

**Partie non ressaisie
intentionnellement
(voir ci-dessous)**

152-0 Texte non paru au *Journal officiel*

389

Direction des routes

Circulaire n° 96-21 du 11 mars 1996 relative à la prise en compte de l'environnement et du paysage dans les projets routiers

NOR : *EQUR9610047C*

Texte(s) source(s) : néant.

Texte(s) modifié(s) : néant.

Mots clés : environnement, paysagisme, projet de route, étude d'impact.

Mot clé libre : paysage.

Publication : Bulletin officiel.

Destinataires :

Pour attribution : Messieurs les préfets de région ; directions régionales de l'équipement ; centres d'études techniques de l'équipement ; Mesdames et Messieurs les préfets de département ; directions départementales de l'équipement ; Messieurs les inspecteurs généraux territoriaux ; Messieurs les inspecteurs généraux spécialisés dans le domaine routier ; Messieurs les inspecteurs généraux spécialisés dans le domaine des ouvrages d'art ; Messieurs les inspecteurs généraux spécialisés dans le domaine de l'urbanisme ; Monsieur le directeur du service d'études techniques des routes et autoroutes ; Monsieur le directeur du centre d'études des réseaux, du transport, de l'urbanisme et des constructions publiques ; Monsieur le directeur du centre d'études des tunnels ; Monsieur le directeur du laboratoire central des ponts et chaussées.

Pour information : bibliothèque administrative et juridique.

Le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme à Mesdames et Messieurs les destinataires in fine.

La préservation et l'amélioration de l'environnement et du cadre de vie constituent l'un des défis majeurs auxquels la collectivité est confrontée, en même temps que s'affirme avec force la nécessité d'une répartition plus harmonieuse des hommes et des activités sur l'ensemble du territoire.

Les projets routiers s'inscrivent en effet dans un projet plus général d'aménagement et de développement équilibré du territoire (cf. loi d'orientation du 4 février 1995).

Conformément à la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement et pour concourir aux objectifs de développement durable, les projets routiers doivent ménager le potentiel écologique des milieux dans lesquels ils s'insèrent, et en maintenir les qualités de telle sorte que ce potentiel demeure disponible pour les générations futures.

Si environnement et paysage doivent s'articuler, ils doivent préalablement être dissociés, puisque ce qui ressort du paysage est de l'ordre d'un choix culturel alors que l'environnement est de l'ordre du mesurable, donc d'essence technique ou scientifique.

La prise en compte de l'environnement dans les projets routiers est une démarche continue qui débute dès les études préliminaires et se poursuit, avec un niveau de précision croissant, tout au long du processus de conception et de réalisation des infrastructures.

L'étude d'impact constitue la composante environnementale du dossier d'enquête publique. Elle concrétise, à un instant privilégié de la démarche, l'importance donnée à l'environnement.

La présente circulaire énonce les principes qui doivent présider à la conduite des études d'environnement. Elle s'applique au réseau routier national, concédé et non concédé. Elle s'adresse aux maîtres d'œuvre de projets routiers.

L'instruction technique, jointe en annexe, ainsi qu'une série de guides méthodologiques complètent cette circulaire. Ces documents sont plus particulièrement destinés aux maîtres d'œuvre, chefs de projets et concepteurs routiers.

Si les principaux enjeux environnementaux émergent à l'occasion des grands projets d'aménagement du réseau routier, la prise en compte de l'environnement doit également être présente dans l'activité quotidienne des services, qu'il s'agisse des petits travaux ne faisant pas l'objet d'une étude d'impact, ou qu'il s'agisse d'entretien ou d'exploitation.

De nombreux textes, notamment plusieurs directives communautaires, ont renforcé les exigences de contenu et de forme des études d'environnement. Le concepteur routier doit adopter dès le démarrage des études, une démarche de qualité au sein de laquelle la prise en compte de l'environnement s'avère fondamentale.

Cette démarche conduit à impliquer non seulement les spécialistes du domaine mais aussi les collectivités, administrations et différents partenaires, en concertation avec le public concerné.

Elle impose le souci constant d'appliquer les quatre principes suivants :

1. Qualité des études ;
2. Objectivité des analyses ;
3. Ecoute et concertation ;
4. Transparence des choix.

1. Qualité des études

Les études routières s'intègrent dans des études d'aménagement plus globales et traitent les différents aspects (socio-économie, aménagement-urbanisme, environnement, intermodalité, technique routière) de manière cohérente et homogène.

Ainsi, les études prennent nécessairement en compte et apprécient l'interdépendance des aspects environnementaux, techniques, économiques, urbanistiques.

