité, conduisant à la formulation d'injonctions contradictoires définitivement bloquantes (voir exemple 4). Dans ce cas, seule la volonté commune des administrations et des services de faire aboutir le projet permet à l'État de formuler les arbitrages nécessaires à l'aboutissement du projet dans le respect du cadre réglementaire et légal.

EXEMPLE 3

Pour un projet cité en exemple, le service « routes » d'une DDT impose la réalisation d'une bretelle d'accès routière au sein d'une opération, en contradiction avec les propositions de l'aménageur qui, sur la base des études amont, n'avait pas jugé nécessaire de prévoir la réalisation de cet ouvrage. Les études montrent que l'ouvrage passe au centre d'une zone humide, conduisant l'aménageur à devoir justifier l'intérêt de la réalisation (et prévoir les mesures compensatoires) auprès des services instructeurs de la DREAL, en charge de l'instruction du dossier faune/flore. Cette situation appelle un besoin d'arbitrage ultime par l'autorité administrative pour débloquer le projet.

EXEMPLE 4

Pour le Parc des Expositions de Toulouse, l'état initial a fait émerger plusieurs problématiques dont :

- Les choix de dessertes ;
- La présence d'espèces protégées ;
- l'obligation de diagnostic archéologique.

Une quatrième problématique est apparue au cours du processus : comment gérer les interactions entre ces trois problématiques ?

- Impact des voies d'accès sur la destruction d'espèces protégées et de surfaces compensatoires,
- Impact du diagnostic archéologique sur la faune et la flore.

Sur ce projet, le diagnostic archéologique a dû être repoussé en hiver, car il perturbait les habitats. Après discussion avec les services de l'Etat, un compromis a pu être trouvé.

1.4. Zoom sur les procédures de protection de l'environnement

Parmi les nombreux acteurs intervenant de façon décisionnaire dans l'instruction des procédures d'aménagement, en raison de la montée en puissance des problématiques d'environnement, l'Autorité Environnementale est devenue un interlocuteur incontournable pour la grande majorité des opérations d'aménagement d'une certaine échelle, et avec elle, pour les questions plus particulières de protection de biodiversité, le Conseil National de Protection de la Nature (CNPN).

Le groupe de travail ayant, plusieurs fois, éprouvé le besoin d'évoquer le rôle de ces acteurs, nous avons jugé utile de faire un arrêt sur image sur leur fonctionnement et leur rôle.

1.4.1. Qu'est-ce que l'Autorité environnementale ?

Ce terme, issu de la législation européenne, désigne l'instance, distincte de l'autorité ayant compétence pour autoriser un projet, chargée de donner un avis sur l'étude d'impact des opérations soumises à cette obligation². Pour les opérations d'aménagement urbain, l'autorité environnementale est le préfet de Région, qui s'appuie sur la DREAL.

Toutefois, lorsque l'aménageur est un établissement public de l'État, et lorsque celui est placé sous l'autorité du ministre en charge de l'environnement (situation qui varie au gré des découpages des attributions entre ministres) l'autorité environnementale est le CGEDD (ou plus exactement une formation spécialisée de ce conseil). Il en résulte par exemple qu'il se peut que l'étude d'impact d'une ZAC d'initiative communale soit soumise à l'avis du préfet de Région, et qu'ensuite, la ZAC ayant été concédée à un établissement public de l'État (EPA), l'étude d'impact du dossier de DUP (qui est celle du dossier de création avec le plus souvent des compléments) soit soumise au CGEDD. La même situation peut également se rencontrer au cours de la vie d'une ZAC dont l'initiative a été prise par un EPA selon que le ministre de l'Environnement ait ou n'ait pas en charge l'urbanisme³.

Pour les opérations dont l'obligation de produire une étude d'impact relève du cas par cas, c'est l'autorité environnementale, saisie par le porteur de projet, qui décide de la nécessité de produire une telle étude

L'avis de l'autorité environnementale ne s'impose pas aux autorités, étatiques ou décentralisées, ayant des pouvoirs décisionnels. Toutefois, ses avis pèsent d'un grand poids, ne serait-ce que parce qu'ils sont publics, et font des services instructeurs de cette autorité (la plupart du temps les DREAL) des acteurs incontournables des opérations d'aménagement.

On notera que lorsque projet impacte une ou plusieurs espèces protégées et nécessite une dérogation aux règles de protection des espèces de faune et de flore sauvages, se pose un problème d'articulation entre le CNPN, qui doit donner sur la dérogation et sur les mesures de compensation, et l'Autorité Environnementale. L'expérience de plusieurs aménageurs laisse à penser que cette coordination gagnerait à être améliorée.

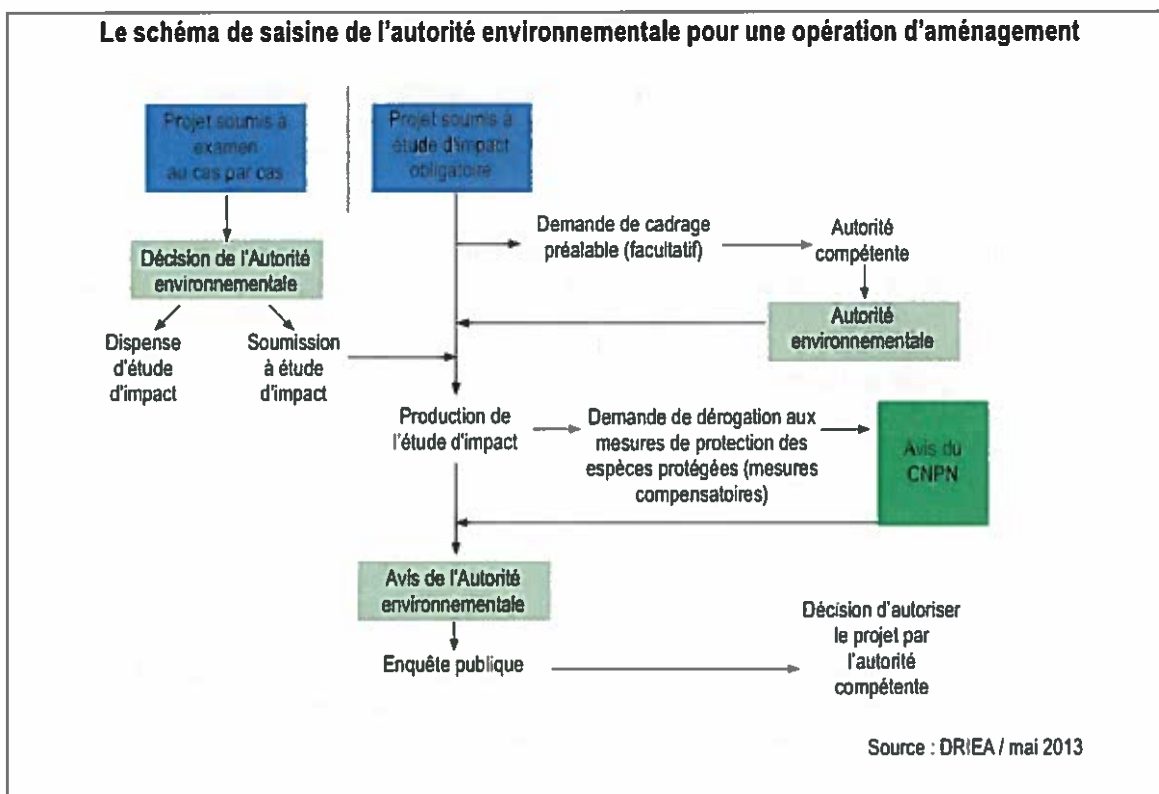
* Pour les Plans et Programmes, désignées par l'article R122-19 du Code de l'Environnement et décret N° 2012-616 du 2 mai 2012 ainsi que l'article R121-15 du Code de l'Urbanisme

- le préfet de département (SCOT, certains PLU, schémas départementaux...)
- le préfet de région (schémas régionaux...)
- le ministre de l'environnement (plans et programmes d'envergure nationale).

* Pour les projets et le cas par cas, désignées par l'article R.122-6 du Code de l'Environnement

- le ministre chargé de l'environnement pour les projets dont la décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution est prise par décret ou par un autre ministre
- le Conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD) pour les projets qui relèvent du ministère chargé de l'environnement
- le préfet de région pour les autres projets (ICPE notamment)

³ A ce jour les études d'impact des opérations Etablissements publics d'aménagement ne sont plus soumis à l'avis de CGEDD, mais à nouveau à l'avis de l'Autorité environnementale.



1.4.2. Le rôle du Conseil national de la Protection de la nature

Lorsqu'un projet d'aménagement prévoit la destruction d'une espèce animale ou végétale protégée ou encore d'un habitat protégé, un dossier de demande de dérogation, présentant notamment les mesures compensatoires envisagées, doit être transmis au préfet, qui le soumet au Conseil National de Protection de la Nature (CNPN) pour avis.

« Le Conseil National de la Protection de la Nature (CNPN) est une commission administrative à caractère consultatif, missionnée pour donner au ministre chargé de la protection de la nature, qui en assume la présidence, son avis sur les moyens propres à préserver et à restaurer la diversité de la faune et de la flore sauvage et des habitats naturels. [...] »

Présidé par le/la ministre, le CNPN en structure plénière est composé de 40 membres, 20 membres de droit représentant institutions et associations nationales, et 20 membres nommés pour 4 ans, choisis parmi diverses personnalités qualifiées (scientifiques, représentants d'associations régionales de protection de la nature, de structures professionnelles) » (*Définition extraite du site du Ministère de l'Écologie*)

La multiplication des dossiers et le caractère bénévole des membres du CNPN ne permettent pas à cette instance de se déplacer sur site. En raison du nombre croissant de dossiers soumis à l'avis du CNPN, le gouvernement étudie ainsi la possibilité pour le CNPN de déléguer une partie de ses dossiers à l'échelon régional, le CSRPN (Conseil Scientifique Régional du Patrimoine Naturel).

Le CNPN et les CSRPN n'ont qu'un rôle consultatif auprès du ministre pour le premier et au préfet pour le second. Malgré le caractère consultatif de ces conseils, eu égard à la montée en puissance des enjeux de biodiversité dans les débats publics, il est très généralement suivi par le ministre ou le préfet.

1.4.3. Un contexte historique contribuant à renforcer le niveau d'exigence en matière de protection de la nature

Malgré le caractère relativement ancien des lois de protection de la nature (depuis bientôt 40 ans la protection de la nature est considérée comme d'intérêt général - loi du 10 juillet 1976), les acteurs principaux de la protection de l'environnement déplorent la très lente prise de conscience politique du caractère majeur des enjeux de l'environnement et de la biodiversité.

Première conséquence de cette trop lente prise de conscience, notamment en matière de biodiversité, la communauté scientifique et les associations de protection sont aujourd'hui unanimes pour témoigner de l'accélération de la dégradation de la biodiversité. Aujourd'hui l'évolution des esprits et le durcissement de la législation ont conduit à un renforcement notable des contraintes de protection de l'environnement sur les opérations récentes, en nette rupture avec le passé où ces sujets étaient plus partiellement pris en compte.

Pour sa part, le Conseil national de protection de la nature (CNPN), qui réunit des représentants de ces différents acteurs scientifiques et associatifs, intègre la réalité de l'accélération des phénomènes de dégradation par la mise en place d'exigences fortes qui répondent à ce sentiment d'urgence, et qui peuvent susciter l'incompréhension pour les maîtres d'ouvrage, les élus ou les investisseurs, ce qui, dans les cas limites, peut favoriser du rejet ou des pratiques de contournement.

1.4.4. Un besoin de dialogue

Pendant longtemps, le sujet de la protection de l'environnement et de la biodiversité a figuré dans l'angle mort des décideurs politiques. Le dialogue entre maîtres d'ouvrages, associations et communauté scientifique a ainsi eu bien du mal à se déployer en un dialogue apaisé. Cette situation a généré une méconnaissance mutuelle qui n'est jamais souhaitable dans le système d'acteurs complexe qu'est l'aménagement urbain.

Et pourtant, l'inscription de l'Autorité environnementale et du CNPN dans le paysage institutionnel comme interlocuteurs déterminants pour l'avenir des opérations a contribué, pour les aménageurs, à l'accumulation d'expériences riches d'enseignements, autant qu'à une amélioration des savoirs-faire présents au sein des équipes de maîtrise d'ouvrage.

Le groupe de travail propose ces expériences comme support de réflexion pour entrer dans un débat constructif, en faveur d'une amélioration des dispositifs opérationnels et réglementaires.

Le cas des compensations foncières : la transparence pour convaincre

Définition : la compensation

Dans le cadre des projets d'aménagement soumis à étude d'impact sur lesquels des espèces ou habitats protégés ont été mis en évidence et susceptibles d'être détruits, la loi demande au porteur du projet qui ne peut ni éviter ni réduire son impact, de compenser les effets de son opération :

- avec un ratio à définir au cas par cas ;
- sur un terrain à proximité ;
- sur un terrain présentant des enjeux écologiques de même nature.

Ces règles ont des applications susceptibles d'interprétations différentes. Parce que l'on touche au domaine du vivant, la réponse adéquate et compréhensible en matière de compensation est forcément fonction de la dégradation des espèces ou des habitats touchée, qui varie selon les sites et les régions.

En raison de ces marges d'interprétations, certains maîtres d'ouvrages témoignent de la difficulté à anticiper les mesures à prendre, même lorsqu'ils sont très sensibilisés et volontaristes, et mobilisent des prestataires qualifiés qui leur permettent d'identifier les enjeux et de prévoir des mesures compensatoires adaptées. Pour faire progresser les pratiques, il apparaît souhaitable de passer du raisonnement « 1 problème = 1 solution technique », à un raisonnement « 1 problème = plusieurs solutions expérimentées » pour imaginer un résultat satisfaisant.

EXEMPLE 5 : FAUNE OU FLORE ?

Dans le cas du projet du Parc des Expositions de Toulouse, c'est le dossier flore qui a fait l'objet d'une instruction et d'exigences poussées par le CNPN, alors même que le maître d'ouvrage avait diagnostiqué, quant à lui des enjeux majeurs sur le dossier faune : le nombre d'espèces animales à protéger était largement plus important que les espèces végétales.

Ceci s'explique par le fait que les compensations faune ont été jugées suffisantes par le CNPN (car très importantes).

EXEMPLE 6 : L'ÉTOILE D'EAU

Lors de l'aménagement de la ZAC du quartier de l'École Polytechnique par l'Établissement public d'aménagement de Paris Saclay (EPPS), une espèce extrêmement rare, l'Étoile d'eau, a été mise en évidence dans une mouillère, pourtant non recensée par ailleurs, présente au droit de ce site à l'emplacement prévu pour le bâtiment principal. Celui-ci ne pouvant être déplacé, treize sites de compensation ont été identifiés. Le dossier de demande de dérogation précisait que les 13 sites feraient l'objet d'études approfondies sous le contrôle d'un comité scientifique ad hoc afin de sélectionner in fine les 3 meilleurs sites d'accueil.

Le CNPN a émis un avis défavorable, sur les motifs suivants :

- 1/ le maître d'ouvrage n'apportait pas suffisamment d'informations sur les sites d'accueil
- 2/ les études hydrauliques pour chacun des sites étaient insuffisantes.

Le dossier de demande de dérogation de l'aménageur comprenait pourtant, pour chacun des sites, les résultats de mesures récentes de perméabilité et de relevés pédologiques et décrivait les moyens envisagés par l'aménageur pour s'assurer en amont de la faisabilité du déplacement.

Le CNPN a demandé à l'EPPS d'anticiper les mesures prévues au dossier de dérogation avec notamment l'installation d'un comité scientifique et la sélection des 3 sites d'accueil alors même que la décision de principe de déplacement du matériel génétique de la mouillère n'était pas actée.

Le CNPN est chargé d'évaluer les moyens prévus par le maître d'ouvrage pour éviter, réduire et compenser les impacts sur la biodiversité à la hauteur des enjeux. Il ne devrait pas pouvoir prescrire des mesures de compensations anticipées, ce qui devrait être du ressort de l'État.

Pour surmonter cette incertitude, les aménageurs du groupe de travail appellent de leurs vœux une plus grande explicitation des contraintes qui s'imposent aux espèces et aux habitats dans chaque région.

La transparence des critères améliorerait la compréhension et l'acceptation des modalités de compensation, facilitant la mise en œuvre et limitant le sentiment d'arbitraire⁴, les risques de conflits ou de pratiques de contournement.

L'ouverture d'un dialogue sur les réponses opérationnelles possibles pour la mise en œuvre de ces compensations permettrait de faire évoluer la jurisprudence sur les solutions jugées constructives. Les propositions figurent en 3^e partie.

⁴ A témoin, cette remarque faite par certaines aménageurs qui, comparant les opérations entre elles, font part d'un sentiment d'inéquité, où la capacité contributive supposée de l'opération paraissant plus importante que la réalité de la perte écologique.

Autre exemple : comment permettre les compensations au sein du périmètre d'une opération dès lors que son périmètre a été entièrement conçu pour intégrer le dispositif dans la conception même du projet ? Cette conception se heurte au principe de la compensation espèce par espèce.

EXEMPLE 7 : COMPENSER EXCLUSIVEMENT HORS DU SITE

Le projet Seine Aval, porté par l'EPAMSA, fait face à plusieurs blocages dans l'instruction des dossiers par le CNPN. L'investissement réalisé en études et la qualité des intervenants mobilisés par l'aménageur, qui ont permis d'imaginer en amont des solutions qui paraissaient acceptables par les écologues, se sont heurtés à une interprétation très stricte des règles de protection de la part du CNPN. À titre d'exemple, le CNPN n'a pas pris en compte les zones de mesures qui sont de nature à permettre le développement de la biodiversité à l'intérieur même du projet urbain (noues / toitures-terrasses / murs en pierres sèches. Zones protégées, etc.), alors même que ces dernières avaient été conçues pour permettre la reconstitution des espaces au sein du périmètre de l'opération. Elles ne sont comptabilisées que comme des « mesures d'accompagnement ».

Intégrer les contraintes de gestion des terrains compensés : une réflexion restant à aboutir

À ce jour, c'est l'aménageur qui doit présenter les mesures de compensation et présenter le dispositif qui garantit leur bonne application, car c'est lui qui en porte la responsabilité. Or, dans les faits, l'aménageur public (et à fortiori l'aménageur privé) n'est que de passage : sa mission s'achève dans la plupart des cas avec la clôture des comptes de l'opération. Son organisme n'est par ailleurs assuré d'aucune garantie de pérennité. Comment, dans ce cas, trouver une solution viable de gestion des compensations sur 30 ans, voire plus, comme cela est souvent exigé ? À ce jour, il n'existe pas d'autre solution qu'une reprise en responsabilité par la Collectivité locale, quand elle l'accepte, et quand la pérennité de son engagement à tenir les mesures de gestion et à stabiliser l'affectation du secteur au PLU est considérée comme viable sur le long terme.

Il apparaît pourtant qu'à ce jour, aucune des solutions alternatives envisageables n'a apporté satisfaction, et la réflexion doit se poursuivre sur cette question essentielle du suivi des mesures compensatoires. En effet, actuellement peu encadré, le suivi des zones de compensation représente souvent une contrainte pour les collectivités. Trouver des solutions de gestion, pour des terrains dont l'usage est figé durant une longue période, représente un coût non négligeable, qui peut être difficile à absorber pour les petites collectivités.

Deux cas de gestion problématique ou paradoxale des compensations pour une opération ont été repérés par les membres du groupes de travail :

- Lorsqu'un arrêté a prévu l'acquisition par la collectivité des terres dans le cadre de la déclaration d'utilité publique, et a conduit à exproprier un agriculteur au titre des mesures environnementales pour lui « relouer » les terres dans le cadre d'un bail rural.
- Lorsqu'un aménageur privé a dû mettre en œuvre des mesures de compensations alors que la collectivité n'envisageait pas de reprendre en gestion les terrains objet de la compensation environnementale.

Par ailleurs, les critères permettant à l'Administration de valider la cession de terrains de compensations à une collectivité gagneraient être mieux définis et homogénéisés : un aménageur a témoigné d'un cas dans lequel cette reprise des terrains par la collectivité n'a pas été validée par l'Autorité Environnementale.

1.5. Des labels et des normes favorables à la diffusion de la culture de l'environnement ?

La montée des préoccupations environnementales dans les projets d'aménagement a conduit ces dernières années divers acteurs (État, plusieurs Régions et Agglomérations, organismes de normalisation, bureaux d'étude, associations...) à initier la mise au point de nombreux référentiels, accompagnés d'une offre de labels, de certifications voire de normes.

Au titre de la normalisation, on peut citer la norme sur la prévention de la malveillance dans l'urbanisme et la conception des bâtiments ou le projet de norme ISO, lancée à l'initiative d'acteurs français, sur le développement durable et résilient des communautés humaines.

À la normalisation proprement dite qui est encore balbutiante, s'ajoutent de multiples initiatives parmi lesquelles on peut noter la démarche AEU de l'ADEME, la certification HQE aménagement, la démarche EcoQuartier mise en place par l'État, sans oublier les innombrables référentiels sur le thème du développement durable, dont beaucoup sont développés par des collectivités territoriales. Toutes ces démarches sont en principe facultatives, mais elles peuvent prendre un caractère prescriptif par exemple à travers un cahier des charges d'une consultation d'aménageur ou par le biais des règles d'attribution de subventions.

Le Club Ville et Aménagement a dans le passé récent, posé un regard critique sur ces démarches à finalité normative, considérées comme inadaptées à la conception et à la réalisation de projets urbains complexes, et porteuses du risque d'un urbanisme stéréotypé alors que tout projet d'aménagement, qui répond à un contexte urbain, social, économique et environnemental chaque fois différent, ne peut avoir qu'un caractère unique.

Force est toutefois de constater le développement de ces processus « normatifs » lors de la réalisation d'un nombre croissant d'opérations d'aménagement. Bien que l'on manque de recul pour tirer un véritable bilan, il est néanmoins apparu opportun au groupe de travail d'essayer d'esquisser quelques premières analyses à partir des expériences vécues par plusieurs de ses membres.

Si l'on met à part les référentiels portés par des collectivités territoriales qui ne sont toutefois pas sans incidence sur les opérations d'aménagement, soit parce qu'ils sont transcrits dans les cahiers des charges des aménageurs, soit que leur respect conditionne l'octroi de financement (c'est notamment le cas du programme « nouveaux quartiers urbains » de la Région Ile de France), les deux principales démarches aujourd'hui utilisées en France sont la certification HQE Aménagement et la démarche EcoQuartier.

1.5.1. La certification HQE Aménagement

Présentation de la certification (source : certivea.fr)

La certification HQE Aménagement™ s'adresse à tous les maîtres d'ouvrage (collectivités ou aménageurs) d'opérations d'aménagement qu'ils soient publics ou privés. Elle s'adapte à tout type de projet, sans distinction de taille, de procédure, de contexte territorial ou de destination : renouvellement ou extension, urbain ou rural, habitat et/ou activités, ZAC ou permis d'aménager.

Les exigences requises

Pour être certifié, le maître d'ouvrage doit prouver la mise en application des exigences requises dans le [référentiel HQE™ Aménagement](#). Il doit démontrer lors des audits sur site la prise en compte des 17 thèmes HQE Aménagement™ (compatibles avec les 20 engagements du label EcoQuartier) intégrant des préoccupations environnementales, économiques et sociétales, et visant à contribuer aux six finalités du développement durable, définies par la norme internationale ISO 37101 "Aménagement durable - Système de Management - Exigences et lignes directrices pour la résilience et l'intelligence" :

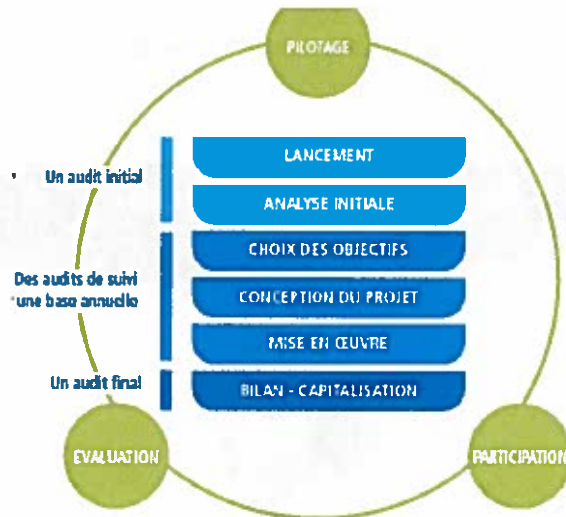
- Attractivité ;
- Bien être ;

- Cohésion sociale ;
- Préservation et amélioration de l'environnement ;
- Résilience ;
- Utilisation responsable des ressources.