Les études d'environnement, elles-mêmes, font donc l'objet d'une démarche globale. Celle-ci est fondée non seulement sur la recherche exhaustive des différentes contraintes et potentialités, mais aussi sur la mise en oeuvre d'une approche systémique. En effet, l'environnement est un ensemble complexe où nombre d'éléments sont imbriqués et interagissent les uns sur les autres. Dans ces conditions, l'approche systémique met en évidence les relations entre les différents éléments, leurs effets réciproques ainsi que les effets de compensation, de synergie et d'antagonisme.

La commande des études, élaborée sous la responsabilité du maître d'ouvrage avant d'être exécutée sous la conduite du maître d'oeuvre, doit faire l'objet d'une formulation explicite. L'association à ce niveau amont des autres acteurs du projet ne peut qu'améliorer la qualité de la commande.

Chaque étape de l'élaboration du projet, conclue par une décision ministérielle d'approbation, se traduit par la rédaction d'un cahier des charges des études nécessaires à l'exécution de la phase suivante. Le cahier des charges a pour objet d'assurer une cohérence dans le suivi des études, tout en facilitant le respect des orientations et décisions prises lors de des étapes antérieures.

Au sein de la maîtrise d'œuvre, le caractère pluridisciplinaire des équipes de conception (avec la présence de paysagistes, d'architectes, d'urbanistes, d'écologues...), dès la phase amont des études, contribue à une meilleure prise en compte des préoccupations d'environnement.

Des efforts doivent être entrepris pour étendre les compétences en environnement dans les services. Par ailleurs, il est nécessaire de développer des synergies par des collaborations entre différents services déconcentrés de l'Etat, et avec des partenaires extérieurs, comme par exemple les universités.

2. Objectivité des analyses

L'environnement a pris ces dernières années une acceptation plus large et parallèlement les méthodologies et les pratiques d'études se sont affinées.

Le décret n° 93-245 du 25 février 1993, modifiant celui du 12 octobre 1977 sur le contenu des études d'impact, a apporté un certain nombre d'innovations :

- il étend la notion d'environnement ;
- dans une exigence de rigueur, il prévoit que soient exposées les méthodes d'études utilisées et que soit mentionnée la dénomination du ou des auteurs ;
- en vue d'une meilleure accessibilité au grand public, il exige la publication d'un résumé non technique de l'étude d'impact ;

30 AVRIL 1996. - MELTT 96/11

- il insiste sur la notion de programme ; pour favoriser une approche globale, il prévoit que soient appréciés les effets du programme général dans lequel s'inscrit l'opération étudiée.

L'attention des services est attirée sur la nécessité de bien cerner la notion de programme.

L'instruction technique jointe à la présente circulaire, ainsi que les guides méthodologiques qui seront diffusés ultérieurement, précisent et illustrent les conditions d'application du décret du 25 février 1993 sur ce point

S'il convient de manière générale de hiérarchiser les enjeux et les impacts et de rechercher le meilleur compromis possible, dans certains cas il apparaîtra nécessaire de sélectionner le ou les impacts « critiques » pour lesquels on recherchera un traitement efficace. Cette solution est en effet préférable à une solution « médiane » qui traiterait indistinctement mais imparfaitement tous les impacts.

Cette nécessaire sélectivité à l'égard de certains impacts à prendre particulièrement en compte n'est pas incompatible avec la progressivité des études. En effet, les études doivent toujours s'adapter aux enjeux.

Par ailleurs, les études d'environnement portent autant sur les effets positifs que sur les effets négatifs. Il importe dès le début de la conception de rechercher ce que le projet peut apporter en matière d'environnement ou comment il peut améliorer des situations dégradées.

De même, il ne faudrait pas négliger certains impacts au motif qu'ils seraient difficilement quantifiables, ou peu perceptibles.

Enfin, il faut accorder la même exigence de rigueur aux grands et aux petits projets.

3. Ecoute et concertation

Un souci d'écoute et de concertation avec les élus et le public doit être présent en permanence lors des phases de conception et de réalisation des projets.

La participation des différents acteurs (administrations, collectivités locales, organismes socioprofessionnels, associations, etc.) est sollicitée dès la conception du projet, en particulier sur les sujets d'environnement.

Les échanges entre les directions d'administration centrale des ministères concernés d'une part, entre leurs services déconcentrés respectifs d'autre part, sont à développer de manière continue en fonction des enjeux. A titre d'exemple, l'élaboration concertée du cahier des charges des études, ou l'organisation de formations communes constituent de bons supports de communication et d'échange.

La concertation autour d'un projet s'appuie sur des procédures formalisées dans divers textes spécifiques. L'instruction technique jointe récapitule ces procédures et rappelle la place réservée aux considérations liées à l'environnement.

La loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement prévoit, pour les grandes opérations d'intérêt national, la possibilité d'organiser un débat public sur les objectifs et les caractéristiques principales des projets pendant la phase de leur élaboration.

Pour les opérations de moindre importance, la concertation n'est pas limitée aux seules exigences réglementaires ; elle peut aller au-delà en fonction de la nature du projet et du type de débat qu'il implique.

Par ailleurs, la communication externe, tournée vers un public non technicien, doit utiliser un langage simple et accessible. Elle ne se réduit pas à la seule exigence du résumé non technique inclus dans l'étude d'impact. Elle implique des méthodes de travail favorisant l'ouverture sur l'extérieur, la participation et l'écoute des divers acteurs.

La politique du « 1 p. 100 paysage et développement » (1) offre un cadre tout à fait propice au développement d'un partenariat actif avec les acteurs locaux (collectivités territoriales, chambres consulaires, associations...). Cette politique maintenant généralisée à tous les axes autoroutiers a pour objet d'aider les acteurs locaux à concilier le projet routier avec la mise en valeur des paysages et le développement économique et touristique.

4. Transparence des choix

Présentation de la situation de référence

L'argumentation technique qui permet de justifier et d'explicitier le choix d'un projet comprend systématiquement la description de la « situation de référence » dans l'hypothèse où le projet étudié ne se réalise pas, et l'analyse de l'évolution, dans le temps, des différents impacts sur l'environnement.

(1) Pour plus de précision sur les modalités d'application de la politique du « 1 p. 100 paysage et développement », se référer à la note circulaire aux préfets du 12 décembre 1995 sur l'extension de cette politique aux autoroutes et grands itinéraires interrégionaux en cours d'aménagement.

Déclaration d'utilité publique

L'exigence de transparence des choix au moment de la déclaration d'utilité publique implique un effort de communication. Dans le cas où l'enquête publique s'est conclue par un avis défavorable de la commission d'enquête, un argumentaire en réponse, justifiant la décision prise, est rendu public au moment de la publication de la déclaration d'utilité publique.

Dossier des engagements de l'Etat

L'examen détaillé des conclusions de l'instruction mixte, ainsi que la synthèse des observations recueillies pendant l'enquête publique et des avis exprimés par la commission d'enquête et éventuellement par le conseil d'Etat, conduisent généralement à retenir plusieurs modifications et améliorations du projet initial.

Ces modifications complètent les mesures présentées à l'enquête publique. L'ensemble de ces dispositions constitue, pour tous les projets routiers, le dossier des engagements de l'Etat ; celui-ci doit être diffusé parallèlement à l'acte déclaratif d'utilité publique, dans le but d'assurer une meilleure information des citoyens. Le préfet met ensuite en place un comité de suivi des engagements de l'Etat associant l'ensemble des partenaires concernés.

Impacts des chantiers

Une évaluation des nuisances dues aux chantiers, doit être établie de manière systématique et détaillée dans le cadre de l'étude d'impact.

Les dispositions de protection de l'environnement et du cadre de vie des riverains en phase travaux sont mentionnées dans le schéma organisationnel du plan d'assurance qualité (S.O.P.A.Q.) établi par les entreprises en concertation avec le maître d'œuvre. Celui-ci formalise ainsi ses exigences particulières lors de la consultation. Il peut alors être demandé aux entreprises de produire un volet environnement spécifique au sein du plan assurance qualité.

Observation et évaluation des effets après la mise en service

Divers textes récents rappelés dans l'instruction technique jointe en annexe, ont préconisé, et parfois imposé, des bilans après la mise en service : bilans financier, de sécurité, socio-économique et environnemental. Cette pratique d'évaluation par l'établissement de bilans doit s'étendre à toutes les opérations autoroutières du réseau national concédé et non concédé.

Ces bilans contribuent à :

- apprécier la validité des choix ;
- vérifier le respect des engagements de l'Etat ;
- évaluer les pratiques des concepteurs et réalisateurs ;
- améliorer les connaissances scientifiques ;

Les moyens consacrés aux bilans doivent être proportionnés aux enjeux mais ne sont pas pour autant sacrifiés aux priorités opérationnelles.

Un guide méthodologique pour l'établissement du bilan environnemental complète cette circulaire.

*
* *

J'attache une importance particulière à la mise en œuvre des quatre principes énoncés dans cette circulaire qui doit consacrer une volonté d'ouverture, de transparence de l'ensemble des services vis-à-vis de l'extérieur et du public en général.

L'instruction jointe en annexe précise les modalités concrètes d'application de ces principes aux divers stades d'élaboration du projet.

Pour le ministre et par délégation :

Le directeur des routes,

C. LEYRIT