Le maître d'ouvrage doit démontrer sa maîtrise :

- des processus de pilotage, de participation, d'évaluation et d'amélioration ;
- des processus opérationnels d'analyse, de programmation, conception, réalisation et rétrocession.

Le processus



Bien que reposant sur un référentiel composé de 17 cibles, HQE Aménagement est une certification de process et non de « produit ». Les aménageurs qui l'ont mise en œuvre en ont une vision plutôt positive. Elle est vécue comme exigeante pour les équipes, mais d'un usage facilité par l'existence chez l'aménageur d'un système de management de la qualité environnementale (par exemple ISO 14001). L'intervention d'auditeurs externes, qui s'inscrivent dans un véritable dialogue auprès des maîtres d'ouvrages, apparaît comme un apport utile et constructif aussi bien pour les aménageurs que pour les communes concédantes. À ce titre, il apparaît que cette intervention rassure les communes dans leurs relations avec leur aménageur.

Les retombées positives perçues sont relatives à la montée en puissance des savoirs-faire individuels et collectifs de l'aménageur et à la crédibilisation de l'opération vis-à-vis des tiers, et dans la concertation avec la population.

En revanche, le retour sur investissement (coût direct de la certification et surtout temps passé par les équipes de l'aménageur) paraît difficile à évaluer. Et ce d'autant plus que certains aménageurs témoignent du fait que la certification n'apparaît pas comme facteur permettant d'améliorer la commercialisation des terrains et des programmes de l'opération. Il est par ailleurs très difficile, si ce n'est impossible, de mesurer l'effet de la démarche sur la qualité de l'opération. Enfin si la démarche HQE comprend une étape d'évaluation en fin d'opération, celle-ci ne porte que sur l'atteinte des objectifs affichés ; elle ne permet pas de répondre à la question de savoir si les performances atteintes sont durables et si les options prises ne génèrent pas d'effets pervers.

1.5.2. Le Label EcoQuartier

Le label EcoQuartier, mis en place par le Ministère chargé du développement durable, est issu du Grenelle de l'Environnement. Il a pour objectif de promouvoir des opérations exemplaires et répond d'une certaine manière à

la demande plus ou moins exprimée par l'opinion publique de faire le tri entre les « vrais » éco-quartiers et les autres.

La démarche EcoQuartier : la présentation par les services du Ministère

De façon générale, la démarche EcoQuartier a la particularité d'être ancrée dans l'accompagnement effectué au quotidien par les services déconcentrés auprès des collectivités et acteurs de l'aménagement. Selon l'esprit posé par le Ministère du développement durable, cette démarche d'accompagnement est globale, ouverte, s'effectue le plus à l'amont possible, en lien avec un projet de territoire et parfois d'autres démarches portées par les collectivités et accompagnées par l'État (appel à projet national, projet d'agenda 21,...).

Le label, lui, s'adresse aux collectivités et vient marquer une reconnaissance par l'État à un moment donné. Il s'inscrit cependant dans un temps plus long d'accompagnement, à l'amont, et à l'aval, avec un accompagnement mené dans le cadre de l'évaluation.



À ce jour, trois campagnes de labellisation ont été tenues (soit trois années de 2012 à 2015), ce qui ne permet pas d'établir un bilan pour les opérations d'aménagement qui s'inscrivent dans un temps long : les projets qui ont été accompagnés dès l'amont ne parviennent aux services du Ministère que depuis peu de temps. Cependant, le Ministère dispose déjà d'exemples de projets, qui pour obtenir le diplôme « engagé dans la labellisation » (fin de l'étape 2) ont significativement fait évoluer leur projet (programmation de logements sociaux, place des espaces verts...). Ainsi, lors de la commission nationale 2015, il a été noté, par la Fédération nationale des parcs naturels régionaux, que de plus en plus de projets en milieu rural utilisaient la grille EcoQuartier dès la conception.

Pour chaque opération proposée, trois experts sont mobilisés pour chaque projet. Le projet est également soumis à un avis local de la Direction départementale des territoires, à un examen en commission régionale, et à un examen en commission nationale. Pour assurer la qualité d'intervention des experts, un guide complet, intégrant les enseignements des opérations passées, est en cours de rédaction à leur intention. Par ailleurs, leur

intervention fera l'objet, dès 2016, d'un cadrage systématique.

La collectivité est en principe au centre de cette démarche. Toutefois certains aménageurs soulignent que ce sont eux qui ont joué un rôle majeur pour inciter les collectivités à s'engager dans la démarche et pour élaborer les dossiers.

Par ailleurs dans certains cas, le label a pu être perçu comme venant récompenser (ou sanctionner) un projet a posteriori, selon une grille d'analyse idéale, qui ne prend pas toujours en compte le contexte local et la réalité des efforts produits en phase de conception ou de réalisation.

1.5.3. La démarche AFNOR

Le groupe de travail a eu l'opportunité d'entendre un point sur l'avancement des travaux de normalisation sur le thème de la ville durable, menés dans le cadre international de l'ISO, avec un secrétariat assuré par l'AFNOR. Ces travaux devraient déboucher prochainement sur la parution d'une norme sur le management durable et résilient des communautés. Cette future norme ne concernera des aménageurs que dans la mesure, loin d'être aujourd'hui assurée, où des collectivités françaises la mettraient en œuvre.

Il est toutefois possible que ces premiers travaux de normalisation connaissent dans le futur des développements davantage tournés vers l'urbanisme opérationnel.

Les organismes de normalisation insistent sur le fait que la norme se distingue de la réglementation en ce que son élaboration est faite par accord entre les parties intéressées et que son application est volontaire et facultative.

Il faut toutefois rappeler que le caractère facultatif d'application des normes est tout relatif (elles sont souvent rendues obligatoires de facto, par le biais des cahiers des charges des appels d'offres ou par les assurances, et les normes européennes ont une portée quasi réglementaire), et que l'on est en droit d'émettre des doutes sur la nature démocratique de leur élaboration (au cas présent, aucun des principaux acteurs de l'aménagement n'y a participé).

2e partie - Des pratiques vertueuses....

Les exemples traités par le groupe tout au long des six séances de travail, ont montré que les aménageurs, soucieux de faire aboutir les projets dans le respect des objectifs de politique publique qui leur sont assignés, préoccupés d'améliorer la qualité de leurs opérations sur tous les plans, parviennent, à surmonter, dans une certaine mesure, les difficultés de temps et de procédures évoquées plus haut.

Les premières réponses se trouvent, d'abord, dans le jeu des acteurs, et la façon dont les aménageurs et leurs interlocuteurs ont su s'organiser en vue de construire le dialogue pour surmonter les blocages.

2.1. Bâtir un contexte de confiance pour dépasser les contraintes

À l'heure où les niveaux de connaissance et d'information sont facilités par le web, les acteurs de la société civile montrent une exigence croissante en termes de dialogue et de concertation sur les projets susceptibles de modifier le cadre de vie. Sans être les seules questions mises en avant, les sujets environnementaux tiennent à cet égard une importance de plus en plus déterminante conduisant les instances environnementales, qu'il s'agisse de commissions consultatives ou de services de l'État, à adopter des positions pouvant apparaître comme excessivement rigoureuses et tranchées.

Ce phénomène est probablement renforcé par l'impression que, par le passé, certains maîtres d'ouvrage (industriels, promoteurs, aménageurs...) n'ont pas tenu leurs promesses.

Pourtant, les cas présentés par le groupe de travail ont montré que la recherche active de solutions permet aussi de construire des perspectives positives.

L'aménageur doit s'attacher à nouer avec les différents acteurs une relation de confiance en montrant son engagement et sa volonté de respecter les procédures, voire d'aller au-delà. Cela ne peut se faire que patiemment, en s'inscrivant dans le temps long.

2.1.1. Internaliser le débat : le cas des problématiques de biodiversité

Pour dialoguer dans un climat de confiance avec l'Autorité environnementale, les aménageurs ont tout intérêt à investir dès le démarrage du projet dans des études de qualité et à s'entourer de prestataires compétents.

D'ailleurs, les aménageurs qui ont pris l'option d'entrer dans un dialogue actif avec les instances environnementales (CNP, diverses commissions départementales, autorités environnementales, DREAL,...), ont d'abord largement investi dans l'ingénierie, qui leur permet d'acquérir les éléments de connaissance, de langage et de méthode indispensables à l'anticipation et à la qualité des projets.

Il apparaît que les experts spécialisés dans la gestion des enjeux de biodiversité émergent ainsi comme des quasi-acteurs à part entière des opérations, même s'ils agissent sur demande des maîtres d'ouvrage, un peu sur le modèle de ce que l'on a pu observer dans le bâtiment avec les prestataires de contrôle de sécurité. En effet, plusieurs témoignages d'aménageurs et d'écologues ont montré que les relations entre les maîtres d'ouvrage et leurs prestataires experts « biodiversité » ne sont pas toujours des relations au cours tranquille, ce qui peut s'expliquer par les cultures très différentes incarnées par ces deux types d'acteurs.

Les experts exerçant en bureau d'études sont, en effet, bien souvent issus des milieux scientifiques environnementalistes dans lesquels ils se sont formés à leur expertise, qui est notamment marquée par l'habitude de gérer des contextes mouvants et incertains, en raison des caractéristiques mêmes des milieux vivants. Les maîtres d'ouvrages, quant à eux, relèvent d'une culture d'ingénieur, maîtrisant des process cadrés, s'efforçant de tenir des délais précis et de planifier leur activité.

Dans ce cas de figure, le dialogue expert / Maître d'ouvrage consiste en la recherche d'un juste équilibre entre des exigences qui peuvent apparaître comme fondamentalement contradictoires : d'un côté une culture de protection de la biodiversité qui peut conduire à en faire le moins possible, dans le respect des rythmes et des modalités de développement incertaines des milieux et des espèces ; de l'autre côté une culture du développement et de l'organisation répondant à des objectifs précis.

Cette recherche est réalisée, parfois, au prix d'un (très) vif débat interne à l'équipe qui entoure le maître d'ouvrage !

Dans ce cas de figure, il peut arriver que les experts généralistes dans l'ingénierie environnementale, qui intègrent des experts « biodiversité », jouent un rôle d'explicitation et de médiation en raison de leur double « culture » de l'ingénierie et de l'environnement.

2.1.2. Problématiques culturelles ?

*« Viens jouer avec moi, lui proposa le petit prince.
Je suis tellement triste... »*

*- Je ne puis pas jouer avec toi, dit le renard. Je ne
suis pas apprivoisé. »*

Le petit Prince, A. De Saint Exupéry

La construction d'un dialogue entre des mondes dont les cultures peuvent parfois être fort différentes exige du temps pour construire la confiance préalable à toute recherche de solutions communes.

On a vu que l'histoire récente des opérations d'aménagement est l'histoire d'une confrontation régulière des aménageurs à des problématiques et des acteurs nouveaux et nombreux.

L'expérience partagée par les membres du groupe de travail

montre qu'avant tout, l'appropriation des différents sujets prend un temps qui sera plus ou moins long et plus ou moins « houleux » selon le thème abordé.

Lorsque le thème est plus proche de la culture des aménageurs, assez largement dominée par celle des ingénieurs et des architectes, ce temps d'appropriation sera vraisemblablement plus court. Lorsque les problématiques d'archéologie ou de traitement de l'eau ont émergé, elles ont finalement posé assez peu de sujets de controverse et les échanges du groupe de travail ont montré qu'elles ne soulèvent pas de problèmes techniques majeurs, mais plutôt des problématiques de coûts ou de délais, qui trouvent réponse à la fois dans l'intégration des solutions techniques très en amont dans le projet, dans la capacité à coordonner les acteurs autour du projet, et enfin dans les possibilités de dialogue amont avec les services instructeurs – dont la culture administrative est, elle aussi, encore différente de l'approche des aménageurs (mais plus couramment pratiquée...).

Pour une thématique à fort marquage scientifique comme la protection des espèces et des habitats et qui mobilise des savoirs, des process et des modes de faire étrangers aux professionnels de l'aménagement, l'appropriation apparaît comme plus difficile, avec des perspectives d'aboutissements plus longues.

L'accumulation et la capitalisation d'expériences sur des thématiques nouvelles sur un temps long permettent aux aménageurs de contribuer à une évolution de la loi en faveur d'une juste conciliation des enjeux de politiques publiques assignés par les pouvoirs publics aux aménageurs (mixité sociale, emploi, économie des moyens publics, qualité du cadre de vie...) et des enjeux émergents.

C'est ainsi que l'intégration des problématiques de sols pollués dans les process des aménageurs a pu s'effectuer : après plusieurs années d'accumulation d'expériences, des solutions adaptées ont finalement été formulées dans la loi ALUR en s'appuyant sur des pratiques opérationnelles qui s'étaient développées à travers le territoire national (cf. les travaux du groupe de travail de la direction des sols pollués du Ministère de l'Écologie en 2013 et 2014).

Cela étant dit, il n'existe pas de sujets « tranquilles » et tout l'enjeu d'une réflexion visant à améliorer la pratique et le contexte d'intervention des aménageurs, est d'éviter deux écueils bien tangibles : le risque de la généralisation de solutions stéréotypées⁵, et celui de l'accroissement irraisonné et cumulatif des exigences de toutes natures.

2.2. Dialoguer, concerter : les résultats concluants de la coconstruction...

L'un des grands enseignements des pratiques concluantes identifiées par le groupe de travail est que la mise en place d'un dispositif de dialogue actif le plus en amont possible est une véritable clef de réussite des opérations. Il contribue à améliorer les projets d'aménagement, facilite leur acceptation par tous les acteurs qui ont été associés au projet, permet la formation d'une vision commune et l'instruction anticipée des procédures. Il crée de la transparence, et donc de la confiance mutuelle, favorisant la co-construction de solutions partagées par toutes les parties prenantes et notamment celles qui ont pouvoir de faire avancer le projet.

2.2.1.avec les services instructeurs...

Les différents exemples présentés par les participants du groupe de travail ont montré que la meilleure attitude, sur un projet, est de considérer, a priori, les représentants des services de l'État non comme des censeurs du projet, mais comme des porteurs de solutions. Leur association en amont, même sur des petits projets, permet de dégager une qualité de dialogue et un travail d'instruction qui ne peut qu'être favorable à un bon déroulement du projet.

Quelles que soient la taille et l'importance du projet, il paraît donc primordial d'associer au plus tôt l'administration au projet.

Cela permet :

- de faire valoir la rigueur et le sérieux du porteur de projet sur tous les aspects du projet ;
- de créer la confiance entre le porteur du projet et l'administration et fluidifier le dialogue ;
- de déterminer très tôt les enjeux, les éventuels points de blocage ;
- de réduire les délais d'instruction en apportant une bonne connaissance du projet aux services et en créant un lien « par l'extérieur » entre les différents services instructeurs, bien souvent trop cloisonnés.

Dans le cas du Parc des Expositions de Toulouse, le maître d'ouvrage a souhaité, très en amont, associer les différents services de l'État à la réflexion, ce qui a permis un dialogue efficace entre les différents acteurs.

2.2.2. et les habitants

La réglementation donne aux citoyens et aux associations une place de plus en plus importante dans les projets. Ceux-ci sont en effet consultés à différentes étapes du projet, lors de la concertation et des diverses enquêtes publiques.

⁵ Citons à ce titre le cas du traitement des eaux par les noues, solution « standard » retenue par une grande majorité d'aménageurs, mais parfois sans grande réflexion sur la pertinence de ce mode de traitement des espaces viaire, au regard des enjeux et des contraintes locales.

La concertation est indispensable : elle permet parfois d'améliorer le projet par rapport à ce qu'a imaginé la collectivité en amont. D'ailleurs, les aménageurs du Club Ville Aménagement développent des pratiques qui vont bien au-delà des obligations réglementaires, et restent convaincus de la pertinence de l'association des citoyens aux projets.

Les personnes qui participent au dialogue ont souvent des connaissances en aménagement et en environnement complémentaires de celles des aménageurs : c'est la connaissance du militant, de l'habitant, non technique, dont la confrontation avec les compétences techniques de l'aménageur permet bien souvent, de trouver des solutions innovantes et dont l'appropriation est plus aisée.

Comme avec les services de l'État, les aménageurs ont donc tout intérêt, lorsqu'ils en ont la possibilité, à mettre en place un dialogue constructif et à animer le travail collaboratif pour construire ensemble des diagnostics et des solutions communes.

2.3. Gérer l'incertitude : observer, dialoguer, anticiper

2.3.1. Produire de la connaissance pour mieux anticiper

Pour mener à bien l'ensemble des procédures d'un projet d'aménagement, quelle que soit sa taille, l'anticipation est une clef de réussite. Pour ce faire, la réalisation d'études très en amont faisant appel à de l'ingénierie de qualité, permet, la plupart du temps d'identifier longtemps à l'avance, et à moindre coût sur la vie de l'opération, l'ensemble des contraintes de procédures et des contraintes techniques qui pourront se poser à l'aménageur.

Cela a pour avantage de permettre de proposer très tôt des solutions aux acteurs du projet et notamment aux services instructeurs de l'État. À titre d'exemple, les démarches de programmation architecturale aujourd'hui éprouvées ont démontré que l'intégration de certaines contraintes de sécurité sur les équipements recevant du public, ou de contraintes acoustiques pour les équipements techniques spécifiques (salles de concert ou studio de répétitions...) permettent d'anticiper au mieux les surfaces foncières et architecturales nécessaires pour la réalisation d'équipements, avant même toute conception formelle, et ainsi de bien dimensionner les budgets et de gagner en marge de manœuvres sur l'avenir du projet.

C'est bien sûr aussi vrai pour les enjeux de sécurité, de mobilité, de gestion énergétique ou de protection de biodiversité. La réalisation d'un état initial du secteur du projet, intégrant par exemple un diagnostic faune / flore ou un diagnostic pollution, avant que le projet ne soit défini précisément, permet de faire émerger les contraintes auxquelles sera soumis le projet et de l'adapter en fonction de ces problématiques.

Pour permettre cette anticipation, trois points de vigilance sont à signaler :

- La production d'études de qualité implique un investissement de départ non négligeable, mais qui doit être mis en balance avec d'éventuelles mesures de rattrapage ultérieures beaucoup plus coûteuses en temps et en argent qui sont souvent la conséquence d'études initiales conduites trop vite et avec trop peu de moyens ;
- L'association des services de l'administration à la prise en compte de ces contraintes est indispensable pour ouvrir le dialogue, créer une vision commune du projet très tôt et élaborer des solutions valides pour tous ;
- Il convient de tenir ferme sur le principe selon lequel, une fois une autorisation donnée et purgée de tout recours, il n'est plus loisible à l'administration de venir ultérieurement imposer des obligations ou des contraintes supplémentaires.

Dans la mesure où il est fréquent que l'aménageur ne soit pas identifié au moment de l'initiation d'un projet, c'est à la collectivité de faire réaliser les diagnostics. Les aménageurs jouent bien souvent un rôle de sensibilisation sur ces problématiques.

2.3.2. Assurer l'intégration des procédures

Les témoignages apportés lors du groupe de travail montrent que tout doit être fait par l'aménageur et la collectivité, pour mettre en œuvre les différentes procédures en parallèle et non en série.

L'exemple d'Europolia à Toulouse a, lui aussi, démontré que la mise en place d'un dialogue continu entre l'aménageur et les services de l'État coordonnés par la Préfecture, a permis de conduire des instructions plus rapides, coordonnées et simultanées sur des thématiques différentes et toutes très contraignantes.

Cette intégration des procédures, par la conduite, par exemple d'enquêtes conjointes permet de réduire considérablement les délais, et donc les coûts de l'opération.

EXEMPLE 8

Dans le cadre du projet de requalification du site PSA d'Asnières-sur-Seine, la dépollution a été réalisée dès la cessation d'activité de l'industrie (Installation classée - ICPE), en tenant compte de l'usage futur. Les études ont été réalisées par NEXITY, maître d'ouvrage délégué, en anticipation de l'acquisition du terrain, et ont été déposées à la Préfecture par PSA dans le cadre de sa cessation d'activité au titre de la réglementation relative aux ICPE.

Les délais d'instruction et les coûts de dépollution ont ainsi été fortement diminués. L'estimation des coûts de dépollution par le prestataire de PSA étant de 10 M€, NEXITY a fait une proposition d'achat basée sur un coût de dépollution combiné à 8 M€, en s'engageant à supporter les coûts au-delà de cette somme. La dépollution hors site restait de la responsabilité de PSA, mais cette démarche a permis à PSA de vendre tout de suite son site et de ne pas porter deux années supplémentaires le terrain.

Les études amont, d'un coût de 600 k€, ont été prises en charge par NEXITY après signature d'un protocole d'exclusivité avec PSA. Cette démarche a nécessité une analyse de risque de la part de NEXITY, sur les questions de constructibilité, des attentes des élus et de temps de portage éventuellement nécessaire avec le seul usage tertiaire.

Lors de la dépollution, des terres polluées au Chrome VI ou au COHV ont pu être traitées sur site compte-tenu des délais de chantier autorisés par les délais de modification de PLU et le restockage des terres a également pu se faire sur site. Les servitudes ont été envisagées très en amont, prévues dans les actes de cession de droit à construire et seront inscrites au PLU.

NEXITY, a de fait, pris le rôle de « tiers substitué » désormais officiellement institué par la loi (nouvel article L.512-21 du code de l'environnement créé par la loi ALUR du 24 mars 2014).

EXEMPLE 9

À l'inverse, dans le cadre du projet d'aménagement des anciens sites Alstom et Areva à Saint-Ouen, ZAC des Docks, cette articulation, entre la cessation d'activité et la gestion de la pollution en vue de l'aménagement, a fait l'objet de deux étapes disjointes ce qui a fait augmenter les coûts et les délais. [introduire les schémas présentés au cours de la séance ?

2.3.3. Ne pas figer les projets trop tôt

Les aménageurs ont tout intérêt à ne pas figer de solutions trop tôt avant d'avoir identifié l'ensemble des contraintes, afin de se laisser des marges de manœuvre pour le faire évoluer en fonction des problématiques rencontrées.

Ainsi à titre d'illustration, les solutions trouvées au cours de 15 dernières années par les opérateurs dans la gestion des sites pollués fournissent de nombreux exemples de méthodes adaptées à cette gestion de problématiques à fortes contraintes, par exemple :

- Éviter la programmation de logements en rez-de-chaussée ;
- Éviter les parkings souterrains pour limiter les volumes de matériaux pollués à gérer ;
- Confiner les matériaux pollués sur site (sous voiries ou dalle par exemple) ;
- Prévoir des zones non constructibles sur le site pour permettre le stockage des terres polluées et éviter la mise en décharge très coûteuse.

Ces solutions, qui sont, bien souvent, élaborées grâce à un dialogue étroit entre les différentes parties prenantes (propriétaire, État, conseils, maître d'ouvrage, élus...), peuvent inspirer les réflexions relatives aux autres problématiques contraignant fortement les projets (eau, sécurité, accessibilité...). Par exemple, sur le sujet de la biodiversité, c'est ce que pourrait permettre notamment la mutualisation des espaces de compensation à une échelle d'une agglomération, à condition que cette mutualisation puisse être reconnue par l'administration (voir à ce sujet la 3^e partie).

2.4. Faire évoluer les savoir-faire de l'aménageur

2.4.1. Penser le pilotage en contexte juridique incertain pour ne pas sacrifier l'ambition du projet urbain

L'aménageur a pour responsabilité d'être le garant de la qualité des espaces qu'il aménage sous tous ses aspects : qualité de vie, qualité paysagère, urbaine et architecturale, qualité environnementale..., ou dit autrement de prendre en compte pleinement les trois piliers du développement durable.

L'accumulation des contraintes et des procédures fait toutefois courir deux risques :

- Celui où l'aménageur est conduit à consacrer l'essentiel de son énergie et de ses moyens humains et en budget d'études à la confection et à la gestion des dossiers induits par les différentes réglementations, au détriment de l'ambition du projet urbain, et de ses autres dimensions ;
- Celui où les solutions induites par les réponses aux exigences réglementaires viennent affadir les ambitions de l'opération, l'aménageur s'y résignant pour éviter l'expansion des coûts et délais, en bref pour éviter de mener « le combat de trop ».

Là encore, la construction de réponses partagées par toutes les parties prenantes, dans le souci de la mise en œuvre de la vision initiale du projet urbain, apportera des réponses crédibles.

EXEMPLE 10

Dans le cadre du projet du quartier du Plessis botanique à La Riche, porté par la société ICADE, le porteur de projet a dû tenir compte de nombreuses contraintes :

- Zone inondable ;
- Nouveau SDAGE entraînant des prescriptions (interdiction de pièces d'habitation en rez-de-chaussée, mais possibilité d'infiltrer les eaux pluviales) ;
- PPRI en cours d'adoption ;
- Pollution des sols agricole et industrielle ;
- Foncier morcelé non maîtrisé.

Deux types de débats se déroulent tout au long du projet :

- Interne à l'équipe projet (entre l'urbaniste et l'écologue) : où met-on le curseur ? Pour quel niveau de protection ? Il n'y a alors pas de sanction, ce sont des équilibres à trouver ;
- Externe à l'équipe projet : débat qui risque d'être tranché par l'administration.

Tout l'art de l'aménageur et de ses conseils a été de trouver les bons compromis entre les contraintes de l'aménagement et les contraintes environnementales, se traduisant directement dans la forme du projet.

Ces enjeux conduisent à réinterroger le métier de l'aménageur. Ce dernier, dans le métier d'ensemblier/intégrateur qui est le sien, doit, avec la montée en puissance des procédures et des contraintes de diverses natures, **acquérir le savoir-faire spécifique d'identification et de pilotage de l'incertitude** :

- Identifier les points d'évolutions potentiels à court, moyen et long terme, dans la législation et dans les exigences des parties prenantes ;
- Identifier les acteurs à intégrer dans le process, déjà déclarés ou susceptibles d'émerger ;
- Susciter et encourager le dialogue et la prise d'initiative entre ces acteurs, y compris si nécessaire entre personnes issues de la même institution ou du même organisme chargés de thématiques différentes (État, Collectivités, mais également gestionnaires de services urbains...).

2.4.2. Constituer le jeu d'acteurs en « organisation apprenante »

Au sein et autour des structures de l'aménagement, de nouvelles fonctions et de nouveaux savoir-faire sont à déployer :

- Des savoir-faire d'ingénierie du risque (identification / anticipation des contraintes et des procédures) ;
- Des savoir-faire d'intégrateur de domaines techniques relevant de cultures très différentes, exigeant la mise à niveau des savoirs techniques internes, notamment dans le domaine des enjeux environnementaux ;
- Des savoir-faire d'animateur de la coconstruction et du dialogue d'acteurs : compétences dans les méthodes de dialogue collaboratif, de formation des acteurs en marchant, de management non hiérarchique ;
- Des savoir-faire de capitalisation d'expérience et de partage de pratiques entre aménageurs, avec les collectivités et l'État, à une échelle régionale ou nationale afin de permettre aux acteurs de l'aménagement, par l'accumulation d'expérience et l'échange, de s'organiser en organisations apprenantes, diffusant les pratiques vertueuses et tirant les leçons des échecs.

Si ces savoir-faire sont déjà partiellement présents au sein des équipes et parmi les prestataires des structures d'aménagement (bureaux d'études, urbanistes, architectes, paysagistes...), s'appuyant sur des personnes

disposant des qualités d'écoute et d'apprentissage indispensables à leur exercice, il paraît important, pour les aménageurs, de réfléchir à la façon de les développer de façon plus systématique dans leurs portefeuilles de compétences internes et externes. L'enjeu étant de s'interroger sur la façon même d'organiser la coordination des équipes internes et externes, afin d'être en capacité de faire face à cette incertitude qui constitue le contexte désormais permanent de l'action des professionnels de la ville.

3^e partie - Des préconisations réglementaires, législatives et opérationnelles

3.1. Construire les nouveaux équilibres

Penser une politique du développement durable

Si les aménageurs et les collectivités doivent s'organiser au mieux pour permettre la mise en place d'un fonctionnement en « organisation apprenante », qui sait coordonner l'action, formuler les choix à faire et procéder aux arbitrages décisionnels en temps et en heure, cette question interpelle également l'État, qui, depuis quelque temps, par le biais des politiques environnementales, est de facto redevenu un acteur local de l'aménagement urbain, alors que depuis la décentralisation, il avait quasiment disparu de ce théâtre d'action (à l'exception des Opérations d'Intérêt National).

Mais cette nouvelle présence de l'État est fort différente de celle qu'il exerçait dans le passé, au titre de sa compétence en matière d'urbanisme, compétence globalisante par sa nature même. Aujourd'hui la présence de l'État se manifeste par une multiplicité de compétences qui obéissent chacune à des politiques sectorielles, dont les finalités, et les logiques, le plus souvent protectionnistes, sont étrangères à celle de l'aménagement urbain, mais dont la mise en œuvre peut néanmoins se révéler déterminante pour le sort de bien des opérations.

Or, l'État ne peut en rester au prisme particulier que lui apporterait, aussi légitime soit-elle, une politique publique de protection et de valorisation de l'environnement. Il est également de sa responsabilité de développer la production de logements (dont le financement, pour la part sociale, reste pour l'essentiel de son domaine de compétence), de favoriser le développement économique et la création d'emplois, et de veiller à l'équilibre des territoires ainsi que de lutter contre les fractures sociales urbaines.

Ne pas intégrer les dimensions sociales et économiques du développement durable soulèverait un risque majeur, et notamment celui d'opérer des choix incompréhensibles pour le citoyen.

Créer l'alliance avec les acteurs du cadre de vie et les citoyens

Pour que les projets d'aménagement puissent s'inscrire pleinement dans la problématique du développement durable en conciliant les objectifs parfois contradictoires qui lui sont assignés, devrait être mis en place un système de débat public et de décision, associant au plus près tous les acteurs du cadre de vie :

1. Pour déterminer le juste point d'équilibre de l'action publique ;
2. Pour permettre qu'il soit procédé aux arbitrages inhérents à toute politique publique ;
3. Pour s'assurer que ces arbitrages s'inscrivent dans des processus de décision transparents.

Ceci interpelle aussi bien les aménageurs et les collectivités locales pour le compte desquelles ils travaillent, que l'État.

3.2. Faciliter le dialogue

3.2.1. Améliorer la concertation environnementale dans la concertation du projet

Conserver le projet au centre de la concertation pour impliquer le citoyen

La participation du public à la production de la ville est devenue une évidence. La prise en compte de la question environnementale également.

La concertation est une pratique répandue dans l'aménagement, relativement ancienne, adaptée aux enjeux du projet même si elle demeure bien évidemment perfectible : quel aménageur n'a pas vécu son baptême du « L300-2 » en réunion publique ? Cette concertation porte d'abord sur le projet : son programme, son organisation, la qualité des espaces publics offerts, sa densité, ses dessertes et circulations... tout autant que sur son impact sur la nature. Mais il ne fait pas de doute que les enjeux environnementaux sont de plus en plus souvent mis en avant, ne serait-ce parfois que pour masquer des enjeux autres, telle que par exemple l'opposition à la réalisation de logements sociaux...

Cela étant dit, que la participation du public soit peu formalisée et située en amont⁶ (« la concertation »), ou formelle et située en aval (« l'enquête publique »), ne l'aborder que par les seuls impacts du projet sur la nature serait un rendez-vous raté avec le citoyen.

Pour clarifier le labyrinthe des points de rencontres du public avec le projet⁷, un réel effort d'amélioration devrait être produit pour favoriser l'implication et la coconstruction des projets avec ses voisins et ses futurs usagers, dans toutes leurs dimensions.

Autrement dit, supprimer la concertation sur le projet pour la remplacer par une « concertation environnementale », procédure très encadrée, n'est certainement pas une solution qui facilitera l'intérêt de l'habitant pour le projet et son appropriation.

L'enjeu est donc bien de conserver le projet au centre de la participation du public, d'enrichir le volet environnemental de la concertation si nécessaire, tout en gardant une proportionnalité entre l'ensemble des dimensions du projet.

3.2.2. Un État, une voix

On l'a vu plusieurs fois ci-dessus, l'un des facteurs essentiels du bon déroulement d'un projet est la coordination des différents acteurs et notamment des différents services instructeurs de l'État.

Dans le cas du projet du Parc des Expositions de Toulouse, la Préfecture a désigné un interlocuteur unique pour coordonner les services de l'État. Tous les services ont ainsi été constitués en tour de table pour faire avancer le projet. On regrette cependant que cette coordination exemplaire des services de l'État et de l'aménageur, due à

⁶ Et, de fait, le plus en plus fréquemment tout le long de la vie du projet.

⁷ En guise d'illustration, voici une liste non limitative de ces points de rencontres, dont on peut imaginer qu'elle a tendance à donner une tribune aux opposants politiques au détriment d'une approche constructive et collaborative du projet :

- Concertation
- Mise à disposition de l'avis de l'AE sur l'étude d'impact dossier de création
- Enquête publique modification des règles urbaine
- Enquête publique DLE
- Enquête publique DUP
- Mises à disposition du public de l'ensemble des arrêtés
- Mise à disposition de l'avis de l'AE de sur les compléments des EI

l'importance du projet et à la volonté d'une majorité des acteurs (élus, population...) de voir ce projet se réaliser, ne fonctionne pas toujours partout ou pour des projets de moindre importance.

Le Club émet donc le souhait que les bonnes pratiques en matière de coordination de l'action et des avis des services, et d'organisation du dialogue avec les opérateurs, puissent être généralisées au-delà du traitement des dossiers dont l'importance revêt un caractère exceptionnel.

Systematiser le rôle du préfet en tant qu'arbitre entre les différentes politiques portées par l'État

Comme on l'a vu en première partie, certaines incompatibilités peuvent exister entre les exigences portées par différentes législations et les prescriptions édictées par les différents services instructeurs. Par ailleurs de façon plus générale, il se peut que tel objectif de préservation de l'environnement, par ailleurs parfaitement légitime et justifié, vienne se heurter avec d'autres impératifs, relevant d'autres légitimités (satisfaire les besoins en logements, préserver l'emploi...).

Si pour les projets revêtant une dimension nationale, les mécanismes d'arbitrage existent, parfois avec des dossiers qui « remontent à Paris », force est de constater que ce n'est pas toujours le cas pour les projets plus ordinaires. Une des raisons de la difficulté que rencontrent souvent les aménageurs pour obtenir des arbitrages réside sans doute dans l'affaiblissement de capacité d'expertise des services locaux de l'État⁸, qui dans le passé était fournie aux préfets notamment par les Directions départementales de l'Équipement.

Il n'appartient pas au groupe de travail de préconiser les modes d'organisation à mettre en place au sein de l'État pour que le préfet dispose d'une capacité d'expertise de niveau suffisant. Mais il émet les vœux qu'il soit possible aux aménageurs et de façon préférentielle aux collectivités, de pouvoir saisir le préfet aux fins d'arbitrage et que ces arbitrages soient rendus dans des délais raisonnables. À bien des égards, mieux vaut un arbitrage défavorable, mais clair, qu'une absence de vraie décision qui entretient l'incertitude sur les prescriptions effectivement imposées à une opération.

EXEMPLE 11

Dans un cas présenté au groupe de travail, le CNPN a prescrit une zone de compensation pour une opération sur un emplacement réservé au SCOT pour voie rapide. Dans ce cas, le Préfet a arbitré et, par arrêté, n'a pas retenu cette zone de compensation.

3.2.3. Définir en amont et hiérarchiser les contraintes imposées à une opération d'aménagement

Pour permettre aux différents services de l'État de faire connaître le plus en amont possible et de façon coordonnée et synchronisée, les obligations ou contraintes qui s'imposent au titre des différentes législations ou réglementations, et pour les opérations les plus importantes, il pourrait être intéressant que le porteur du projet, après avoir établi un état initial de l'environnement et défini les principales caractéristiques de l'opération, puisse saisir l'administration afin que celle-ci indique en les hiérarchisant, les principales contraintes et obligations à prendre en compte.

⁸ Non pas dû à un manque de compétences techniques mais plutôt à une réduction des moyens humains disponibles malgré la multiplication des procédures et des domaines de technicités à mobiliser.

Il s'agirait en quelque sorte d'un « rescrit » analogue à une pratique bien établie en matière fiscale, et qui vaudrait engagement de l'État. L'administration donnerait par ce « rescrit » les règles du jeu qui pourraient s'affiner ultérieurement par les procédures spécifiques.

Il est à noter qu'une démarche très semblable a été initiée avec le « certificat de projet » pour l'heure limitée à des opérations de faible ampleur et complexité.

3.3. Protection de la biodiversité : poursuivre la recherche de solutions

3.3.1. Donner plus d'efficacité au système des mesures compensatoires

Permettre une mutualisation des solutions de compensation

Aujourd'hui, la compensation est prévue opération par opération. Selon les situations, ce mode de faire peut avoir un effet peu bénéfique sur l'échelle, la qualité des zones compensées et des dispositifs de compensations : il est parfois difficile et souvent coûteux de trouver un terrain à proximité du projet, notamment dans les zones à forte densité dans lesquelles interviennent généralement les aménageurs, et qui offre, de plus, des possibilités de compensations écologiques comparables aux espèces ou aux habitats détruits.

L'opportunité de mutualiser entre opérations les zones de compensations localisées un peu plus loin des sites de projets, mais mieux conçues et mieux gérées en raison de leur échelle, a été validée dans certains cas à l'issue d'un dialogue bien mené avec des associations de protection de l'environnement.

EXEMPLE 12

Dans le cadre du projet du nouveau Parc des Expositions de Toulouse couvrant une superficie de l'ordre de 100 ha, plusieurs zones, d'une superficie totale de 170 ha, ont été retenues pour la mise en place de mesures compensatoires. L'une de ces zones a pu être mutualisée avec la surface de compensation d'une ZAC située à proximité de l'emprise du projet car un certain nombre d'espèces à compenser étaient identiques sur les deux opérations.

Les propositions pour diffuser ces bonnes pratiques :

1. Faire évoluer la réglementation pour permettre que les prévisions de zones de compensations écologiques soient indiquées dans les SCOT en réponse aux projets affichés.
2. Introduire la notion de bilan global, favorisant la constitution de réserves foncières à l'échelle d'une agglomération visant à la création de périmètres de compensations.

EXEMPLE 13

Dans le cadre de l'aménagement de la **ZAC d'activité** de l'ECOPOLE de **200 ha** à Carrières-sous-Poissy réalisée par l'EPAMSA, les impacts environnementaux ont été identifiés dans le cadre du dossier de demande de dérogation pour la destruction d'espèces de la ZAC.

Mais dans ce périmètre de la ZAC, d'autres opérations sont soit réalisées, en cours ou en projet.

Ces projets s'intègrent à l'opération d'aménagement Ecopôle Seine Aval à différentes échelles de temps.

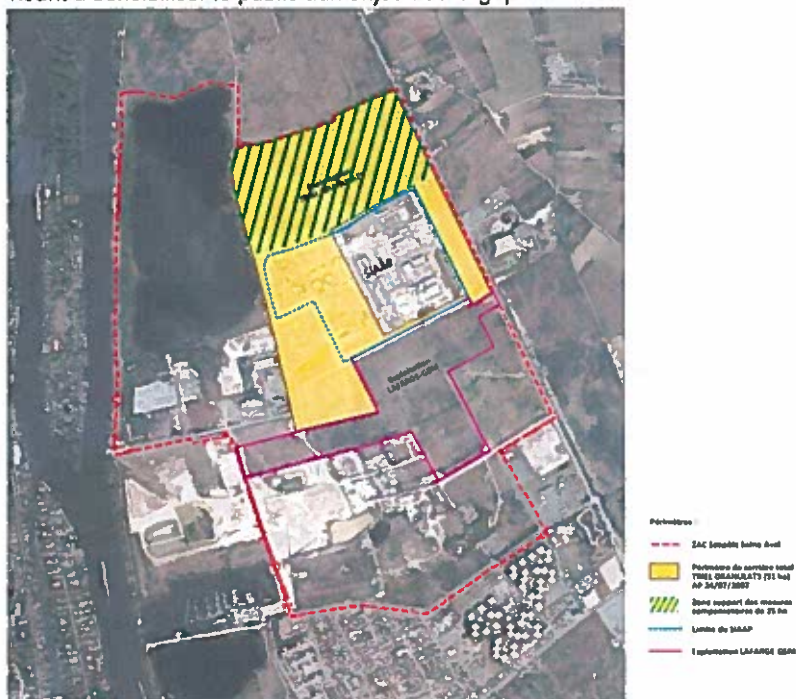
- la **réalisation de la station d'épuration du SIAAP** qui par arrêté préfectoral doit la reconstitution d'une zone humide de **5 ha** ;
- **L'exploitation en cours de carrière** de la société **Triel Granulats** sur **51 ha** à qu'il a été imposé de reconstituer un biotope équivalent sur une zone de **25 ha** ;
- Le **projet de carrière** des sociétés **GSM et Lafarge** qui va exploiter une zone de **26 ha** et qui dans ce cadre doit une remise en état écologiquement équivalent de cette exploitation.

Pour ces quatre opérations, un projet commun de mesures compensatoires environnementales a été conçu : l'aménagement d'une **zone d'intérêt écologique unique**.

En combinant les différents types d'habitats sur un même site, ce dispositif favorise la valorisation de la biodiversité globale.

L'additionnalité des mesures compensatoires apporte des effets positifs supplémentaires du fait de la superficie de l'espace réalisé et assure la faisabilité et la pérennité de cette action par une réalisation par un maître d'ouvrage unique (l'EPAMSA), et une gestion par un acteur unique pérenne la Communauté d'Agglomération (CA2RS).

Ce concept de **Zone d'Intérêt écologique unique** a permis, de plus, d'intégrer un volet pédagogique visant à sensibiliser le public aux enjeux écologiques du territoire.



Favoriser l'anticipation par la mise en place de zones témoins ou zones pilotes

Pour permettre aux aménageurs de développer des solutions moins coûteuses et plus rapides à mettre en œuvre, il pourrait être pertinent de favoriser la mise en œuvre de solutions anticipées.

En particulier, l'une des méthodes pertinentes, serait de permettre à l'aménageur de faire savoir très tôt à l'administration les mesures d'anticipation qu'ils souhaitent prendre, avant même le lancement de toute procédure, quitte à proposer la mise en œuvre, dans la mesure du possible, des mesures compensatoires sur des zones restreintes (sorte de pilotes ou de zones témoins) pour montrer la faisabilité et le savoir-faire des acteurs sans pour autant contraindre le maître d'ouvrage à investir des sommes trop importantes.

EXEMPLE 14

Dans le cadre d'un projet d'Ecopôle dans l'Oise : avant le dépôt du Dossier de Demande d'Autorisation d'Exploiter (DDAE) au titre des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE), les porteurs du projet ont mis en œuvre des mesures compensatoires sur 13 ha pour un coût d'environ 300 000 €, correspondant à environ 2% du montant total de l'opération, afin de démontrer la validité de leur dispositif aux associations de protection de l'environnement et à l'administration. Ces mesures compensatoires anticipées ont servi de pilote : à terme, les mesures compensatoires porteront sur 93 ha pour un projet couvrant une superficie de 43 ha. Ces mesures ont permis notamment de développer, à l'extérieur de l'emprise du projet, une station de Véronique en épi, remarquable à l'échelle régionale, rendant insignifiante la destruction de quelques pieds sur l'emprise du projet.

Ouvrir la question du statut de la maîtrise foncière de la zone compensée

Diverses solutions pour faciliter la recherche de terrains de compensation et le suivi des actions écologiques ont été portées à la connaissance du Groupe de travail.

EXEMPLE 15 : UNE BANQUE DE COMPENSATIONS A L'ÉCHELLE DU DÉPARTEMENT

Une banque de compensations est à l'étude au Conseil Général des Yvelines afin d'éviter d'acheter des terrains pour mesures compensatoires en ville. Le coût pour l'achat et l'entretien écologique est estimé à ce jour entre 100.000 € et 150.000 € par hectare pour 20 ans de suivi écologique.

EXEMPLE 16 : CDC BIODIVERSITÉ

La Caisse des Dépôts et des Consignations a créé une filiale biodiversité pour accompagner les entreprises, collectivités, maîtres d'ouvrage et pouvoirs publics dans leurs actions en faveur de la biodiversité. Elle s'intéresse aux opérations de restauration écologique, de reconquête, de gestion ou encore de valorisation des milieux naturels.

Le produit phare de la CDC est des parcelles d'anciens vergers qu'elle détient dans la Crau (13) et dont elle vend la mise à disposition pour 43 000 € par hectare et par an.

EXEMPLE 17 : FAIRE LE LIEN ENTRE PROPRIÉTAIRES DE TERRAINS ET OPÉRATEURS

Des acteurs privés initient des démarches similaires à celles portées par des acteurs publics décrites ci-dessus, en inventant des dispositifs impliquant les propriétaires fonciers. Citons par exemple l'initiative d'un bureau d'études qui développe un produit d'expertise dont l'objet est 1/ la recherche de terrains de mesures compensatoires, 2/ la contractualisation avec les propriétaires, 3/ la mise en place des mesures écologiques et leur suivi. L'objectif est de constituer une banque de surface de compensation, au plus proche des habitats détruits, qui reste propriété des propriétaires actuels, lesquels acceptent de valoriser leur terrain pour y mettre en œuvre des mesures de gestion écologique.

Ces exemples posent la question du statut juridique (statut de propriété et servitudes) des zones de compensation et des garanties de long terme que ces statuts apportent dans la mise en œuvre des compensations.

En effet, quand des terrains de compensation sont identifiés, la question du statut juridique du terrain et de sa maîtrise se pose : acheter ou conventionner sont les deux options possibles.

Achat ou conventionnement des terrains de compensation ? Avantages et inconvénients

Maîtrise foncière	Avantages	Inconvénients
Achat des terrains et réalisation des actions	Propriété du terrain donc meilleure maîtrise foncière et de la bonne mise en œuvre des mesures de compensation	Coût d'achat du terrain parfois très élevé dans les zones fortement urbanisées Suppose la mise en place d'une gestion pérenne qui ne peut être assurée que transitoirement par un aménageur.
Convention et délégation du suivi (sans achat)	Gestion des mesures de compensation par un organisme extérieur Coût globalement moins élevé	Système peu encadré donc difficile à suivre

Constat est fait qu'il n'existe aujourd'hui aucun statut juridique véritablement satisfaisant pour les zones ayant fait l'objet de mesures compensatoires

On pourrait notamment souhaiter que soient proposés des outils alternatifs à l'acquisition ou au conventionnement : par exemple la création d'une servitude environnementale sur les zones de compensation qui permettrait de ne pas acheter tout en rendant un peu plus facile l'action de la collectivité à travers son document d'urbanisme et en permettant à l'agriculteur de continuer à exercer.

Reste à initier le débat avec les acteurs de la protection de l'environnement (scientifiques, CNPN, associations) afin de réfléchir à la façon dont ces dispositifs peuvent apporter des garanties suffisantes au regard des objectifs de protection des espaces naturels et de biodiversité.

Dialogue et transparence sur les modalités de compensations

Pour limiter l'incertitude juridique pesant sur les projets, le groupe de travail appelle de ses vœux l'instauration d'un dialogue régulier avec les représentants de l'Autorité environnementale et des instances scientifiques telles que le CNPN et le CSRPN, pour que, par la pédagogie et la transparence, une meilleure appréhension par les maîtres d'ouvrage des problématiques de protection des espèces et des habitats soit possible.

3.3.2. Prendre en compte le cas spécifique des friches industrielles

Plusieurs maîtres d'ouvrage témoignent des difficultés rencontrées dans la gestion des friches industrielles, qui font l'objet d'un projet de reconversion. Il s'écoule bien souvent plusieurs années entre la cessation de l'activité industrielle et la mise au point d'un projet, ne serait-ce qu'en raison des délais de prise de décision et d'instruction des dossiers. Ceci peut permettre l'installation d'espèces rares, qui trouvent l'opportunité de se développer sur des zones non utilisées.

Y porter atteinte fait alors l'objet d'une demande de compensation, alors même que la vocation urbaine du site n'a jamais fait de doute et que de façon générale, les principes du développement durable conduisent à promouvoir le recyclage urbain de préférence à la consommation de terres agricoles. (On notera à cet égard que l'absence de biodiversité dans les terres de grandes cultures, conduit à ce que leur urbanisation ne subit aucune contrainte au titre de la protection des espèces protégées).

L'administration a ainsi tendance à exiger des mesures compensatoires au titre de la protection de la biodiversité ou de la législation du défrichement, de même importance, quel que soit l'environnement initial du projet.

Pour encourager la fabrication de la ville sur la ville, et permettre l'aboutissement des projets de reconversion des friches industrielles, qui par ailleurs doivent bien souvent supporter des coûts de dépollution très élevés, pourquoi ne pas envisager un régime spécifique de mesures compensatoires, afin, qu'à minima il soit tenu compte de l'ancienneté de l'établissement des espèces impactées, pour dimensionner les mesures à prendre ?

3.4. Procédures : proposition d'adaptation des textes

Les travaux du groupe ont permis de formuler des propositions de réforme d'ordre législatif ou réglementaires.

Les principales idées émises ont été les suivantes :

3.4.1. Assurer la neutralité des procédures par rapport au mode de réalisation des opérations d'aménagement.

Les contraintes et obligations auquel un projet est soumis (étude d'impact, enquêtes publiques, compensations environnementales,...) ne doivent dépendre que de la nature et de l'importance d'un projet, indépendamment du cadre réglementaire choisi pour le mener : ZAC, permis d'aménager, permis de construire valant division parcellaire, du statut du maître d'ouvrage, public ou privé, ainsi que du mode de réalisation (régie, concession..).

L'entrée « par projet » au niveau de l'étude d'impact (versus « par procédure »), en droite ligne de la législation européenne, est ainsi à privilégier. Il convient cependant de veiller à l'opérationnalité de ce dispositif (identification du « projet », lien avec les autorisations du code de l'urbanisme etc.).

Mieux articuler les études environnementales des opérations d'aménagement et les documents d'urbanisme.

La réalisation d'une opération d'aménagement suppose bien souvent un changement des règles du PLU. Ce changement peut être conditionné par la production d'une évaluation environnementale des documents d'urbanisme, en général redondante avec l'étude d'impact de l'opération.

Afin d'éviter cette duplication des études, il est proposé, d'une part que l'évaluation environnementale du PLU, si elle contient les éléments nécessaires vaille étude d'impact du projet, et d'autre part - et cela sera d'usage plus fréquent - que l'étude d'impact du projet tienne lieu d'évaluation environnementale des modifications apportées au PLU pour permettre la réalisation de ladite opération.

Éviter les études d'impact et les enquêtes publiques inutiles.

Alors même qu'un projet d'aménagement a déjà fait l'objet d'une étude d'impact et a été soumis à enquête publique, des opérations participant à la mise en œuvre de ce projet (gros permis de construire et parfois certaines infrastructures) peuvent n'être autorisées qu'après étude d'impact et enquête publique.

Il est proposé que ces opérations soient désormais dispensées de ces procédures qui n'apportent rien d'autre que des délais inutiles. Nota : ne seraient pas concernées les enquêtes ayant une forte spécificité : autorisation au titre de la loi sur l'eau et Installations Classées (ICPE).

3.4.2. Aller vers l'enquête publique unique

Comme on l'a vu plus haut, il est fréquent qu'un projet d'aménagement fasse l'objet de plusieurs enquêtes publiques : enquête préalable à la DUP, enquête relative à la modification du PLU, enquête au titre de la loi sur l'eau, enquête préalable au déclassement de voies publiques, sans parler des enquêtes sur des permis ou au titre des procédures ICPE. Cette multiplication génère des pertes de temps qui peuvent être considérables et surtout crée la confusion auprès de la population et épuise les citoyens.

S'il est parfois difficile d'unifier les enquêtes, notamment dans le cadre de la ZAC, la mise en œuvre d'une procédure coordonnée sur l'opération d'EUROPOLIA à Toulouse, citée plus haut, montre l'efficacité, en termes de délais et de coûts, de procéder par voie enquête unique (DUP/enquête parcellaire, modification du PLU, loi sur l'eau et déclassement / reclassement de voirie).

Adapter la procédure de ZAC

L'évolution de la législation de l'environnement qui donne désormais une importance centrale à l'étude d'impact est en décalage complet avec la procédure ZAC. En effet l'étude d'impact doit être produite dans le dossier de création, c'est-à-dire très tôt dans le processus (dans la très grande majorité des cas, sans que le projet d'aménagement ne soit véritablement développé) et la plupart du temps avant l'intervention d'un aménageur.

Ceci nécessite en général des compléments à apporter lors du dossier de réalisation ou dans le cadre des demandes d'autorisations au titre de la loi sur l'eau ou de destruction d'espèces protégées. Il en résulte des surcoûts d'étude, des délais, dus notamment à des saisies multiples de l'Autorité environnementale et des risques d'incohérence. C'est pourquoi il est proposé de réaliser l'étude d'impact proprement dite au niveau du dossier de réalisation et non plus du dossier de création.

Le dossier de création de la ZAC pourrait alors comprendre :

- Un diagnostic environnemental (faune-flore, trafic, acoustique) ;
- La définition du périmètre de l'opération ;
- La présentation des principaux éléments de programme et un exposé des grands principes d'aménagement.
- Ainsi, que le cas échéant, une identification des enjeux à protéger.

Le dossier de réalisation serait alors complété par l'étude d'impact et redeviendrait l'étape essentielle de la procédure de ZAC.

Ceci justifierait, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, qu'avant d'être approuvé, le dossier de réalisation soit soumis à enquête publique.



SYNTHESE

Atelier E

« L'environnement, l'aménageur et les procédures »

Le métier des professionnels de la production urbaine a toujours été réinterrogé par des contextes d'intervention en évolution permanente, qu'il s'agisse des modes de vie, de leur environnement économique, des exigences sociétales ainsi que de la législation, règles et procédures qui s'appliquent directement ou indirectement à leur activité.

Les aménageurs se sont ainsi constamment efforcés d'intégrer les enjeux et impératifs nouveaux - et dans la période récente ceux du développement durable, dans sa triple composante économique, sociale et environnementale - à la façon de concevoir et de piloter la réalisation des projets qui leur sont confiés.

Ceci passe notamment par l'adaptation continue des pratiques et des méthodes des aménageurs à l'évolution des règles et des contraintes procédurales. Force est toutefois de constater que depuis plus d'une vingtaine d'années, celles-ci se sont accumulées et complexifiées principalement, mais pas uniquement, pour garantir le pilier environnemental du développement durable, avec pour premier support le code de l'environnement. Cette évolution, qui s'accompagne d'une multiplication du nombre des acteurs, engendre un allongement de la durée des opérations, génère des coûts d'importance diverse, mais parfois loin d'être marginaux, et accroît les risques contentieux. Elle fait également peser la crainte d'une « normalisation » des projets reproduisant des solutions stéréotypées.

En initiant un groupe de travail sur le thème « Les nouveaux modes de production de la ville à l'épreuve des règles, des procédures et des enjeux environnementaux », le Club Ville Aménagement a ainsi souhaité préciser le constat qui vient d'être esquissé, identifier les bonnes pratiques qui permettent d'envisager les solutions aptes à surmonter les contraintes et formuler des propositions de nature à faire évoluer le contexte réglementaire dans le sens d'une plus grande efficacité.

Il est à noter que ces échanges ont été conduits dans une période où le Gouvernement avait ouvert plusieurs chantiers législatifs et réglementaires portant sur le droit de l'urbanisme et celui de l'environnement, avec pour thèmes principaux celui de la simplification (ordonnances et décrets d'application de la loi Macron) et celui de la réforme des études d'impact et des modalités de concertation avec le public (notamment au travers de la transposition de la directive européenne 2014/52/UE sur la coordination des procédures et de l'appréciation globale des incidences d'un projet sur l'environnement).

DES PROPOSITIONS ISSUES DU GROUPE DE TRAVAIL

I - VALORISER DES PRATIQUES VERTUEUSES....

▪ **Savoir bâtir un contexte de confiance**



La coconstruction et la concertation, des outils efficaces pour surmonter les contraintes et gagner du temps.

- avec les services instructeurs ;
- avec les habitants.

▪ **Apprendre à gérer l'incertitude**



→ Par l'**observation** : produire de la connaissance pour mieux anticiper ;

→ Par le **dialogue** : assurer l'intégration des procédures ;

→ Par l'**anticipation** : ne pas figer les projets trop tôt.

▪ **Faire évoluer les savoir-faire de l'aménageur**



→ Penser le pilotage en **contexte juridique incertain** pour ne pas sacrifier l'ambition du projet urbain ;

→ Constituer le jeu des acteurs du projet urbain en « organisation apprenante ».

II- DES PROPOSITIONS REGLEMENTAIRES, LEGISLATIVES ET OPERATIONNELLES

■ Construire les nouveaux équilibres



- Penser une politique du développement durable
- Créer l'alliance avec les acteurs du cadre de vie et les citoyens

■ Faciliter le dialogue



- Améliorer la concertation environnementale dans la concertation du projet : conserver le projet au centre de la concertation pour impliquer le citoyen
- **Un état, une voix** : systématiser le rôle du préfet en tant qu'arbitre entre les différentes politiques portées par l'état
- Définir en amont et hiérarchiser les contraintes imposées à une opération d'aménagement

■ Poursuivre la recherche de solutions pour la protection de la biodiversité



- Donner plus d'efficacité au système des mesures compensatoires :
 - . Permettre une mutualisation des solutions de compensation
 - . Favoriser l'anticipation par la mise en place de zones témoins ou zones pilotes
 - . Ouvrir la question du statut de la maîtrise foncière de la zone compensée
 - . Dialogue et transparence sur les modalités de compensations
- Prendre en compte le cas spécifique des friches industrielles.

■ Procédures : adapter les textes



- Assurer la neutralité des procédures par rapport au mode de réalisation des opérations d'aménagement :
 - Mieux articuler les études environnementales des opérations d'aménagement et les documents d'urbanisme.
 - Éviter les études d'impact et les enquêtes publiques inutiles.
 - Aller vers l'enquête publique unique.
 - Adapter la procédure de ZAC.



Comptes-Rendus 2015

NOTE
COMPENSATION COLLECTIVE AGRICOLE

Compensation collective agricole
Préparation du décret en application de l'article 28 de la LAAAF

Préambule :

Une réunion de concertation élargie s'est tenue le 2 juin dernier à l'initiative du Ministère de l'agriculture – Direction Générale de la Performance Economique et Environnementale des Entreprises (DGPE) – Bureau du Foncier- en vue de préparer le projet de décret pour la mise en œuvre de l'article 28 de LAAAF (art L112-1-3 du code rural).

Cet article prévoit que « les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole font l'objet d'une étude préalable comprenant au minimum une description du projet, une analyse de l'état initial de l'économie agricole du territoire concerné, l'étude des effets du projet sur celle-ci, les mesures envisagées pour éviter et réduire les effets négatifs notables du projet ainsi que des mesures de compensation collective visant à consolider l'économie agricole du territoire.

L'étude préalable et les mesures de compensation sont prises en charge par le maître d'ouvrage.

Un décret détermine les modalités d'application du présent article, en précisant, notamment, les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagement s publics et privés qui doivent faire l'objet d'une étude préalable ».

L'entrée en vigueur de ces dispositions est fixée au plus tard au 1^{er} janvier 2016.

Un projet de décret est prévu pour le 30 juin prochain.

Cette séance réunissait :

- Le monde agricole essentiellement représenté par la FNSEA,
- Les « porteurs de projet » : aménageurs, promoteurs, la fédération du bâtiment, le MEDEF, RTE, etc..
- Les associations représentatives des collectivités locales
- Les associations environnementales représentées par France Nature Environnement
- L'administration (agriculture, CGDD, DDT, ...)

Les dispositions de cet article sont manifestement à l'initiative de la FNSEA et s'appuient sur la doctrine Eviter-Réduire-Compenser (ERC) transposée à la préservation du potentiel économique agricole.

La mise en œuvre de ces dispositions par décret s'organise autour de 3 axes :

- Les critères d'éligibilité des projets à cette « étude préalable »,
- La gouvernance du dispositif,
- Les modalités de la « compensation collective », étant entendu qu'il s'agit essentiellement d'une compensation financière (contrairement à la doctrine ERC).

En préambule aux observations à apporter sur ces 3 items, deux précisions semblent nécessaires:

→ Sur le champ d'application: il s'agit, en substance, des impacts sur le potentiel économique agricole qui n'auraient pas été pris en compte à travers les procédures existantes d'indemnisation.

Ce point, qui semble évident pour la FNSEA, mérite largement d'être clarifié pour les porteurs de projets : en effet, les agriculteurs dont la propriété ou tout ou partie de l'outil de production est impacté par un projet sont aujourd'hui indemnisés dans le cadre des procédures d'acquisition foncière (indemnités liées à la perte d'exploitation partielle ou totale comprises).

L'exemple présenté est le cas d'une coopérative agricole où l'un des membres voit son exploitation affectée par un projet immobilier. L'agriculteur est indemnisé sur sa perte d'exploitation et/ou ses terres ; mais les dispositions de l'article rendraient obligatoire dorénavant l'indemnisation de la coopérative pour « la perte du membre » et les engagements financiers que la coopérative aurait à supporter avec un nombre de membres réduits.

L'application de cet article entraîne immédiatement des interrogations sur le périmètre de prise en compte des structures « impactées », sur le calcul de l'évaluation financière de ces impacts, sur les structures juridiques d'exploitation concernées, etc...

Par ailleurs, on peut souligner que cette revendication catégorielle pourrait s'appliquer de la même façon à tous les domaines économiques : commerçants, artisans, etc...

→ Sur la nature de « l'étude préalable » : au vu de la rédaction de l'article, cette étude préalable s'apparente fort à l'étude d'impact existante conduite au titre R122-2 du code de l'environnement, qui comporte déjà, s'il y a lieu, un volet agricole.

En effet le principe même de l'étude d'impact, dont le contenu est défini au R122-5 du code de l'environnement, est d'identifier tous les impacts du projet et de proposer des mesures d'évitement ou de réduction.

Il est rappelé par ailleurs que l'étude d'impact donne souvent lieu à enquête publique (pour les projets importants tout au moins, qui peuvent donc « avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole ») : or dans le cadre de l'instruction administrative du dossier d'enquête, l'avis de la CDPNAF (ex CDCEA) est requis, et porte en particulier sur l'atteinte du projet aux exploitations agricoles et aux mesures compensatoires proposées pour y remédier. Cette commission réunit les différents syndicats agricoles, les associations environnementales et l'administration (pilotage DDT pour le Préfet de Département).

A titre d'exemple, la commission peut demander la mise en œuvre d'un bail agricole à long terme pour préserver l'agriculture périurbaine, ou exiger des mesures de remembrement foncier.

Cette procédure d'examen de l'étude d'impact par la CDPNAF existe donc déjà (et devrait être éventuellement renforcée dans le cadre du décret à venir), et répond largement au principe d'évitement et de réduction des impacts sur les exploitations agricoles.

Le postulat selon lequel l'étude d'impact qualifiée « d'environnementale » (car prescrite au titre du code de l'environnement) ne porterait uniquement que sur les « compensations

environnementales » (sous-entendu sur la faune et la flore), en excluant les autres impacts, et notamment ceux sur les atteintes aux exploitations agricoles, est **tout simplement inexact**.

Ainsi, cette « étude préalable » visée par l'article 28 ne saurait renvoyer à un autre document qu'à l'étude d'impact, éventuellement précisée dans son contenu sur la thématique agricole.

Cet aspect formel est important pour **éviter d'ajouter une procédure supplémentaire pour les porteurs de projet**, assortis bien évidemment de délais et d'autorités d'instruction propres, en complète contradiction avec **l'objectif de simplification des procédures** et de modernisation du droit de l'environnement (cf rapport J.P. Duport par exemple).

Les discussions autour de la mise en œuvre de cet article 28 de la LAAAF renvoient donc à 2 notions différentes :

- L'évitement et la réduction, et dans une certaine mesure la compensation « physique », qui sont traités par **l'étude d'impact**,
- La compensation financière, qui est un mécanisme très différent, complémentaire, mais dont le **principe et les modalités et de mise en œuvre renvoient à des dispositions qui ne peuvent être prescrites par un décret d'application** (risque fort d'illégalité du décret et sanction par le Conseil d'Etat).

Sur la question de la nature « collective » de la compensation, il est présumé (mais cela reste à confirmer) que ce terme s'oppose à la compensation individuelle prévue par les procédures foncières.

1. Les critères d'éligibilité du projet à l'étude préalable

Le décret doit déterminer les projets éligibles à cette étude préalable. La loi précise à ce titre que sont concernés :

- Les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagement ...qui par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole,
- Et que ces projets peuvent être publics ou privés.

Si la neutralité dans le traitement des porteurs de projet, quel que soit leur statut public ou privé, n'attire naturellement pas de question, il n'en est pas de même pour la définition des critères d'éligibilité à l'étude préalable.

Après débat, il est apparu que les dispositions de l'article R122-2 du code de l'environnement et son tableau annexé définissant les catégories de travaux et d'aménagement soumis à étude d'impact (ou à l'examen au cas par cas) couvrent l'ensemble des projets qui sont susceptibles d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole. La modernisation en cours du droit de l'environnement (en lien avec l'approche européenne) qui vise à favoriser une approche par projet plutôt que par procédure, renforce globalement la soumission des projets à l'étude d'impact dès lors que ceux-ci peuvent avoir un quelconque impact significatif.

Dès lors, un consensus s'est opéré sur le fait que les seuils de l'étude d'impact (eux-mêmes susceptibles d'évoluer dans le cadre de cette modernisation du droit de l'environnement précitée) étaient adaptés pour déclencher le processus de l'étude préalable agricole.

En revanche, la profession agricole n'est pas favorable à l'intégration de l'étude préalable dans l'étude d'impact elle-même (en développant éventuellement le volet agricole de celle-ci tel qu'évoqué supra).

Or, cette solution, préconisée par l'ensemble des porteurs de projet, est la seule garantie pour :

- Eviter une procédure supplémentaire, donc ne pas allonger les délais de production des projets,
- Garantir une équité dans le traitement des projets et de leurs impacts quels qu'ils soient et le cas échéant des compensations,
- Assurer la transparence nécessaire au dispositif par le fait que l'étude d'impact est d'ores et déjà soumise à des procédures de concertation et consultation publique (et fréquemment à une enquête publique),
- Et le cas échéant permettre à l'Etat, garant de l'application des dispositifs réglementaires, d'assurer des arbitrages (ou tout au moins des ordonnancements d'actions) au niveau des compensations d'impacts contradictoires entre les différentes réglementations.

Ce nouveau dispositif doit en outre s'articuler (ou tenter de s'articuler...) avec les procédures existantes, et notamment avec les procédures d'aménagement régies par le code de l'urbanisme : la ZAC, le lotissement (permis d'aménager), le permis de construire valant division parcellaire et l'AFU. Cette étude préalable agricole doit:

- Etre neutre par rapport à la procédure d'urbanisme mise en œuvre,
- Intégrer à la fois les opérations d'une certaine ampleur (qui sont dans le champ de l'étude d'impact) mais également les opérations d'urbanisme successives de faible importance. En effet, l'objectif, partagé par les parties, est d'abord de limiter le mitage, premier facteur de destruction des terres agricoles, qui est souvent amené de façon progressive par les opérations de faible importance (déclaration préalables pour des permis de construire individuels, lotissements de petite taille). Les seuils de l'étude d'impact n'apportent pas sur ce point une réponse satisfaisante, car ils excluent ce type de petites opérations (les seuils renvoient à un nombre d'hectares ou de surfaces de plancher construites), qui peuvent cependant avoir une conséquence importante sur la surface soustraite à l'agriculture. Or la loi vise les « conséquences économiques importantes sur l'économie agricole ». Ne doit-on pas en conséquence considérer que tous les projets doivent être soumis à étude préalable agricole, même s'ils ne sont pas soumis à étude d'impact (à l'instar du dispositif existant pour l'archéologie préventive ?) A contrario, nombre de grands projets d'aménagement, soumis au titre des seuils à étude d'impact obligatoire, n'ont aucun impact sur les terres agricoles (en milieu urbain par exemple). Pour cette dernière catégorie, on peut considérer que le « volet agricole » de l'étude d'impact sera visé mais non renseigné,
- Intervenir en cohérence avec les documents de planification urbaine (SCOT et PLU) qui définissent les vocations des sols. Sur ce point, la décision de construire sur une terre

agricole est prise lors de l'élaboration des documents d'urbanisme, parfois bien avant l'engagement d'une opération d'aménagement. Entre temps la collectivité responsable aura pu engager des acquisitions foncières, directement ou via un établissement public foncier. L'étude de l'article 28 arrive donc trop tard, car elle intervient bien après que la décision qui compte vraiment, celle d'engager ou pas l'urbanisation d'un secteur agricole, aura été prise. Dans la plupart des cas, il est probable qu'elle ne serve à rien, si ce n'est à faire vivre des bureaux d'étude.

En conclusion, les critères de soumission à l'étude d'impact peuvent être utilisés pour l'étude préalable agricole. Ils n'intègrent pas toutefois les « petits projets » d'urbanisation, qui de façon successive, sont un facteur important de consommation de la terre agricole et par là-même d'atteinte au potentiel agricole visé par la loi.

Cette étude préalable doit s'articuler avec les procédures d'urbanisme et les autres procédures concourant à la production d'un projet, qu'il soit public ou privé : pour assurer cette neutralité (porteur de projet et délais), il est nécessaire que l'étude préalable agricole soit un volet de l'étude d'impact.

2. La gouvernance du dispositif

La loi est muette sur l'organisation du dispositif, aussi bien sur la mise à disposition des données pour la réalisation de cette étude d'impact, sur son instruction, que sur la prescription des mesures compensatoires (autorité prescriptive, portée juridique de la prescription) et leur suivi.

Dans l'hypothèse (non souhaitable - cf supra) où cette étude préalable serait dissociée de l'étude d'impact, un système complet d'instruction, de prescription et de contrôle devrait être imaginé.

Sur la réalisation de l'étude préalable :

La loi indique seulement que l'étude est prise en charge par le maître d'ouvrage. Dans cette hypothèse, le maître d'ouvrage doit, pour produire une étude un peu sérieuse et documentée, **disposer de données fiables sur la profession agricole, et en particulier de données financières sur les exploitations impactées**. Or, peu d'exploitations agricoles sont cotées en bourse... En conséquence, la limite (déjà réelle lorsque le volet agricole de l'étude d'impact doit être réalisé dans le cadre de l'avis de la CDPNAF) est l'accès aux données, par nature confidentielles, de la profession (ou de la MSA). La proposition de la FNSEA, à savoir que les Chambres d'Agriculture, qui disposent de ces données, puissent établir ces études agricoles (elles et de fait elles seules) laisse perplexe sur divers points : principe d'équité, application du principe de concurrence entre les bureaux d'études, code des marchés publics dans les opérations d'aménagement publiques... Seule la loi, mais avec un fort risque d'inconstitutionnalité, pourrait instaurer un tel monopole.

Sur l'instruction de l'étude :

Un consensus est apparu sur la nécessité d'une **gestion décentralisée de l'instruction**, au niveau départemental ou régional. Le niveau départemental est celui de la CDPNAF, alors même que l'étude d'impact relève généralement du **Préfet de région** (ou du CGDD pour les grands projets d'infrastructures). Il serait donc souhaitable a minima d'harmoniser l'avis au niveau du Préfet de Région pour des raisons évidentes de cohérence avec l'étude d'impact elle-même.

Dans le cadre du débat, il est apparu que la CDPNAF pourrait donner un avis sur cette étude préalable, en prescrivant (?) les mesures compensatoires à mettre en œuvre.

Il est rappelé que la CDPNAF (comme la précédente CDCEA) est composée de l'Etat (animation DDT en général), des collectivités, des associations professionnelles agricoles, des chambres d'agriculture, des propriétaires fonciers, des notaires, des associations de protection de l'environnement et des chasseurs.

Cette hypothèse d'organisation soulève des écueils majeurs :

- L'avis est donné par une commission largement constituée par les syndicats agricoles : avec quelle équité le porteur de projet privé ou public est-il traité, et peut-il faire entendre sa position ? La composition de la commission ne devrait-elle pas être élargie aux fédérations professionnelles du bâtiment, ou aux représentations d'autres porteurs de projets ?
- Une commission peut-elle « prescrire » des mesures compensatoires ? Quelle force juridique aurait cette prescription ? Dans la mesure où cette prescription est créatrice de droits, elle doit être susceptible de recours contentieux. Quel est la juridiction concernée ? Dans le dispositif CNPN, les mesures compensatoires faune-flore sont arrêtées par arrêté préfectoral qui fait l'objet d'une possibilité de recours devant le tribunal administratif dans un délai de 2 mois,
- Sur le plan éthique, il est difficilement envisageable que l'étude soit réalisée par la Chambre d'agriculture, membre de la commission, qui elle-même prescrirait les mesures....

Par ailleurs, il convient a minima d'assurer une publicité à ces avis et ces mesures compensatoires, sinon de prévoir un dispositif de concertation ou de mise à disposition du public des éléments de l'étude préalable et des mesures prescrites par la commission. Il n'est plus envisageable aujourd'hui de mettre en œuvre ce type de dispositions réglementaires sans concertation publique sous une forme ou une autre.

Enfin et en toute hypothèse, il n'existe aujourd'hui aucun support législatif qui permette de mettre en place un tel dispositif par la voie réglementaire.

Sur le suivi des mesures :

Un dispositif de suivi des mesures doit être mis en place, surtout si les mesures prescrites ont une durée longue. Ce dispositif doit être neutre, tant au regard des porteurs de projet que de la profession agricole. Par analogie avec les mesures compensatoires faune-flore, il nécessite la désignation d'une entité de contrôle (le ministère de l'agriculture déconcentré ?) et la création d'une « police de l'agriculture ». En aucun cas, celui-ci ne peut être confié à un organisme relevant de la profession agricole, pour une raison évidente de partialité. Ce dernier point est encore plus important s'agissant d'une compensation collective à caractère financier, et donc de la gestion d'un « fonds » (cf point suivant sur la nature de la compensation).

En conclusion, la conception du dispositif de gouvernance, qui est de nature législative et non réglementaire, ne saurait être imaginé « en chambre », sans traitement équitable entre les porteurs de projet et la profession agricole. Les chambres d'agriculture ou tout autre organisme professionnel ne peuvent assurer l'ensemble du dispositif, depuis la réalisation de l'étude préalable, jusqu'au suivi de l'application des mesures compensatoires en passant par leur prescription. La question de la prescription des mesures et des voies de recours contentieux demeure entière.

3. Les modalités de la compensation collective

L'étude d'impact règle (ou devrait régler en l'améliorant si nécessaire, notamment par la mise à disposition des données) la question de l'évitement et de la réduction, y compris concernant l'atteinte à l'économie agricole (cf préambule). Cependant, l'étude d'impact, y compris lorsqu'elle comporte un volet agricole, ne porte pas sur la mise en œuvre d'une compensation financière collective. En effet, et à l'instar de la démarche ERC, dont la compensation collective souhaite s'inspirer, la compensation est traitée soit à travers les procédures foncières d'indemnisation (cf supra), soit à travers un dispositif complémentaire indépendant de l'étude d'impact : ainsi, dans le cas des compensations environnementales (faune – flore), il s'agit du « dossier CNPN » c'est-à-dire d'une compensation proposée par le maître d'ouvrage (au vu des impacts mesurés dans l'étude d'impact précitée), validée par la Commission Nationale de Protection de la Nature, et qui fait l'objet d'un arrêté préfectoral qui prescrit les mesures à mettre en œuvre (avec une obligation de résultat et non de moyens). Ce dispositif est assorti d'un système de contrôle (police de l'environnement) et de sanctions pénales. Il est à noter que ces compensations environnementales ne peuvent précisément donner lieu à un « fond collectif » de compensation (comme c'est le cas dans d'autres pays, ou à l'instar de la « compensation carbone »). Même si ces dispositions font l'objet d'assez nombreuses difficultés d'application, les fondements de cette compensation sont dans leurs principes assez clairs. Il s'agit de reconstituer si possible à l'identique, du moins en équivalence, les habitats détruits ou endommagés par les travaux ou l'opération d'aménagement. Cela permet, du moins en théorie, de définir de façon à peu près objective la compensation et de la dimensionner.

Or la compensation évoquée pour l'atteinte au potentiel agricole ne reposerait pas, dans la majorité des cas et de façon compréhensible par la difficulté de sa mise en œuvre, sur une compensation physique : *sauf peut-être pour quelques cultures très spécialisées, il n'y a pas de reconstitution possible. Un aménageur francilien qui urbanise 10 ha de terres à betterave doit-il acheter 20 ha de terres à blé en Picardie ? Et comment compense-t-on cette perte pour l'agriculture picarde ? Le principe, rappelé par la FNE, est en outre qu'une compensation de la suppression de terres agricoles ne saurait être réalisée sur des espaces naturels...*

De plus, contrairement à la compensation faune-flore, la compensation agricole « physique » se heurte assez rapidement à la question de l'exploitation de ces nouvelles terres (et par là-même à la question de la liberté d'entreprise) : le promoteur qui compense son projet sur les terres picardes doit-il également recruter l'agriculteur pour faire en sorte de conserver la vocation agricole de la terre picarde ?

C'est pourquoi la question de la « compensation collective » visée dans la loi renvoie naturellement à une compensation financière collective.

Dès lors, la question de la nature juridique de cette compensation financière (dite « collective » dans la loi ?) est posée. S'apparente-t-elle à une taxe, une redevance obligatoire (de type redevance pour archéologie préventive ?), un dispositif facultatif et contractuel, une subvention indirecte de la profession agricole ?

Le caractère d'automatisme de la soumission à cette « compensation financière collective » apparente le dispositif à une redevance obligatoire, dès lors que les conditions d'éligibilité du projet à la compensation sont réunies. Or la création d'une contribution financière de cette nature, son mode de calcul, son bénéficiaire, ses modalités de liquidation, etc...relèvent expressément du législateur, et ne saurait être promulguées par un décret. Par ailleurs, il convient de s'assurer qu'un tel dispositif n'entre pas dans le champ des aides directes aux entreprises, et est conforme avec le droit européen de la concurrence.

Il semblerait que, dans l'esprit des promoteurs de la mesure, cette contribution serait fixée au cas par cas lors de l'examen de l'étude de l'article 28. Un tel système qui reviendrait à monnayer une autorisation administrative (au demeurant inexistante à ce jour en absence de toute disposition législative ad hoc) contre une contribution financière, s'appelle en bon français du racket.

Enfin, la gestion de cette contribution financière au sein d'un « fonds » comme évoqué lors des débats pose la question du recouvrement de cette contribution, des voies de recours et également de l'organisme habilité à gérer le fonds.

En conclusion, la nature de la compensation financière doit être précisée, et si son caractère « automatique » est confirmé, il s'apparente fortement à une redevance dont les caractéristiques principales ne peuvent être définies que par le législateur. Le mode de gestion du « fonds » doit également être précisé par la loi

Conclusion :

Les modalités de mise en œuvre de cette compensation agricole par décret appellent des réserves très importantes. Ces réserves sont partagées par les porteurs de projets ou leurs représentants, parmi lesquels les aménageurs publics ou privés, les lotisseurs, les promoteurs, la fédération du bâtiment, le MEDEF...

Ce dispositif spécifique va en outre clairement à l'encontre de l'esprit actuel de simplification des procédures et modernisation du droit de l'environnement, au sens de l'approche européenne. Son manque de transparence, en marge des études d'impacts et démarches participatives, le rend particulièrement anachronique.

Si l'on peut comprendre que les compensations au titre de la biodiversité conduisent souvent à l'achat ou à la maîtrise indirecte de terres agricoles qui en conséquence se voient grevées de servitudes réduisant leur fonction de production, la mise en place d'un mécanisme déconnecté des autres approches urbaines n'est pas la bonne solution.

La question est de savoir s'il faut compenser, au titre du code rural, les compensations exigées au titre du code de l'environnement... Cette pratique se développe de fait, et la loi doit probablement l'encadrer, mais le dispositif proposé ne constitue manifestement pas une approche satisfaisante¹.

L'aménagement doit aujourd'hui faire face à des charges de plus en plus lourdes que lui imposent des exigences environnementales croissantes, alors que les bilans des opérations sont impactés par des contraintes multiples, et par un contexte économique général difficile. Le Club Ville Aménagement ne peut qu'alerter à nouveau les pouvoirs publics sur de nouvelles contraintes et dépenses, particulièrement difficiles à justifier, qui ne peuvent que venir aggraver le déficit de construction de nouveaux logements et la mise en œuvre de tous les projets d'aménagement.

¹ Le rapport de force est tel que le refus d'un agriculteur d'accepter les compensations financières proposées par le porteur de projet en contrepartie de mesures environnementales peut tout simplement bloquer le projet d'aménagement.

**ANNEXE 2 – NOTE D'ANNE FRAISSE REMISE A LA DERNIERE REUNION « CHANTIER
DE MODERNISATION DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT » AU NOM DU CLUB VILLE
AMENAGEMENT**

**Propositions du Club Ville Aménagement
dans le cadre de la modernisation du droit de l'environnement**

Groupes de travail du MEDDE (sous-direction de l'aménagement durable) et missions confiées par le
Premier ministre au Préfet Jean-Pierre Duport

Préambule :

Les travaux engagés par le Premier ministre à travers les missions confiées au Préfet Duport visent à simplifier le droit de l'environnement en accélérant les délais de procédure, à réformer l'évaluation environnementale, et à améliorer la participation du public. D'autre part, quatre groupes de travail ont été conduits en fin d'année 2014 par le MEDDE sur la modernisation du droit de l'environnement (« participation du public », « séquence Eviter, Réduire, Compenser », « schéma unique » et « modernisation de l'évaluation environnementale » en vue notamment de la transposition de la directive européenne 2014/52/UE sur la coordination des procédures et de l'appréciation globale des incidences d'un projet sur l'environnement).

C'est dans ce contexte que le Club Ville Aménagement souhaite **proposer des mesures d'amélioration relatives aux opérations d'aménagement**, et tout particulièrement pour celles menées dans le cadre d'une ZAC: en effet, les simplifications actuellement envisagées s'intéressent essentiellement aux « autorisations administratives », telles que le permis de construire (réduction des délais) ou pour les projets ayant un impact dans le domaine de l'eau, l'encadrement de la procédure (IOTA). Or les ZAC ne sont pas des autorisations administratives. Lorsqu'une commune ou une intercommunalité compétente (ou dans certains cas l'Etat) crée une ZAC, elle n'autorise pas un projet, mais elle met en place un cadre juridique spécifique dans lequel se déroulera le projet d'aménagement pour lequel la ZAC est créée. Par contre les travaux réalisés au sein de la ZAC, réalisation d'équipements publics et constructions de bâtiments, nécessitent en règle générale des autorisations administratives et la mise en œuvre de procédures qui relèvent pour l'essentiel du code de l'urbanisme et / ou du code de l'environnement.

Si la simplification de chacune des autorisations et procédures prises individuellement est souhaitable, il est cependant nécessaire, de les articuler de façon cohérente.

En effet une opération d'aménagement urbain menée dans le cadre d'une ZAC nécessite bien souvent une procédure de modification ou de révision du PLU, une DUP si les terrains doivent être acquis par voie d'expropriation, une autorisation au titre de la loi sur l'eau, une enquête « Bouchardeau » si y sont réalisés des travaux d'infrastructure au-delà de certains seuils, une autorisation au titre de l'archéologie préventive, le cas échéant une autorisation au titre de la destruction d'espèces protégées, auxquelles se rajoutent des obligations spécifiques: étude de sécurité et étude sur les possibilités de recours à des énergies renouvelables, et bien sûr les permis de construire propres à chacune des constructions réalisées dans la ZAC, et dont certains nécessitent une enquête publique et / ou des autorisations spécifiques (urbanisme commercial, ICPE,...)

Cet empilement engendre des délais qui ne cessent de se rallonger au fil du renforcement de la réglementation, une insécurité juridique liée notamment aux possibles contradictions d'un certain

nombre de réglementations¹, qui chacune ont leur logique mais coexistent difficilement au sein d'une même opération, et une difficulté dans la compréhension du projet pour le public, qui est consulté à plusieurs reprises pour un projet finalement unique.

Cette situation est l'un des facteurs contribuant au déclin des opérations d'aménagement d'initiative publique, au profit de réalisations plus morcelées et moins ambitieuses, menées par le biais de permis de construire groupés ou de permis de lotir, qui sont soumis à moins d'exigences procédurales.

Or il est patent que la relance de la production de logement souhaitée par le Gouvernement passe notamment par la relance des opérations d'aménagement d'initiative publiques menées dans le cadre de ZAC.

C'est pourquoi nous formulons **quelques propositions simples mais particulièrement importantes qui s'inscrivent dans les principes développés dans le cadre des groupes de travail précités**: entrée « par projet » plutôt que par procédure, intégration des mesures de nature à préserver la biodiversité le plus en amont possible, amélioration de la participation du public au projet urbain, diminution globale des délais.

1. Modifier le contenu des dossiers de création et de réalisation des ZAC

L'évolution de la législation de l'environnement qui donne désormais une importance centrale à l'étude d'impact est en décalage complet avec la procédure ZAC. En effet l'étude d'impact doit être produite dans le dossier de création, c'est-à-dire très tôt dans le processus (dans la très grande majorité des cas, sans que le projet d'aménagement ne soit véritablement développé) et, mis à part le cas minoritaire des ZAC initiées par des EPA, avant l'intervention d'un aménageur. Ceci ne permet pas raisonnablement de la qualifier d'exhaustive et nécessite en général des compléments, à apporter lors du dossier de réalisation ou dans le cadre des demandes d'autorisations au titre de la loi sur l'eau ou de destruction d'espèces protégées. Il en résulte des surcoûts d'étude, des délais, dus notamment à des saisies multiples de l'Autorité environnementale (et dans certains cas à la saisie d'Autorités environnementales différentes sur la même opération) et des risques d'incohérence

C'est pourquoi, il est proposé de réaliser l'étude d'impact proprement dite au niveau du dossier de réalisation et non plus du dossier de création

Le dossier de réalisation ne fait aujourd'hui l'objet d'aucune obligation de consultation du public. Ainsi lorsqu'une ZAC peut se réaliser sans recours à l'expropriation, elle ne fait l'objet d'aucune enquête publique (hormis le recours à des enquêtes spécifiques tout particulièrement au titre de la loi sur l'eau.)

Aussi est-il proposé de mettre en place une enquête publique préalable à l'approbation du dossier de réalisation par la collectivité compétente (et dans quelques cas par le Préfet). Cette enquête permettrait au public de se prononcer sur le projet urbain objet de la ZAC. L'étude d'impact mentionnée ci-dessus en serait une des pièces essentielles.

¹ Par exemple, la difficulté d'articuler les prescriptions liées à l'archéologie préventive (le diagnostic est intrinsèquement destructif pour les espèces naturelles), au regard de la nécessité de préserver les territoires en l'état avant la mise en œuvre de toute mesure compensatoire pour la faune et la flore.

Sans en faire une disposition obligatoire, mais dans toute la mesure du possible, cette enquête publique nouvelle pourrait valoir enquête préalable à la DUP, (avec éventuellement enquête parcellaire simultanée), au classement/ déclassement de voies, à mise en compatibilité des documents d'urbanisme, et l'autorisation au titre de la loi sur l'eau.

Par ailleurs nous proposons que l'instauration de cette enquête publique permette d'exonérer d'enquête publique les permis de construire qui y sont aujourd'hui soumis lorsqu'ils dépassent certains seuils de surface de plancher. En effet, ces permis ne sont que des « autorisations subséquentes » du programme de l'opération défini et exposé dans l'étude d'impact. Une nouvelle enquête publique au titre du permis de construire n'a pas de sens dans le cadre d'une ZAC qui serait soumise à enquête publique environnementale (sinon à rallonger inutilement les délais et à multiplier les risques de recours contentieux).²

Le dossier de création de la ZAC comprendrait alors :

- Un diagnostic environnemental (faune-flore, trafic, acoustique, ...),
- la définition du périmètre de l'opération,
- la présentation des principaux éléments de programme,
- un exposé des grands principes d'aménagement

Comme aujourd'hui, la création de la ZAC serait précédée par une concertation menée au titre de l'article L 300-2 du code de l'urbanisme et dont le bilan est arrêté par la personne publique qui a pris l'initiative de la ZAC, avant que celle-ci soit approuvée. Il n'apparaît pas opportun de modifier les obligations résultant du L 300-2. En effet la souplesse de celui-ci permet d'adapter les modalités et les pratiques de la concertation à la diversité des projets, des situations et des enjeux. Il est à souligner que les pratiques des collectivités et des aménageurs vont, dans la grande majorité des cas, très au-delà des obligations réglementaires. Ainsi le public est en général consulté jusqu'à la mise au point du projet (dossier de réalisation) et bien souvent à différentes étapes de la vie de l'opération en phase opérationnelle. Codifier ces bonnes pratiques risque d'introduire des effets pervers, alors que par ailleurs il est proposé une amélioration importante avec l'instauration d'une enquête publique au stade du dossier de réalisation.

2. Améliorer l'instruction des dossiers : articuler et hiérarchiser les autorisations au titre des différents codes/assurer une fiabilité des données

La production des opérations d'aménagement se heurte aujourd'hui à deux difficultés qui, dans la pratique, sont « stérilisantes » (et potentiellement source de contentieux) :

- **l'absence de hiérarchisation de certaines procédures entre elles** : à titre d'exemple, la cohabitation est souvent particulièrement délicate entre la réalisation du **diagnostic archéologique préventif** prescrite au titre du code du patrimoine, qui peut être très **destructif pour la faune et la flore** présente sur les terrains concernés, et la nécessaire préservation de ces espèces naturelles avant mise en œuvre des mesures de compensation environnementale. Ces deux obligations ne sont pas hiérarchisées, ce qui conduit au mieux à

²

disposer de 3 mois en période hivernale pour réaliser des tranchées parfois sur plusieurs d'hectares, et au pire, à attendre la mise en œuvre des mesures compensatoires pour réaliser le diagnostic archéologique – ce qui rallonge évidemment la réalisation de l'opération –, ou encore à réaliser ce diagnostic au mépris des espèces naturelles potentiellement à préserver ;

- **l'absence d'articulation entre les délais d'instruction de certaines procédures**: on peut citer à ce sujet la **procédure de dérogation aux espèces protégées (dite CNPN)**, qui n'a pas de lien formel avec celle de l'étude d'impact (sur laquelle porte l'avis de l'Autorité Environnementale), mais dont l'arrêté préfectoral pris à la suite de l'avis du CNPN peut remettre en cause de façon substantielle le projet, alors même qu'il peut entre-temps avoir fait l'objet d'un arrêté de DUP.

Pour remédier à ce problème, plusieurs solutions peuvent être envisagées. Dans l'absolu, il conviendrait d'inscrire dans les différents codes concernés une hiérarchie des procédures à mettre en œuvre. On pourrait aussi étudier la possibilité de mettre en place une procédure de « rescrit » par laquelle, au vu du diagnostic environnemental du dossier de création, l'Etat arrêterait la liste des autorisations à obtenir et déterminerait les priorités et les règles de prévalence dans l'application des réglementations relevant de sa responsabilité, et dont chacune a sa logique propre. A défaut, c'est une approche pragmatique qu'il faut adopter, qui pourrait être facilitée, par exemple, par la mise en place d'un coordonnateur au niveau des services de l'Etat.

Par ailleurs, il est nécessaire de prévoir **l'encadrement et le tuilage des délais d'instruction du dossier de demande de dérogation aux espèces protégées (dossier CNPN) avec le dossier d'étude d'impact**. Dans l'hypothèse où l'étude d'impact pour la ZAC serait produite au dossier de réalisation, cette articulation serait simplifiée puisque l'instruction du projet par le CNPN devrait raisonnablement pouvoir intervenir avant le stade de l'enquête publique. L'avis de l'Autorité Environnementale sur l'étude d'impact devrait ainsi prendre en compte l'avis du CNPN. Cette proposition est de nature à renforcer la prise en compte des enjeux faune-flore dans le projet, et à renforcer la séquence Eviter-Réduire-Compenser au sein de l'étude d'impact. De même une harmonisation des services de l'Etat (départemental, régional ou parfois national) intervenant au titre de l'Autorité environnementale est souhaitable quelle que soit la procédure d'autorisation (étude d'impact, loi sur l'eau, permis de construire, etc..)

Enfin, si une définition plus large du projet et de ses impacts prévaut dans le cadre de la transposition à venir de la directive européenne 2014/52/UE, avec la prise en compte des effets cumulés³³ au titre d'autres aménagements adjacents au territoire de projet, **la mise à disposition des données est essentielle** : comment un porteur de projet peut-il travailler sur des effets cumulés alors même que ces projets sont portés par des maîtres d'ouvrages différents, ou que l'identification des zones de compensations environnementales à l'échelle d'un territoire régional n'existe pas ? **Le rôle de collecte des données par l'Etat au niveau local et leur mise à disposition sous forme de base de données géo-localisées est indispensable** (ces données sont disponibles au niveau des études d'impact soumises à l'avis de l'Autorité Environnementale).

³³ Il convient de veiller à conserver les dispositions de l'article R122-5 du code de l'environnement qui prévoit que les effets cumulés sont à prendre en compte dans le nouveau projet s'il existe un document d'incidences ou une enquête publique ou un avis de l'Autorité Environnementale sur le projet.

Par ailleurs, la mutualisation des mesures compensatoires entre projets est également souhaitable pour une meilleure efficacité écologique à l'échelle d'un territoire, et cette mise à disposition des données pourrait faciliter la mise en œuvre de cette solution.

3. Accompagner le temps du projet urbain

Plusieurs groupes de travail ont abordé la question de l'actualisation de l'étude d'impact au regard de la durée des opérations. Si celle-ci est n'est pas discutable lorsque le programme ou le projet sont substantiellement modifiés, elle est en revanche contestable lorsque le projet initial demeure sensiblement identique à celui qui a été soumis à l'enquête publique plusieurs années auparavant. Le temps d'une opération d'aménagement est un temps long, de 10 à 20 ans en général. Le souhait, compréhensible, d'amélioration du contrôle démocratique sur le projet, comme l'évolution des réglementations (renforcement des dispositions environnementales par exemple) peuvent conduire à imaginer de limiter la durée de validité de l'étude d'impact, au-delà de laquelle l'actualisation deviendrait nécessaire. Cependant, la durée de validité de l'étude d'impact initiale (sanctionnée par l'enquête publique dans tous les cas, y compris dans la ZAC comme proposé supra) doit être suffisante pour permettre au projet de se développer, en assurant sa sécurité juridique et ne pas remettre en cause ses équilibres économiques. Ainsi, une durée de validité trop courte de l'étude d'impact initiale (inférieure à 10 ans pour une durée d'opération à 15 ou 20 ans) pourrait mettre en danger bien des opérations, et conduire en conséquence à ce que les collectivités locales ne lancent plus que des opérations très limitées. Par contre une actualisation à mi-parcours de l'étude d'impact pourrait être envisagée, donnant lieu à évaluation de l'étude initiale et mise à disposition du public sans toutefois nécessiter une nouvelle enquête publique si le projet n'est pas substantiellement modifié, de façon à ne pas fragiliser excessivement la réalisation des opérations.

**ANNEXE 3 – PRESENTATION DU GROUPE DE TRAVAIL
« AMELIORER LA SEQUENCE ERC » (ANNE FRAISSE)**

GRUPE DE TRAVAIL « AMÉLIORER LA SÉQUENCE EVITER-RÉDUIRE-COMPENSER »

SYNTHÈSE DU GROUPE DE TRAVAIL
ET PROPOSITIONS



ANNE FRAISSE- CVA- 29/01/2015

1

ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

Objectifs:

1° La simplification du droit: pour tous les champs de l'environnement, à droit constant

2° La modernisation du droit de l'environnement (MDE)

3 groupes de travail:

- « Modernisation de l'évaluation environnementale »: clarifier, simplifier le régime de l'évaluation environnementale et des études d'impact/ préparer la transposition de la directive 2014/52/UE
- « La réforme de la participation du public »: poursuivre la réforme des enquêtes publiques notamment
- « Améliorer la mise en œuvre de la séquence Eviter-Réduire-Compenser les atteintes à l'environnement »

Pour ERC, un COPIL existe depuis 2010 animé par le MEDDE et le CGEDD.



ANNE FRAISSE- CVA- 29/01/2015

2

ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

La composition du groupe de travail ERC:

Président: Romain DUBOIS (RFF)

Administration: CGEDD, DEB, DHUP, DRIEE, DGPR, DGITM

Maîtres d'ouvrages: MEDEF, RTE, RFF, CILB, CVA

Structures « environnementalistes »: Humanité et Biodiversité, FNE, France Bois et Forêts, LPO, Société Française pour le droit de l'Environnement, CNPN

Autres acteurs associés: FNSEA, Société des Agriculteurs de France (SAF), FNPF (pêche), CEREMA, CGPME, Syntec Ingénierie

3 réunions: 7 et 25/11, 17/12. Remise du rapport au 31/12/2014



LE CONTEXTE REGLEMENTAIRE

Directive 92/43/CE du 21/05/1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que la faune et la flore sauvage

Directive 2001/42/CE du 21 juin 2001 relative à l'évaluation de certains plans et programmes sur l'environnement

Directive 2011/92/CE du 13/12/2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement

→ Transposées en droit français: code de l'environnement, etc..

Directive 2014/52/UE du 16/04/2014 (modifiant la directive de 2011):

→ A transposer dans le droit français avant le 16 mai 2017

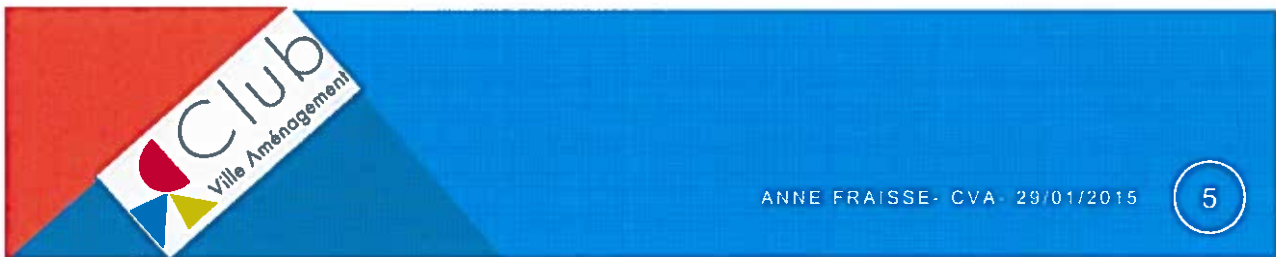
Projet de loi « Biodiversité » qui viendra en débat à l'Assemblée Nationale au printemps 2015



LA DOCTRINE ERC

7 principes:

- Concevoir le projet de moindre impact pour l'environnement
- Donner la priorité à l'évitement puis à la réduction
- Assurer la cohérence et la complémentarité des mesures environnementales prises au titre des différentes procédures
- Identifier et caractériser les impacts (hiérarchisation, impacts directs, indirects, induits et cumulés)
- Définir les mesures compensatoires
- Pérenniser les effets des mesures de réduction et de compensation aussi longtemps que les impacts sont présents
- Fixer dans les autorisations les mesures à prendre, les objectifs de résultats et en suivre l'exécution et l'efficacité



LA COMPENSATION AGRICOLE COLLECTIVE

Loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt:

- Limitation de la consommation des espaces agricoles
- Prise en compte des enjeux agricoles de la séquence ERC
- Etude préalable sur les impacts du projet pour l'économie agricole du territoire et mesures proposées pour y remédier
- Les mesures de compensation agricole seront prises en charge par le maître d'ouvrage
- Décret à paraître au plus tard le 1^{er} janvier 2016 sur les projets concernés, les critères permettant d'établir que les conséquences sur l'agriculture sont importantes, le contenu de l'étude préalable et la forme des mesures de compensation agricole collective possibles.



LE DIAGNOSTIC

La démarche ERC se traduit par des obligations différentes et multiples:

- **Procédures différentes** selon les opérations couvertes (procédures différentes pour les plans et programmes, les infrastructures et les installations classées, etc...)
- **Multiplicité des autorisations à obtenir pour un projet** (articulation du code de l'environnement avec les autres codes insatisfaisante); **contradiction entre les textes** (ex: archéologie et biodiversité ou loi sur l'eau); **stratification des administrations** qui instruisent ces autorisations et diversité d'interprétation
- Certaines recommandations constituent un **dépassement de la réglementation applicable** (caractère quasi-réglementaire)



LE DIAGNOSTIC

Les mesures de compensation:

- La **compensation surfacique** tend à devenir la seule compensation envisageable: or si elle n'est pas à exclure, encore faut-il qu'elle ait une pertinence écologique au regard de l'atteinte à la propriété privée, aux activités agricoles et au coût des projets (maîtres d'ouvrage)
- Une interprétation large prévaut pour la notion de « **maîtrise du site de compensation** »: la maîtrise foncière devient un enjeu (tension sur les fonciers intéressants sur le plan écologique!)
- La **durée des engagements de compensation** n'est souvent pas compatible avec les mécanismes mis à disposition du maître d'ouvrage (engagement de l'agriculteur sur 50 ans?)
- La doctrine attend une **compensation en terme de « gain net »** (quelle mesure du gain net?) alors que les textes prévoient une « simple équivalence écologique »
- Le **suivi des mesures compensatoires** est insuffisant. L'actualisation des mesures compensatoires doit pouvoir être envisagée (CNPN)
- La compensation devrait être **renforcée in situ** (et non ex situ comme c'est trop souvent le cas)
- Les textes communautaires imposent une **obligation de résultat** alors que la législation française favorise les obligations de moyens



LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU RAPPORT

Faire des propositions concrètes et opérationnelles: 6 propositions

Expériences étrangères ou parangonnages: présentation des banques de compensation (CDC Biodiversité – plaine de la Crau -Cossure)

En préambule: renforcer la séquence « Eviter »: « éviter le projet » peut apparaître comme la seule façon d'éviter ses impacts environnementaux...

- **Mieux décrire les motivations du projet** et les mesures d'évitement: (importance de la traçabilité)
- **Mieux intégrer l'évitement au niveau des plans et programmes**
- **Articuler la phase « éviter » avec le groupe sur le dialogue environnemental – pour les questions d'évitement du projet lui-même-**
- **Propositions en vue de l'amélioration de la connaissance** des faits environnementaux et des impacts des projets (formation, améliorations méthodologiques, disponibilité des données au niveau géographique pertinent, information des acteurs,...)
- **Distinction entre « grands » et « petits » projets?** (en fonction de la capacité du maître d'ouvrage à porter la démarche ERC?)



LES PROPOSITIONS

Proposition 1: Assurer le partage de la connaissance pour tous: vers un « centre de ressources ERC »

- **Mettre en place une plate-forme d'échanges sur des retours d'expérience (mi 2015)**
- **Localiser géographiquement les mesures compensatoires et en assurer le suivi (mi 2015)**
- **Mettre à disposition les données existantes, incluant celles issues des études d'impact**

▶ **Aller vers un géo-portail**

▶ **Pilote de l'étude de faisabilité: CGDD (aspects techniques et juridiques, modalités d'accès, moyens, etc...)**



LES PROPOSITIONS

Proposition 2: Former tous les acteurs de la chaîne ERC et reconnaître les qualifications

- Former les maître d'ouvrage, maître d'œuvre, bureaux d'étude, services instructeurs, commissaires enquêteurs, société civile....
 - Concrétisation de la mise en œuvre de la charte d'engagement des bureaux d'étude sur la base du volontariat –signature de la charte début 2015 + dispositif d'évaluation
- ▶ Définir un plan partenarial de formation en 2015
- ▶ Pilote du dispositif de formation (et de la charte) : CGDD (démarrage en 2015 par les DREAL et DDT, puis partenariat avec les fédérations professionnelles, chambres consulaires, CNFPT, etc...



LES PROPOSITIONS

Proposition 3: Pour un même projet, mutualiser et articuler les mesures ERC propres aux différentes réglementations (Natura 2000, zones humides, défrichement, etc...)

- Etude d'impact unique pour différentes procédures (possible dans le droit actuel mais difficultés du fait d'instructions différentes) –approche par projet et non par procédure
- ▶ Renvoi au groupe de travail sur la réforme de l'Etude d'Impact
- ▶ Articulation avec le permis environnemental unique (instruction unique de toutes les autorisations -groupe JP Duport)



LES PROPOSITIONS

Proposition 4: Rendre plus lisible la chronologie de la démarche ERC et l'articulation entre toutes les phases d'un projet et développer la communication sur les phases d'évitement et de réduction

- **Articuler l'évaluation environnementale stratégique (EES) des plans et programmes avec l'évaluation environnementale des projets pour anticiper les impacts négatifs et vérifier en conséquence la faisabilité du projet**
- **Problème du contenu de l'EES: pré-évaluation environnementale sommaire d'un ensemble plus ou moins bien défini de projets dont la probabilité de réalisation effective est variable?**
- **L'EES du « plan-programme » est particulièrement bien adaptée pour les grands projets notamment d'infrastructures linéaires (grandes alternatives à un niveau macro, solutions d'évitement, options d'aménagement intégrant les mesures de réduction, définition d'un cahier des charges pour la conception « technique » à partir de ces données environnementales de base...)**
- **Articuler l'EES avec l'EE: nécessité d'une stabilité du projet pour « dispenser » l'EE de la question de l'évitement (traité dans l'EES); exemple des Pays-bas sur les autoroutes (bilan mitigé) / exemple de Chambéry Métropole sur les zones humides**



LES PROPOSITIONS

Proposition 4: (suite)

- **Anticiper les mesures environnementales et la justification de l'intérêt public majeur**
 - **Intégrer dans la réflexion sur l'intérêt public majeur les questions d'atteinte au milieu naturel (mesures d'évitement et de réduction)**
 - **Intégrer les mesures de compensation dès la concertation ou la DUP/communiquer sur la démarche ERC auprès du grand public**
 - **Améliorer la cohérence des différentes procédures: CNPN et étude d'impact**
 - **Renforcer la phase d'évitement en systématisant l'analyse multicritères (incluant bien évidemment des critères relatifs aux espèces protégées), voire en modélisant cette approche multicritères...**
- **Envisager la revue des projets anciens sous l'angle ERC et l'actualisation de l'étude d'impact, dans l'intérêt de la maîtrise d'ouvrage (question de la démocratie participative)**
 - **Réinterroger les situations où les mesures réductrices n'ont pas le succès escompté (quid de l'insécurité juridique d'une telle proposition?)**
 - **Assurer la transparence sur le suivi des mesures compensatoires (communication publique)**



LES PROPOSITIONS

Proposition 5: Développer les éléments méthodologiques sur la compensation

- **Principe de « l'équivalence écologique » à respecter:** pas de perte nette de la biodiversité du fait de la création d'un projet dans une zone considérée (compensation espèce par espèce)
 - **De la compensation surfacique (coefficients multiplicateurs):** simple, inscrite dans certains codes (forestier, barrages, etc.), « rassurante » pour les associations et les services instructeurs, mais inflationniste sur le territoire et sans garanties automatique de réussite
 - **A la compensation fonctionnelle: fonctionnalités écologiques et écosystémiques:** plus difficile à appréhender pour les bureaux d'études, pas de méthodologie, évaluation qualitative.
- **Etablir un cahier des charges scientifique pour développer les outils méthodologiques de la compensation fonctionnelle: CGDD (fin 2015)**
- **Réalisation des outils méthodologiques: FRB (Fondation pour la Recherche sur la Biodiversité) + résultats à soumettre au CNPN**
- **Développer les retours d'expérience locaux (notamment contractualisation versus acquisition foncière)**



LES PROPOSITIONS

Proposition 6: Mutualiser les mesures compensatoires des différents projets (lorsque c'est pertinent sur le plan écologique)

- **Mutualisation par accord entre les maîtres d'ouvrage: accord de l'AE sous réserve:**
 - De la traçabilité dans la mesure compensatoire par rapport à un type d'impact
 - De la « plus value » écologique (question de l'additionnalité des mesures – notion de gain net qui se substitue à celle d'équivalence écologique)
 - De la proximité dans la mesure compensatoire
 - Du maintien de la responsabilité juridique du maître d'ouvrage au regard du suivi de « ses » mesures compensatoires relatives aux impacts de « son » projet
- Notion à approfondir



LES PROPOSITIONS

Proposition 6: suite

- **La compensation par l'offre (les banques de compensation):**
- Cadre réglementaire et généralisé en Allemagne, Australie, Canada et Etats-Unis avec transfert de responsabilité du maître d'ouvrage à la banque de compensation
- Autres pays autorisant les transferts financiers pour la compensation: Australie, Brésil, Inde, Norvège, Russie.
- 4 opérations expérimentales en France de banque de compensation sans transfert de responsabilité (Crau 2008 et appel à projet CGDD démarrage fin 2014): cossoul de Crau et le grand hamster d'Alsace
- Oppositions fortes au sein du groupe de travail sur la généralisation de la démarche de compensation par l'offre (définition préalable de l'équivalence écologique en France, risque de remise en cause de la compensation stricte de la compensation en France – espèce par espèce et habitat par habitat-, question du rayon territorial de compensation, etc...), et encore plus sur la compensation via un fond financier.
- Problème de modèle économique sur les expérimentations françaises et retour attendu sur leur efficacité écologique (pérennisation)



LA SUITE

Demande de pérennisation du COPIL ERC dans le cadre du CNTE pour traiter:

- d'approfondissements scientifiques (définition de la compensation fonctionnelle, etc...)
- d'approfondissements juridiques (consolidation des textes ERC dans le code de l'environnement, garanties financières, articulation des responsabilités en cas d'échec des mesures de compensation, etc...)
- d'approfondissements techniques (déclinaison démarche ERC dans les plans et programmes, suivi des banques de compensation, restauration de friches agricoles et industrielles au bénéfice de la biodiversité, application de la démarche ERC au bruit, etc..)

Remise du rapport fin décembre à la Ministre



LA SUITE

Le positionnement du CVA

- sur le projet de loi Biodiversité
- sur la transposition de la Directive Européenne sur l'étude d'impact?

Identifier les thématiques et points précis à privilégier?

Propositions directes du CVA à la Ministre?



**ANNEXE 2.3 – COMPTE-RENDU DE LA REUNION DU 19/03/2015
« ACTEURS ET PROCEDURES D'UN GRAND PROJET METROPOLITAIN -
EUROPOLIA / PARC DES EXPOSITIONS / TOULOUSE »**

Groupe de travail « Les nouveaux modes de production de la ville à l'épreuve des règles, des procédures et des enjeux environnementaux »

Réunion du 19 mars 2015 : « Acteurs et procédures d'un grand projet métropolitain – Europolia / Parc des Expositions / Toulouse »

Personnes présentes :

➤ **Pilotes :**

- ✓ Denis COURTOT (EPAMSA Mantes-la-Jolie)
- ✓ Bertrand DE LARQUIER (OPPIDEA)
- ✓ François DELARUE

➤ **Participants :**

Anne FRAISSE (Europolia), Jack ARTHAUD (EAPG Guyane), Eric BRASSART (SERL Lyon), Bénédicte CROZON (Nexity Villes & Projets), Bruno DEBERSLE (EPA Sénart), Eric FULLENWARTH (SERS Strasbourg), Pascal GAUTHIER (EPA Plaine du Var), Alain GARES (Europolia), Philippe GRAND (EPF 92), Sophie PLAWINSKI (SERM Mulhouse), Franck SAVAGE (Nantes Aménagement), Jean FREBAULT (Conseil de Développement du Grand Lyon), Jean-Luc POIDEVIN (Nexity Villes & Projets), Philippe COURTOIS (EPA Euratlantique), Aude DEBREIL (CG des Yvelines), Rachel CHANE-SEE-CHU (Adjointe au sous-directeur DGALN/DHUP/AD – Ministère), Jean-Marie LEMERLUS (EPA Saclay), Elodie CLUZEAU (Europolia), Marc JAOUEN (PUCA – Ministère), Bertille FEGER (ICADE Aménagement), Isabelle MORITZ (Adjointe au chef de bureau DGALN/DHUP/AD5 – Ministère), Dominique OUDOT-SAINTGERY (DGALN/DHUP/AD – Ministère)

➤ **Secrétariat Club Ville Aménagement :**

- ✓ Marie-Claude DALIBARD
- ✓ Laurence CROS

➤ **Animateurs :**

- ✓ Caroline GERBER
- ✓ Tanguy LATRON

➤ **Intervenants :**

- ✓ Marie WINTERTONE (Ecotone)
- ✓ Françoise HAEFFELIN (Préfecture)
- ✓ Virginie CELLIER (DREAL)

La première partie de cette réunion a consisté en une présentation par Anne Fraisse du projet du nouveau Parc des Expositions (PEX) de la métropole toulousaine, porté par la SEM Europolia.

Quelques caractéristiques de ce projet sont rappelées ci-dessous :

- superficie de 100 ha ;
- 308 millions d'euros d'investissements ;
- maîtrise d'ouvrage unique ;
- approche de l'impact du projet sur un périmètre large (300 ha) ;
- une opération développée sur des terrains en friche agricole, dernière poche de biodiversité de cette partie de l'agglomération ;
- appréhension du projet par la population différente par rapport à d'autres opérations du fait de la présence à proximité de l'usine A380 toute récente. Les gens sont « habitués » aux grands projets. Il y a donc moins d'opposition ;
- rôle ambigu de la profession agricole partagée entre protection des exploitations et valorisation patrimoniale;
- 58 mois de procédures au lieu de 26 mois pour l'usine A380.

Cette présentation a été suivie d'un débat entre les participants du groupe de travail et les acteurs du projet : Françoise Haeffelin (*Chef du Bureau de l'Utilité Publique - DRCL- Préfecture de Région Midi-Pyrénées, coordonnatrice des services de l'Etat*), Virgine Cellier (*ancienne Directrice de la Division de l'Evaluation Environnementale DREAL Midi-Pyrénées*), Marie Wintertone (*Directrice du bureau d'étude Ecotone spécialisé dans les études environnementales / faune-flore*), Anne Fraisse (*Directrice du Projet PEX, Europolia*).

Les points-clefs du débat, posés par Anne Fraisse, ont été les suivants :

- La coordination des acteurs,
- La concertation,
- L'accélération des délais,
- Le coût des procédures,
- La maîtrise « technique » et la « sécurisation » des procédures.

Ce compte-rendu reprend les idées fortes qui sont ressorties de la présentation et du débat qui a suivi :

- La nécessité d'anticiper les contraintes réglementaires, techniques et administratives,
- La concertation et la coordination avec et entre les services de l'Etat,
- L'idée d'une procédure unique,
- Un meilleur encadrement des zones compensées et la mutualisation des mesures compensatoires.

Les trois premiers points sont généraux, le quatrième est spécifique aux contraintes écologiques.

➤ L'anticipation

L'anticipation est primordiale pour mener à bien l'ensemble des procédures d'un projet d'aménagement, quelle que soit sa taille.

Pour le Parc des Expositions, l'anticipation a été mise en œuvre en premier lieu en identifiant très en amont les principales difficultés du projet par la réalisation d'un état initial du secteur du projet avant que celui-ci soit défini précisément. Cet état initial a fait émerger plusieurs problématiques dont trois ont été plus particulièrement présentées le 19 mars :

- Les accès routiers,
- L'écologie,
- L'archéologie.

En second lieu, l'anticipation a été mise en œuvre en associant très tôt l'administration à la prise en compte de ces contraintes. Cette anticipation « administrative » a d'ailleurs fait émerger une quatrième problématique : les interactions entre ces trois problématiques :

- Impact des voies d'accès sur la destruction d'espèces protégées et de surfaces compensatoires,
- Impact des fouilles archéologiques sur la faune et la flore.

Ainsi, dans le cas du projet du Parc des Expositions, la Préfecture a été contactée très en amont. La DREAL a également été contactée dès le début du projet et a été intégré aux différents points d'étape, notamment pour le choix du maître d'œuvre.

Les études ont très vite montré que l'opération PEX serait d'autant plus contrainte qu'elle touchait l'une des dernières poches de biodiversité de l'agglomération, les propriétaires fonciers ayant laissé se développer des friches, devenues réservoirs de biodiversité, dans l'attente d'une valorisation urbaine. A l'image du PEX, les contraintes de protection des espèces n'ont fait que se renforcer sur les opérations récentes en raison des faibles protections assurées par les opérations passées, la loi étant très récente dans son application. C'est un peu comme si toute nouvelle opération devait assurer une compensation « pour le compte » des zones non protégées par le passé. D'où la nécessité d'une bonne anticipation.

Sur PEX, la méthode d'anticipation employée a permis d'identifier les contraintes, d'intégrer un maximum d'enjeux écologiques et de prendre le temps de la pédagogie. Les éventuels points de blocage, comme par exemple l'importance des surfaces compensatoires, ont été identifiés et traités très tôt.

A titre d'exemple, les discussions ont été vives, mais concluantes, entre les experts en biodiversité, les aménageurs et les services de l'Etat sur l'intérêt de prendre en compte une espèce de graines dont la reproduction est épisodique d'une année à l'autre, et qui n'avait pas été observée sur le terrain depuis plusieurs années, mais qui était citée dans les archives et dont le sujet était susceptible de surgir tardivement et de tout bloquer, au moment du passage en CNPN.

Ce dialogue en amont, conduit sur de nombreux sujets, a permis de trouver une réponse concertée avec les services de l'Etat, de raccourcir les délais d'instruction et de construire, de façon coordonnée, un dossier de qualité pour la CNPN.

➤ La concertation et la coordination des services de l'Etat

Le facteur essentiel du bon déroulement de première partie du projet du Parc des Expositions est la coordination des différents acteurs. En effet, dans le cadre de ce projet, le secrétaire général de la Préfecture a désigné un interlocuteur unique pour coordonner les services de l'Etat. Tous les services de l'Etat ont ainsi été « mis autour de la table » pour faire avancer le projet.

Cette coordination exemplaire des services de l'Etat et de l'aménageur, due à l'importance du projet et à la volonté d'une majorité d'acteurs (élus, population...) de voir ce projet se réaliser, ne fonctionne malheureusement pas aussi bien pour les projets de plus faible importance. En effet, pour ces derniers, une telle coordination des services de l'Etat est plus difficile à obtenir.

Selon Anne Fraisse, il faudrait formaliser la coordination des services de l'Etat pour que cette expérience s'applique aussi aux projets de moindre ampleur. La question se pose de savoir quelles sont les tailles d'opérations qui devraient permettre la mise en œuvre systématique de ce type d'approche.

D'après Mme Haeffelin, en charge de l'instruction de la Déclaration d'Utilité publique au sein de la Préfecture, il ne faut pas voir les services de l'Etat comme contraignants, leur association en amont, même sur des petits projets, permettant de dégager une qualité de dialogue et un travail d'instruction qui ne peut qu'être favorable à l'ensemble des parties prenantes du projet.

La concertation publique a été menée avec toutes les personnes susceptibles d'être impactées par le projet : propriétaires, agriculteurs, habitants de l'agglomération, acteurs économiques...

Dans le cas du projet du Parc des Expositions, il y avait très peu d'opposants au projet. La population était globalement favorable à ce projet et les propriétaires des terrains concernés étaient dans l'attente de pouvoir valoriser leur foncier.

La principale préoccupation exprimée par la population et le commissaire enquêteur a porté sur les accès routiers et les parkings, ainsi que sur la crédibilité du projet sur le plan économique.

➤ La procédure unique

L'idée d'une procédure unique a, comme lors de la dernière réunion, été abordée le 19 mars. En effet, actuellement outre le dossier de création qui comprend une étude d'impact non soumise à enquête, et le dossier de réalisation pour lequel un complément d'étude d'impact est souvent nécessaire, les opérations en ZAC sont soumises à de multiples procédures ou autorisations.

Ainsi le changement des dispositions du PLU peuvent faire l'objet d'une évaluation environnementale, les éventuelles destructions d'espèces protégées doivent donner lieu à des dossiers spécifiques, les autorisations loi sur l'eau et la délivrance de certains « gros » permis sont soumises à des enquêtes à des enquêtes publiques spécifiques...

La question de l'opportunité d'une procédure unique se pose alors. Pour Mme Haeffelin, cela permettrait d'avoir une vision plus globale du projet et de gagner du temps car une seule instruction du projet serait nécessaire.

Anne Fraisse précise que cela demanderait à l'aménageur une meilleure anticipation du projet et d'avoir une vision plus large. De plus, l'accumulation de concertations épuise le public. Il est préférable, en effet, de « concerter sans épuiser ».

La question de réaliser l'étude d'impact uniquement au moment du dossier de réalisation s'est également posée.

Mme Cellier (DREAL) considère qu'il serait effectivement préférable de présenter l'étude d'impact au moment du dossier de réalisation car cela éviterait d'avoir à mener deux fois l'instruction.

Pour les participants, il conviendrait de lancer l'enquête publique au moment du dossier de réalisation mais de mener la concertation en amont, afin d'identifier les contraintes et les éventuels points de blocage, et de permettre une pré-instruction administrative coordonnée auprès de l'ensemble des services de l'Etat, sur le modèle de ce qui s'est passé pour le Parc des Expositions.

Cette pré-instruction en amont, et en dialogue actif entre aménageur et services de l'Etat, est une réponse concrète à la préconisation des membres du GT5 qui souhaitaient réfléchir à la possibilité d'obtenir une forme de « rescrit » administratif avant le dossier de réalisation. Cette méthode a le grand intérêt d'être immédiatement applicable, sans modification réglementaire ni administrative. Une diffusion de ce type de pratique auprès des services et des aménageurs à l'échelle nationale pourrait être utile.

Pour l'enquête publique, l'ensemble des participants valident l'intérêt d'une procédure où au l'étude d'impact d'une ZAC serait effectuée au moment du dossier de réalisation, et où l'approbation de ce dernier serait précédé d'une enquête publique, valant pour les « gros » permis et pouvant être conjointe à celles nécessitées par procédures (modification PLU, loi sur l'eau, déclassements, ...). Cette mesure implique des modifications réglementaires.

➤ Zones de mesures compensatoires

Dans le cadre du projet du nouveau Parc des Expositions couvrant une superficie de l'ordre de 100 ha, plusieurs zones, d'une superficie totale de 170 ha, ont été retenues pour la mise en place de mesures compensatoires.

L'une de ces zones a pu être mutualisée avec la surface de compensation d'une ZAC située à proximité de l'emprise du projet.

Les participants regrettent que cette mutualisation des mesures compensatoires ne soit pas plus prise en compte par les services de l'Etat.

De plus, il est rappelé que les zones de mesures compensatoires sont peu encadrées, et représentent souvent un fardeau pour les maires, contraints de trouver des solutions de gestion pour des terrains dont l'usage est figé dans le temps long. Il faudrait donner un statut juridique à ces zones et trouver des outils de gestion adaptés.

Les points suivants ont également fait l'objet d'un débat :

- le rôle du CNPN, dont les positions ne sont pas toujours compréhensibles : ainsi sur le Parc des Expositions, la CNPN a souhaité auditionner l'aménageur sur le thème de la flore, alors même que le nombre d'espèces animales à protéger était bien plus important que les espèces végétales.
- le rôle ambigu de la profession agricole, partagée entre la défense de l'appareil de production et la valorisation du foncier, et souvent opposée aux enjeux de protection de biodiversité.

➤ **Questions encore en suspens**

Outre les « leçons générales » qui peuvent être tirées du cas du PEX de Toulouse et du débat du Club Ville Aménagement, quelques questions restent encore en suspens :

- Comment mieux dialoguer avec le CNPN ?
- Comment prendre en compte la double contrainte qui s'impose aux communes et aux propriétaires fonciers sur les terrains de compensation : perte de valeur par les restrictions d'usage (inconstructibilité) et coûts de gestion sur le long terme ?
- Comment éviter de pénaliser les collectivités, qui par une préoccupation vertueuse de conciliation des enjeux de biodiversité et des enjeux d'aménagement urbain, constituent des réserves foncières sur leur territoire, en vue d'offrir des terrains de compensations aux opérations. En effet, les services en charge de l'application de la législation sur les espèces protégées ont tendance à raisonner opérations par opérations sans prendre et à exiger des mesures de compensations nouvelles, en considérant les mesures prises par anticipation comme des acquis. C'est un réel point de progrès à envisager pour la loi.
- Quel est le rôle du zonage des terrains dans la « sécurisation » à long terme des mesures compensatoires ?
- Comment assurer un portage efficace de la compensation ?

➤ **Avenir du groupe de travail 5**

Les participants proposent que quelques membres du GT5 poursuivent leur travail de préconisations législatives auprès des services de l'Etat pour faire évoluer les procédures d'aménagement et en rende compte régulièrement au groupe.

En parallèle, il est proposé que le groupe, dans sa formation élargie, poursuive le travail d'étude de cas.

Prochaine réunion :

- le 13 mai à 14h à la Défense

**ANNEXE 2.4 – COMPTE-RENDU DE LA REUNION DU 13/05/2015
« TEMOIGNAGES ET ANALYSES DE CAS »**

Groupe de travail 5 « Les nouveaux modes de production de la ville à l'épreuve des règles, des procédures et des enjeux environnementaux »

Réunion du 13 mai 2015 : « Témoignages et analyses de cas »

Personnes présentes :

➤ **Pilotes :**

- ✓ Denis COURTOT (EPAMSA Mantes-la-Jolie)
- ✓ François DELARUE
- ✓ Anne FRAISSE (Europolia)

➤ **Participants :**

- ✓ Bénédicte CROZON (Nexity Villes & Projets)
- ✓ Marc JAOUEN (PUCA – Ministère)
- ✓ Isabelle MORITZ (Adjointe au chef de bureau DGALN/DHUP/AD5 – Ministère)
- ✓ Elise LOUBET-LOCHE (DGALN/DHUP/AD5 – Ministère)
- ✓ M. Philippe CLEMENT (SEM Territoires)
- ✓ M. Olivier PIRON
- ✓ Sébastien DONGUY (SERL)

Secrétariat Club Ville Aménagement :

- ✓ Marie-Claude DALIBARD
- ✓ Laurence CROS

➤ **Animateurs :**

- ✓ Caroline GERBER
- ✓ Tanguy LATRON, EACM
- ✓ Lucile TALBOURDET, EACM (rédactrice du compte-rendu)

➤ **Intervenants :**

- ✓ Sébastien DONGUY (SERL)
- ✓ Bénédicte CROZON (Nexity Villes & Projets)
- ✓ Isabelle MORITZ (Adjointe au chef de bureau DGALN/DHUP/AD5 – Ministère)

➤ **Etude de cas n°1 par Sébastien DONGUY, Directeur à la SERL**

Etude de 3 opérations menées par le SERL et de 3 problématiques différentes :

1. ZAC de la Quarantaine à Villefranche-sur-Saône : Etude faune-flore

Ce projet a consisté en la construction de 500 logements sur un ancien terrain industriel.

Sur le plan des procédures, la communauté de communes avait signifié que le PLU avait fait l'objet d'un avis de l'Autorité environnementale et que les procédures pourraient être allégées.

La SERL a néanmoins choisi de consulter la DREAL très en amont. La DREAL lui a demandé la réalisation d'une étude faune-flore et d'une étude spécifique pour les chiroptères présents sur le site. Ces études ont été lancées rapidement et ont duré 1 an. Un dossier de dérogation CNPN pour la destruction des habitats des chiroptères a également été réalisé.

Des mesures d'évitement et de compensation adaptées ont ensuite été définies en concertation avec la DREAL : la démolition partielle des bâtiments a été réalisée par l'EPORA à des périodes spécifiques de l'année, et les caves de l'un des bâtiments requalifiés ont été laissées en place pour préserver l'habitat des chiroptères.

Au bilan, l'allongement des délais a été raisonnable (6 mois) et le surcoût a été de 60 k€. Un nouvel avis de l'autorité environnementale n'a pas été nécessaire. Les travaux ont pu être réalisés avant l'obtention de l'arrêté CNPN.

Conclusion :

La négociation très en amont avec la DREAL a permis de gagner en efficacité. Cette administration a été perçue comme très ouverte par la SERL, peut-être parce que peu sollicitée.

Mme Crozon et M. Latron remarquent que le dialogue avec la DREAL génère quelques délais au départ (ici, 6 mois), mais empêche, *in fine*, les blocages et fait donc gagner du temps (ici, 12 mois).

Par ailleurs, il convient de souligner que le projet a été significativement modifié pour éviter / réduire le principal impact qui avait été identifié : la destruction d'habitat des chiroptères.

2. Genas : fouilles archéologiques sur un site de 44 ha et une opération de 150 000 m² de surface de plancher

Ce projet a été réalisé par la SERL suite à un appel d'offres. La DRAC a été saisie durant le délai de réponse à l'appel d'offres mais n'a pas répondu dans le délai imparti. Après obtention du marché, la SERL a fait une demande volontaire de réalisation de diagnostic. La DRAC a prescrit un nombre d'heures de diagnostic, tout en ne pressant aucun souci particulier sur la zone.

Le diagnostic a été réalisé sur les 25 ha dont la SERL est propriétaire (sur 44 ha de projet), les superficies restantes étant dans un contexte plus tendu (cultures, expropriation possible, ...). Le diagnostic a mis en évidence la présence de deux zones de vestiges d'habitats romains et de fossés antiques de délimitation parcellaires.

Des fouilles ont été prescrites sur 11 ha et ont engendré un retard de 2 ans et un surcoût de 1 M€ (sur un budget total de 20 M€). Le promoteur a sélectionné une entreprise privée pour la réalisation des fouilles et a supporté le coût de la redevance d'archéologie préventive (RAP) et du diagnostic. Le propriétaire et la collectivité n'ont pas participé aux frais. Les terrains ont été vendus en incluant le coût des études archéologiques (à des prix dans la fourchette haute du marché).

Conclusion :

Peu de succès dans le dialogue avec la DRAC, alors même que ce service avait été contacté très en amont. La proposition de diagnostic sur 5 ha a été refusée.

3. Chasse-sur-Rhône, ZAC des Platières : Loi sur l'Eau

La Communauté de Communes de Chasse-sur-Rhône a décidé en 2012 de faire une extension de sa ZAC sur 4 ha et s'est vue dans l'obligation, dans le cadre de son dossier Loi sur l'Eau, de dimensionner son bassin de rétention en tenant compte de la crue centennale et des projets voisins.

Or, la ZAC et deux autres opérations situées dans le même bassin versant, sont toutes trois drainées vers un même bassin, créé en 1993 et sous-dimensionné.

Dans l'impossibilité d'augmenter le volume des bassins, la Communauté de Communes a abandonné son projet d'extension. Malgré cet abandon du projet, la DDT, s'appuyant sur des études hydrauliques réalisées à la Communauté de Communes à l'occasion du projet de ZAC et qui montrent un risque inondation, demande aujourd'hui de mettre en conformité le bassin, situé sur son territoire.

La Communauté de Communes ne dispose pas du foncier nécessaire et le seul foncier disponible est situé sur le département du Rhône, alors que ce sont la DDT de l'Isère et une Communauté de Commune de l'Isère qui sont impliquées.

Aujourd'hui, aucune solution n'a pu être trouvée et la situation est bloquée.

Conclusion :

Cette problématique concernant 3 communes, 2 communautés de communes et 2 départements a généré un blocage, malgré les tentatives de dialogue.

4. Bilan de l'étude de cas

Ces trois cas illustrent le fait que la concertation avec les services de l'état est une condition nécessaire mais non suffisante à la réussite d'un projet. Ici, l'association au projet des différents services de l'Etat a abouti à des résultats très différents (bons résultats avec la DREAL, mais pas avec la DRAC et blocage complet lorsque trop d'administrations sont impliquées à différentes échelles).

Comment améliorer ?

Par l'autorisation conjointe (Loi sur l'eau, faune-flore, défrichement), dans le même esprit que l'enquête unique pour les aménageurs. Cette procédure est en cours d'expérimentation sur quelques régions, pour les ICPE et les IOTA et il est question de la généraliser. La DRAC n'est toutefois pas incluse dans ce processus.

Sur le projet de Toulouse (réunion n°3), cette démarche d'autorisation unique était partie du Préfet : il faut faire remonter et généraliser cette bonne idée. Le Préfet est en effet le seul qui a l'autorité suffisante et pourrait se charger de la coordination et de l'arbitrage entre les services dans l'instruction d'un dossier (système de guichet unique).

De plus, il y a toujours un flou sur l'articulation DREAL / DDT. Plusieurs participants évoquent le fait que les dossiers de déclaration Loi sur l'eau sont traités par la DDT et les dossiers d'autorisation par la DREAL, mais il semble que ce découpage soit variable selon les régions.

Autre sujet abordé : la question de la compensation écologique

Plusieurs participants trouvent que l'aménagement est parfois pénalisé par l'implantation de faune et de flore intéressantes sur des friches industrielles.

Une question est posée : Peut-on inverser ce constat en considérant l'aménageur comme créateur de valeur environnementale (« la ville finance sa biodiversité, grâce à l'intervention des aménageurs ») ?

La création de conservatoires, en particulier, permettrait de mutualiser le foncier en vue de la compensation écologique, même si certains peuvent considérer cela comme des achats d'« indulgences ». De manière générale, les participants estiment les mesures positives prises dans les projets puissent être mieux prises en compte. A ce titre, M. Piron fait savoir que HQE Aménagement travaille avec l'association OREE pour aboutir à des propositions concrètes.

➤ **Etude de cas n°2 par Bénédicte CROZON (NEXITY Villes & Projets)**

1. Saint-Ouen, ZAC des Docks

NEXITY était propriétaire, dans la ZAC des Docks, à Saint-Ouen d'un ex-site ALSTOM/AREVA. Au moment de l'achat, la cessation d'activité au titre de la réglementation ICPE n'avait pas été faite et une convention avait été signée avec l'aménageur (Sequano).

ALSTOM et AREVA ont dépollué le site pendant 8 ans pour un usage industriel. En 2015, 11 ans plus tard, les premiers logements ont été livrés.

Le coût de la dépollution pour un usage industriel, avec une remise en état du site tel qu'il était lors de sa dernière période d'activité, a été de 22,6 M€.

La dépollution pour le changement d'usage industriel->résidentiel, a été de 8 M€.

Si la démarche avait été optimisée, en appliquant la méthode aujourd'hui intégrée dans la Loi ALUR, le coût total de la dépollution aurait été d'environ 20 M€, soit une économie de 10 M€. Sur ce site, NEXITY n'a pas eu gain de cause pour faire prendre en compte l'usage futur du site lors des travaux de dépollution car l'industriel voulait rester maître de sa dépollution pour protéger sa responsabilité.

Dans tous les actes de vente, il a fallu prévoir des Servitudes d'Utilisé Publique et des restrictions au PLU qui n'existaient pas encore, ainsi que l'amendement du règlement de copropriété.

2. Asnières-sur-Seine, ZAC PSA

Sur ce site, la dépollution a pu être faite en tenant compte de l'usage futur : Peugeot-PSA et NEXITY ont porté collectivement le projet devant les services de l'Etat et ont défini conjointement le plan masse du projet. La DRIEE a conseillé le positionnement des établissements sensibles.

Les études ont été réalisées par NEXITY, maître d'ouvrage délégué, et déposées à la Préfecture par PSA dans le cadre de sa cessation d'activité au titre des ICPE. NEXITY, déjà aménageur et propriétaire, a donc pris le rôle de **tiers substitué** désormais officiellement reconnu par la loi ALUR.

Les coûts de dépollution ont ainsi été maîtrisés. L'estimation de PSA étant de 10 M€, NEXITY a fait une proposition d'achat basée sur un coût de dépollution combiné à 8 M€, en s'engageant à supporter les coûts au-delà de cette somme. La dépollution hors site restait de la responsabilité de PSA mais cette démarche a permis à PSA de vendre tout de suite et de ne pas porter 2 années supplémentaires le terrain.

Les études amont, d'un coût de 600 k€, ont été prises en charge par NEXITY après signature d'un protocole d'exclusivité avec PSA. Cette démarche a nécessité une analyse de risque de la part de NEXITY, sur les questions de constructibilité, des attentes des élus et de temps de portage éventuellement nécessaire avec le seul usage tertiaire. Dans ce projet, NEXITY a bénéficié d'une bonne image aux yeux des élus.

Lors de la dépollution, des terres polluées au Chrome VI ont pu être traitées sur site compte-tenu des délais de chantier autorisés par les délais de modification de PLU et le restockage des terres a également pu se faire sur site. Les servitudes été mises en place très en amont et inscrites au PLU.

3. Commentaires sur l'étude de cas

Ces deux cas illustrent le progrès que permet la nouvelle loi ALUR avec la mise en place des tiers substitué. Cette procédure combinée permet de minimiser les coûts de dépollution et les délais de sa mise en œuvre.

C'est un schéma qui, pour certains participants, fonctionne bien lorsqu'il y a un propriétaire foncier unique et un aménageur unique, que le site sur lequel la cessation d'activité doit ou va se faire, que l'exploitant sortant a un besoin rapide d'argent. Cela dit, le montage peut se concevoir avec plusieurs propriétaires si le promoteur porte la garantie financière sur la totalité des terrains sur ses fonds propres. Même s'il y a plusieurs propriétaires, des mutualisations de volumes sont possibles lors de la dépollution.

L'aménageur ne peut exiger trop de clauses et de conditions suspensives lors de l'achat du terrain et accepte donc de prendre un risque. Pour certains participants, cette prise de risque financière sur les études amont serait plutôt l'apanage des groupes privés qui ont des budgets plus importants.

M. Latron remarque que la tendance générale des organismes qui gèrent beaucoup de friches, comme par exemple les EPF, est de faire des études amont de plus en plus détaillées. De plus, le tiers substitué doit s'assurer des garanties financières tout au long de la dépollution.

La question de l'expropriation est soulevée par plusieurs participants. En effet, l'évaluation des terrains est faite par des brigades qui ne sont pas forcément au fait des questions de pollution. Il faut donc pousser toutes les administrations à intégrer les données pollution dans leurs informations.

➤ **Point sur l'avancement des chantiers réglementaires conduits par le Ministère, par Isabelle MORITZ et Elise LOUBET-LOCHE**

Mme MORITZ et Mme LOUBET-LOCHE transmettent aux participants un document de synthèse sur les chantiers réglementaires conduits par le ministère.

Les rapports de deux groupes de travail relatifs à la modernisation du droit de l'environnement ont été publiés, ainsi que le rapport du préfet Duport. Ces documents sont disponibles sur Internet et sur la plateforme en ligne du Club Ville Aménagement.

Sur la base des propositions formulées dans ces rapports, les services du Ministère ont créé 7 fiches de synthèse et ont besoin de la réaction de professionnels. Ces 7 fiches (dont 3 sont prioritaires) doivent être relues rapidement par des volontaires du CVA. L'objectif est d'aboutir à la constitution d'un groupe de travail « Modernisation du Droit de l'Environnement » au sein du Réseau National des Aménageurs.

Le timing de réunion de CVA étant trop lent pour répondre dans les délais, il est proposé un fonctionnement en formation restreinte de 5-6 volontaires, avec Mme Dalibard comme point d'entrée des candidatures (d'ores et déjà, A. Fraisse, D. Courtot et F. Delarue sont volontaires). La validation du CVA sera nécessaire si des positions engageantes sont prises lors du groupe de travail.

➤ **Prochaines réunions :**

- le 22 juin 2015 à 14h30 à la Défense, sur le thème « Impact des procédures environnementales sur la forme urbaine et le jeu des acteurs ». Témoignages de bureaux d'études (environnement, biodiversité, urbanisme), de maîtres d'œuvre, d'aménageurs...
Il est urgent de trouver des intervenants pour cette réunion.
- le 24 septembre 2015 à 14h30 à la Défense, sur le thème « le Club Ville Aménagement avait-il raison de prendre des positions hostiles à tout labellisation ? », avec un point sur les labels (HQE, Ecoquartier , ...) et les référentiels assujettis à des subventions.
Témoignages souhaités : HQE, ADEME
- le 19 novembre 2015 après-midi
Thématique non encore définie, mais cette réunion pourra prendre la forme d'un atelier d'écriture pour la préparation d'un document de synthèse et d'une note de positionnement en vue de l'atelier qui aura lieu lors des Entretiens de l'Aménagement à Strasbourg les 7 et 8 avril 2016.
- Décembre ou janvier : relecture des documents de synthèse

**ANNEXE 2.5 – COMPTE-RENDU DE LA REUNION DU 22/06/2015
« CONCEVOIR LE PROJET URBAIN A L'HEURE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PROCEDURES
MULTIPLES »**

Groupe de travail 5 « Les nouveaux modes de production de la ville à l'épreuve des règles, des procédures et des enjeux environnementaux »

Réunion du 22 juin 2015 : « Concevoir le projet urbain à l'heure de l'environnement et des procédures multiples »

Personnes présentes :

➤ **Pilotes :**

- ✓ François DELARUE
- ✓ Anne FRAISSE (Europolia)

➤ **Participants :**

- ✓ Bénédicte CROZON (Nexity Villes & Projets)
- ✓ Marc JAOUEN (PUCA – Ministère)
- ✓ Bertille FEGER (ICADE Aménagement)
- ✓ Philippe GRAND (EPF 92)
- ✓ Alice LE JEUNE (SAEM Val de Seine Aménagement)
- ✓ Jean-Marie LE MERLUS (EPPS)
- ✓ Théo BAILLET (EPPS)
- ✓ Aude DEBREIL (CGEDD)
- ✓ Bérengère JOLY (FPI)

Secrétariat Club Ville Aménagement :

- ✓ Marie-Claude DALIBARD

➤ **Animateurs :**

- ✓ Caroline GERBER
- ✓ Tanguy LATRON, EACM
- ✓ Solenn GUEGAN, EACM (rédactrice du compte-rendu)

➤ **Intervenants :**

- ✓ Francesca BARBERA (Agence Tribu)
- ✓ Marine LINGLART (URBAN-ECO-SCOP)
- ✓ Loïc CHESNE (ALTER Développement)
- ✓ Laurent BECARD (Agence Bécard et Palay)

Le thème de la réunion du 22 juin 2015 était « Concevoir le projet urbain à l'heure de l'environnement et des procédures multiples ». Plusieurs intervenants, faisant partis de cabinets d'urbanisme ou d'environnement ont été conviés à cette réunion : Francesca BARBERA de l'Agence Tribu, Marine LINGLART d'URBAN-ECO-SCOP, Loïc CHESNE d'ALTER Développement et Laurent BECARD de l'Agence Bécard et Palay.

Les sujets abordés lors de cette réunion ont été les suivants :

- Rôle des bureaux d'études en environnement dans les projets d'aménagement ;
- Place des bureaux d'études en environnement dans les groupements ;
- Place de l'environnement dans les projets d'aménagement et arbitrage ;
- Compensation collective agricole.

➤ **Rôle des bureaux d'études en environnement**

Loïc Chesne :

Dès 2003, l'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne a posé la question de la HQE à l'échelle du territoire et non plus seulement à l'échelle du bâtiment.

Dans le cadre de l'aménagement des docks des alcools à Ris-Orangis, Alter Développement a réalisé des diagnostics puis des propositions d'orientations (énergie, risque hydrologique, géothermie...). Son rapport a été donné comme une contrainte d'entrée. L'urbaniste a apprécié d'avoir un cahier des charges riche d'informations sur lequel construire son projet.

Laurent Bécard :

Laurent Bécard est urbaniste et travaille avec Marine Linglart (écologue) depuis 2005. Il souhaitait s'entourer de quelqu'un ayant une dimension scientifique de l'environnement.

Marine Linglart :

Au début, les bureaux d'études en environnement indiquaient ce qu'il faut préserver mais sans préciser comment y parvenir (exemple de la préservation des crapauds).

Il apparaît important d'éviter les injonctions sans effet concret, opérationnel.

Marine Linglart souligne la difficulté d'être en dialogue permanent avec les différents intervenants d'un projet et d'avoir une cohérence d'ensemble sur le projet car les opérations avancent, les équipes changent, les objectifs évoluent.

Francesca Barbera :

Le rôle du bureau d'études en environnement varie fortement selon le moment où l'on intervient dans le projet. Le bureau d'études en environnement doit intervenir avant l'urbaniste pour faire un état des lieux en réalisant des diagnostics et pouvoir faire ensuite des arbitrages.

L'agence Tribu procède en s'appuyant sur une approche multi-trames :

- trame souche (contexte) ;
- trames verte et bleue ;
- trame sensible (santé, nuisances) ;
- trames climatiques (soleil, vent...)...

Cette vision par différentes strates qui se superposent permet de prendre du recul puis de faire des arbitrages. Cette approche en amont est très importante pour définir les enjeux à préserver et ou à prendre en compte.

➤ **Place des environnementalistes dans les groupements**

François Delarue s'interroge sur la façon la plus adaptée d'intégrer les environnementalistes aux projets. Doit-on passer un marché global à un maître d'œuvre ou désigner un maître d'œuvre urbaniste après les études ?

Pour Marine Linglart, il existe différentes stratégies. Pour certains projets, il vaut mieux être tous ensemble et pour d'autres être à côté. Elle-même préfère faire partie de l'équipe car cela fait gagner du temps car l'on a moins besoin d'aller continuellement à la « pêche aux infos ».

Pour Loïc Chesne, il faut que le cadre de la conception soit parfaitement défini. Le pire c'est le « cadre mou ». L'aménageur est le seul acteur qui est directement en contact avec la collectivité territoriale. Or, c'est elle qui définit la stratégie de développement durable. L'aménageur est donc le seul à pouvoir faire évoluer la politique de développement durable de la collectivité.

La maîtrise d'ouvrage définit des indicateurs/objectifs mais ne doit pas s'intéresser aux moyens nécessaires pour y arriver. La maîtrise d'œuvre définit la façon d'atteindre ces objectifs. Mais la seule définition d'objectifs ne fait pas pour autant de bons projets. Il faut beaucoup d'échanges entre maître d'ouvrage, maître d'œuvre et assistant à maîtrise d'ouvrage.

➤ **Anticipation et concertation**

Les premières conclusions qui ont émergé des précédentes réunions sont l'importance de l'anticipation et l'importance du dialogue avec les services de l'Etat, dialogue idéalement encadré par l'intervention d'une personne coordinatrice.

Ces deux points ont à nouveau été abordés.

Anne Fraisse indique que l'étude environnementale réalisée dans le cadre du SCOT ou du PLU ne peut pas atteindre le niveau de détail demandé à l'étude d'impact du projet. Une évaluation environnementale plus détaillée pourrait être réalisée pour anticiper en identifiant les enjeux à protéger. Mais alors, qui doit payer ?

Pour Marine Linglart, dans le projet d'aménagement, et même si le travail en amont a été bien réalisé, il faut toujours redéfinir les enjeux.

Pour Laurent Bécard, la concertation est indispensable. Elle permet parfois d'améliorer le projet. Par exemple, à Gennevilliers, le maire ne voulait pas que l'on touche à une barre d'immeuble de 300 m et 15 étages alors que les habitants souhaitaient un changement. Les élus ont été exclus des réunions de concertation et le projet a évolué.

Loïc Chesne précise que les personnes qui participent à la concertation ont souvent peu de connaissances en aménagement et en environnement et qu'il faut donc leur apporter beaucoup d'informations, voire les former pour conduire la concertation.

Pour Marine Linglart, il ne faut pas former les gens mais plutôt s'appuyer sur ce qu'ils savent.

➤ Place de l'environnement dans les projets urbains / arbitrage

Pour Laurent Bécard, les aménageurs ne sont pas encore là quand les études sont conduites (car ces études sont longues et menées très en amont des projets). Il précise qu'à la commande du diagnostic, l'aménageur, souvent, n'est pas encore choisi. Donc c'est à la collectivité de faire réaliser les diagnostics. Malheureusement, il arrive souvent qu'elle n'anticipe pas suffisamment cette dimension.

Pour Jean-Marie Le Merlus, il est difficile d'avoir toutes les compétences dans une équipe. Il faut un assistant à maîtrise d'ouvrage pour donner les grandes orientations mais aussi pour être en mesure de synthétiser les différentes expertises, centraliser l'information et constituer les dossiers réglementaires.

Les aménageurs doivent être des managers du projet, ils doivent avoir du recul.

Pour Laurent Bécard, l'art est de trouver les bons compromis entre les contraintes de l'aménagement et les contraintes environnementales.

Deux types de « débats » existent :

- a) Interne (entre l'urbaniste et l'écologue) : où met-on le curseur ? pour quel niveau de protection ? Il n'y a pas de sanction, ce sont des équilibres à trouver.
- b) Externe : sanction de l'administration.

Laurent Bécard précise qu'il n'y a pas que l'environnement. A force de garder les espaces verts, on ne sait plus construire.

Par exemple, lorsqu'on conserve 20 à 30 % d'espaces verts sur 200 ou 300 ha, on va concentrer l'habitat, au détriment de la qualité de vie.

Les objectifs politiques, les données foncières, les données économiques sont quand même plus importants que les contraintes environnementales.

Laurent Bécard donne l'exemple du bois de Bondy : les 200 000 habitants ne peuvent pas profiter des espaces boisés car le site est classé Natura 2000. Pour lui, c'est absurde de priver l'homme de nature.

Autre exemple : Pour les Docks de St Ouen, les voies font 12 m de large. D'après les études, les noues doivent faire 4 m de large il reste donc 1,10 m de trottoir. Deux poussettes ne peuvent donc pas se croiser.

Tous les participants sont d'accord sur le fait qu'il ne faille pas choisir entre environnement et usagers.

La question se pose alors sur les moyens de hiérarchisation : dans un environnement normatif ou dans un dialogue ?

Au cours de la discussion, les problématiques de sites et sols pollués ont été abordées.

Réaliser des diagnostics (notamment des diagnostics pollution) avant le projet permet de hiérarchiser les choses.

Pour Tanguy Latron, il n'est pas nécessaire de créer une loi obligeant les aménageurs à faire des diagnostics. Lorsqu'ils ont connu une première expérience malheureuse, notamment concernant les problématiques pollution ou écologie, en règle générale, la leçon est apprise !

➤ **Compensation collective agricole**

Un projet de décret en application de l'article 28 de la LAAAF (Loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt) relatif à la compensation collective agricole est en préparation.

Cet article prévoit que « les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole font l'objet d'une étude préalable comprenant au minimum une description du projet, une analyse de l'économie agricole du territoire concerné, l'étude des effets du projet sur celle-ci, les mesures envisagées pour éviter et réduire les effets négatifs notables du projet ainsi que des mesures de compensation collective visant à consolider l'économie agricole du territoire. »

Un document de présentation du projet de décret est joint à ce compte-rendu : « Compensation collective agricole – préparation du décret en application de l'article 28 de la LAAAF ».

Il prévoirait une compensation financière collective et non une compensation financière des agriculteurs expropriés dans le cadre du projet. Par exemple, si dans le cadre d'un projet, des champs de blé sont détruits, une compensation de la filière blé devra être mise en place. De même, si un agriculteur faisant parti d'un groupement est exproprié, ce groupement devra être indemnisé car il aura perdu un membre.

➤ **Prochaines réunions :**

- le 24 septembre 2015 à 14h30 à la Défense, sur le thème « Labellisations : où en est le débat ? », avec un point sur les labels (HQE, Ecoquartier, ...) et les référentiels (en lien avec l'attribution de subventions).
Témoignages souhaités : Association HQE, ADEME, Ecoquartiers
- le 19 novembre 2015 après-midi
Thématique non encore définie, mais cette réunion pourra prendre la forme d'un atelier d'écriture collective pour la préparation d'un document de synthèse et d'une note de positionnement en vue de l'atelier qui aura lieu lors des Entretiens de l'Aménagement à Strasbourg les 7 et 8 avril 2016
- Décembre ou janvier : relecture des documents de synthèse

**ANNEXE 2.6 – COMPTE-RENDU DE LA REUNION DU 24/09/2015
« LABELLISATIONS, REFERENTIELS : OU EN EST LE DEBAT ? »**



Groupe de travail n°5

Club Ville Aménagement

Groupe de travail « Les nouveaux modes de production de la ville à l'épreuve des règles, des procédures et des enjeux environnementaux »

Réunion du 24 septembre 2015 : « Labellisations, référentiels : où en est le débat ? »

Personnes présentes :

➤ Pilotes :

- ✓ Denis COURTOT (EPAMSA Mantes-la-Jolie)
- ✓ François DELARUE
- ✓ Anne FRAISSE (Europolia)

➤ Participants :

- ✓ Marc JAOUEN (PUCA)
- ✓ P. AUBERTEL (PUCA)
- ✓ L. MARTINS (PUCA)
- ✓ Christian LEVY (CGEDD section 3) *intervenant*
- ✓ F. BERTRAND (DGALN) *intervenant*
- ✓ Y.CATILLON (CGDD / SEEI)
- ✓ N.COSSE (SAEM Val de Seine)
- ✓ Bénédicte CROZON (Nexity Villes & Projets)
- ✓ Bertille FEGER (ICADE) *intervenante*
- ✓ V.MARGOUT (AFTRP)
- ✓ Isabelle MORITZ (Adjointe au chef de bureau DGALN/DHUP/AD5 – Ministère)
- ✓ C.ROCASSERA (Fédération EPL)
- ✓ Annelise CASTRES ST MARTIN (DGALN)
- ✓ Lionel CAUCHARD (Efficacity)
- ✓ M. SALEM-SERMANET (Efficacity)
- ✓ J-M LE MERLUS (EP Saclay)
- ✓ Patrick NOSSENT (CERTIVEA) *intervenant*
- ✓ Y.VAUTOR (DHUP)
- ✓ Olivier PIRON

➤ Secrétariat Club Ville Aménagement :

- ✓ Marie-Claude DALIBARD
- ✓ Laurence CROS

➤ animateurs :

- ✓ Caroline GERBER - Consultante
- ✓ Tanguy LATRON – EACM
- ✓ Lucile TALBOURDET - EACM



Groupe de travail n°5

➤ Introduction de la séance :

M. Delarue rappelle qu'historiquement, le Club Ville Aménagement a pris une position plutôt hostile vis-à-vis des labellisations et certifications. Ce groupe de travail qui est un lieu d'échange et de confrontation des points de vues, a souhaité refaire un état du débat,

Il s'agit, pendant la séance, de faire un bilan du point de vue des labellisations et certifications et de recueillir les divers retours d'expérience.

Le déroulement de la séance est le suivant :

- Présentation d'une opération concrète, par Bertille Féger (ICADE)
- Présentation des démarches portées par le Ministère, par François Bertrand (DGALN)
- Présentation du label « HQE Aménagement » par Patrick Nossent (CERTIVEA)
- Conclusion par Christian Lévy : les normes en projet

➤ Présentation d'une opération concrète, par Bertille FEGER (ICADE) Quartier du Plessis Botanique (La Riche, près de Tours)

L'opération présentée par Mme Féger est une opération de renouvellement urbain dans un quartier limitrophe de Tours. Cette opération représente 16 ha, 1300 logements et se situe en noyau urbain dense.

L'objectif de l'opération est la création d'un nouveau quartier, différents des précédents (sur une zone ayant connu de grandes opérations de promotion dans les années 1950-2000).

La zone du projet fait l'objet de contraintes diverses :

- zone inondable ;
- nouveau SDAGE entraînant des prescriptions : interdiction de pièces d'habitation en RDC, mais possibilité d'infiltrer les eaux pluviales ;
- PPRI en cours d'adoption ;
- pollution des sols, agricole et industrielle (présence de pesticides et d'antimoine) ;
- foncier morcelé non maîtrisé.

ICADE a souhaité rendre l'opération la plus opérationnelle possible (gestion au lot). Les ambitions de Développement Durable du projet ont été proportionnées au bilan préétabli, sachant que certaines réglementations (ex : RT 2012) sont arrivées en cours de projet.

La collaboration avec la collectivité est très satisfaisante.

Les démarches de labellisation engagées ont été les suivantes :

- Charte AEU (Approche Environnementale de l'Urbanisme) ;
- HQE Aménagement : pour cette labellisation l'opération était « pilote » (impulsion de l'ADEME à l'origine ?). La labellisation a été obtenue pour les phases 1 à 5 ;
- Projet également candidat à la labellisation « Ecoquartier ».



Groupe de travail n°5

Discussion :

Retour d'expérience : Dans ce projet, le label HQE Aménagement est venu formaliser et compléter des éléments déjà mis en place par ailleurs (Système de Management des Opérations). Il y avait à la base une volonté de la part d'ICADE.

Question : pourquoi HQE Aménagement plutôt que ISO 14001 ?

Réponse : Sur ce projet, pas de raison particulière.

Les réactions de l'auditeur HQE Aménagement et son expérience ont été riches d'enseignements. Son regard extérieur a été un réel plus à l'opération. De manière générale, sa personnalité et sa qualification influencent le processus.

Une question émerge : cela peut-il conduire à un urbanisme normalisé ?

Mme Feger pense que cela n'a pas été le cas dans le projet. Mais il y a, par exemple, eu une moins bonne appréciation sur les auditeurs « Ecoquartier », dont certains avaient un point de vue plus « idéologique » et moins opérationnel, provoquant des divergences internes à l'équipe d'auditeurs, ce qui est de nature à décredibiliser le dispositif.

Enfin, les temps d'arrêt nécessaires aux procédures de labellisation ont été bénéfiques pour le projet et ont permis de prendre du recul.

Un intervenant de Grand Paris Aménagement qui pilote également 2 opérations Ecoquartier et plusieurs opérations HQE Aménagement ajoute que les processus sont faciles à répliquer car les opérations se ressemblent. Il ne perçoit pas plus le risque d'une normalisation.

La mise en place de ces démarches peut également être facilitée si l'aménageur possède déjà un système de management (c'est le cas de Grand Paris Aménagement qui a un plan d'actions bisannuel). Il confirme l'influence de l'auditeur et remarque une réelle montée en compétence des équipes en interne.

Enjeux :

L'investissement est essentiellement du temps passé et un investissement financier pour l'accompagnement par un Bureau d'études technique. Mme Féger estime l'investissement sur son projet à 8-10 k€. La certification venant sanctionner des mesures pour la plupart déjà en place, le coût d'atteinte des 17 cibles n'a pas été évalué en amont en vue d'être répercuté.

Il est remarqué que les assurances et les banques ne tiennent pas compte des labels.

Retour sur investissement : le label est un outil de commercialisation et de communication, une « justification » apportée aux partenaires financiers du projet. Il est perçu comme un gage d'exigence dans la concertation.

Quelle lecture par la clientèle finale ? Mme Feger ne sait pas si les acheteurs en ont fait un élément de choix.

Groupe de travail n°5

Temporalité :

HQE Aménagement sanctionne le process, pas le projet : on peut s'en prévaloir assez tôt, contrairement à la labellisation EcoQuartier qui vient sanctionner le projet accompli.

L'Ecoquartier est un jugement sur pièce, qui est perçu comme plus lointain au moment de la conception du projet.

Lien avec la collectivité :

Sur le projet ICADE, la collectivité (petite collectivité) ne les a pas sollicités sur la mise en place des démarches de labellisation. Néanmoins, cette collectivité a accepté une certaine « prise de risque » dans la gestion ultérieure du quartier, par exemple pour gérer des aménagements novateurs qu'ils ne connaissaient pas forcément à l'époque (ex : les noues)

Pour le label Ecoquartier, c'est l'aménageur qui constitue le dossier et impulse la labellisation mais la collectivité qui le porte : c'est de nature à créer une confusion des rôles, car c'est bien l'aménageur qui a les moyens d'adapter sa production et son process.

➤ **Démarches portées par le Ministère, par François BERTRAND (DGALN)**

Les démarches de certification/ labellisation EcoQuartier et EcoCité, sont issues du Grenelle de l'Environnement de 2008. Elles sont apparues dans un contexte de crise du logement et de focus mis sur le développement durable.

L'idée est de passer d'un aménagement séquentiel, dans lequel le maître d'ouvrage est le seul pilote (d'où des relations parfois complexes avec les différents acteurs, des blocages...), à un projet d'aménagement plus intégré et durable, qui pense dès le début les questions de renouvellement urbain, de mobilité, de mixité...

Ces idées sont traduites sous la forme de 20 engagements dans la charte des EcoQuartiers.

Le label EcoQuartier s'adresse aux collectivités. Les étapes clés de la démarche sont les suivantes :

- Etape 1 : La charte est incitative : promoteurs, bailleurs et associations d'habitants s'engagent.
- Etape 2 : Collectivité engagée dans la labellisation Ecoquartier, projet conçu, études réalisées.
- Etape 3 : Livraison, médiatisation, bâtiments concrètement présents.

La démarche EcoCité suit également 3 étapes :

- Etape 1 : dialogue itératif, mise en place d'un projet urbain et d'un plan d'actions (innovations, expérimentations, recherche de l'excellence environnementale) ;
- Etape 2 : sélection par le comité de pilotage national Ville de demain et les comités de financement locaux ;
- Etape 3 : Accompagnement financier (beaucoup de financements d'ingénierie), suivi et évaluation.

EcoQuartier et EcoCité sont des démarches, pas des normes. Ces deux démarches ont une grille de lecture commune et un cadre commun.

Groupe de travail n°5

Elles donnent :

- un cadre commun à tous les acteurs, transversal et interdisciplinaire, capable de fédérer ;
- un cadre commun à toutes les étapes du projet, qui est un levier de négociation et de discussion auprès des autres acteurs et un outil pour maintenir les engagements dans le temps ;
- un cadre partagé et adaptable à tous les contextes ;
- une reconnaissance et une valorisation des projets concernés, véritable locomotive territoriale.

Il existe, de plus, une articulation de ces démarches avec les normes internationales et européennes.

Actuellement en France, il y a 19 EcoCités et 80 EcoQuartiers engagés dans la démarche.

A la question de savoir si les objectifs du Ministère sont atteints, M. Bertrand répond que l'objectif, sur 5 ans, était de se créer des panels variés de collectivités ayant mis en place la démarche. Cette première étape a été atteinte de manière satisfaisante.

L'objectif pour 2015-2017 est à la généralisation de ces démarches et à l'intégration de nouveaux projets. Les pistes lancées sont les suivantes : déployer le système, via les régions ; créer un référentiel public ; construire une norme, voire « transformer la norme en règle »

Discussion :

- M. Le Merlus (EP Paris-Saclay) regrette les services ne puissent pas accepter de financer par exemple une infrastructure de transport, qui, pourant peut un plus environnemental et une innovation, même si elle ne remplit pas tous les critères;
- Les labels aident à progresser ensemble. Il existe des fiches de bonnes pratiques, utiles pour le management humain. Ils créent un cadre où les gens se comprennent, une communauté ;
- La porte d'entrée reste l'opération d'aménagement. Or, l'aménageur peut avoir la sensation de se mettre en danger sur des opérations type « EcoQuartier » en se faisant l'ambassadeur des politiques des collectivités. Les aménageurs ont à la fois le sentiment de proposer et de supporter la démarche (influence sur leur bilan, pas d'intérêt économique ressenti)

Le Ministère répond qu'il y a des demandes des collectivités mais cela n'est pas toujours ressenti. L'intérêt existe et le Ministère est là pour faire monter les collectivités en compétences. Si le projet n'est pas porté par la collectivité, cela ne permet pas d'atteindre cet objectif.

- La marque EcoQuartier n'est pas déposée.



Groupe de travail n°5

➤ Présentation du label HQE Aménagement par Patrick NOSSENT (CERTIVEA)

Des certifications HQE existent pour le Bâtiment, l'Aménagement et les Infrastructures. Ces démarches sont certifiées par l'organisme CERTIVEA.

HQE est une démarche qui s'appuie sur une organisation. Son ossature suit la trame temporelle de l'opération. Ce n'est pas un carcan.

Le Brésil, le Maroc ont adopté la démarche et il existe un équivalent en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis.

La méthode ne fixe pas d'objectifs ou de niveaux d'ambition. Pour être certifié, le candidat doit démontrer lors des audits la prise en compte des 17 thèmes HQE Aménagement (thèmes compatibles avec les 20 engagements du label Eco Quartier).

Ces 17 thèmes donnent une ligne de fond indépendante de la complexité de la procédure, qui s'avère très structurante.

Le pilotage de la démarche doit s'adapter à l'évolution du contexte du projet, à l'évolution des attentes et avoir la capacité de se réinterroger. Le label HQE Aménagement se veut avant tout un outil pragmatique.

De très prescriptif sur le rôle des collectivités, le HQE a évolué. Désormais, c'est l'aménageur qui souvent « vend » l'idée d'une labellisation à la collectivité. De plus, les retours d'expérience montrent que ce label crée un langage commun public / privé.

Les audits de suivi, sur une base annuelle, sont perçus comme « sécurisants » pour la collectivité, parfois en position de faiblesse face à l'aménageur.

Il existe peu de retours sur le suivi de la suite des opérations, la vie des quartiers concernés... L'avenir permettra d'évaluer les « conséquences » de cette labellisation.

Groupe de travail n°5

➤ **Travaux européens sur les villes/communautés durables/ intelligentes, par Christian LEVY**

La France est à l'origine de la création du comité technique TC 268 « Aménagement durable et résilient » associé à l'établissement de la norme ISO 37101.

Cette future norme s'adresse aux collectivités mais pourra être utilisée par opération. Actuellement, cette norme est en enquête publique, elle sera approuvée normalement en Octobre et disponible idéalement en fin d'année. Cette norme est portée par l'AFNOR.

La normalisation en aménagement durable inclut des exigences, des lignes directrices, des techniques et des outils d'appui pour aider les territoires, à différentes échelles, à devenir plus durables et résilients et à attester de leurs performances en la matière.

37 pays sont membres du groupe de travail et les finalités d'un aménagement durable font l'objet d'un consensus mondial. Le Canada et le Japon ont fait des propositions en la matière. Le Japon effectue par ailleurs un travail de fond sur la notion de besoin.

Les associations de consommateurs et les collectivités françaises ont été peu présentes lors des échanges.

Réflexions :

- Fonctionner avec moins de règlements et plus de normes : pourquoi pas ?
- Articulation avec les certifications : la norme est gratuite (ou d'un coût négligeable) et ouverte, elle est mise en place sur la base du volontariat. La certification peut venir ensuite, pour « justifier » les actions entreprises.
- Cette norme sera utile dans l'établissement de cahiers des charges.

Un guide d'application devrait sortir pour cette norme. L'enjeu est que HQE réponde à cette norme à travers les guides d'application.

➤ **Prochaines réunions :**

- le 21 octobre 2015 après-midi : réunion pilotes pour la préparation d'un document de synthèse et d'une note de positionnement en vue de l'atelier qui aura lieu lors des Entretiens de l'Aménagement à Strasbourg les 7 et 8 avril ;
- le 16 novembre 2015 : idem ;
- le 10 décembre 2015 : présentation du travail réalisé au GT5.