

Circulaire du 17/02/98 relative à l'application de l'article 19 de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, complétant le contenu des études d'impact des projets d'aménagement

(BO min. Equip. n° 243-98/5 du 25 mars 1998)

Introduction

L'article 19 de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air de l'utilisation rationnelle de l'énergie (JO du 1er janvier 1997) modifie l'article 2 de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et apporte des compléments aux études d'impact des projets d'aménagements. Aux termes de l'article 19 de la loi précitée, doivent désormais être étudiés et présentés dans l'étude d'impact, outre les éléments prévus à l'article 2 du décret du 12 octobre 1977 complété par le décret du 25 février 1993, les volets nouveaux suivants :

- d'une part, pour tous les projets requérant une étude d'impact, une étude des effets du projet sur la santé et la présentation des mesures envisagées pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du projet pour l'environnement et la santé ;
- d'autre part, pour les seuls projets d'infrastructures de transport, une analyse des coûts collectifs des pollutions et nuisances et des avantages induits pour la collectivité ; une évaluation des consommations énergétiques résultant de l'exploitation du projet, notamment du fait des déplacements qu'elle entraîne ou permet d'éviter .

En conséquence, le nouveau texte de l'article 2 de la loi du 10 juillet 1976 se présente désormais ainsi pour ce qui est du contenu de l'étude d'impact: [...] Le contenu de l'étude d'impact qui comprend au minimum [me analyse de l'état initial du site et de son environnement, l'étude des modifications que le projet y engendrerait, l'étude de ses effets sur la santé et les mesures envisagées pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables pour l'environnement et la santé; en outre, pour les infrastructures de transport, l'étude d'impact comprend une analyse des coûts collectifs des pollutions et nuisances et des avantages induits pour la collectivité ainsi qu'une évaluation des consommations énergétiques résultant de l'exploitation du projet, notamment du fait des déplacements qu'elle entraîne ou permet d'éviter; .

La présente circulaire a pour objet de vous donner des précisions sur l'entrée en vigueur et les modalités d'application de ces nouvelles dispositions. Pour ce qui est des considérations à caractère plus général sur les études d'impact, la circulaire du ministre de l'environnement en date du 27 septembre 1993 garde toute son actualité.

I. Entrée en vigueur des dispositions nouvelles

1.1 Applicabilité directe

Les modalités d'entrée en vigueur de l'article 19 de la loi du 30 décembre 1996 sont fixées dans le dernier alinéa de ce même article

La loi du 30 décembre 1996 ne prévoit pas de décret d'application pour son article 19. Dans la mesure où ses modalités d'entrée en vigueur sont fixées directement par la loi et ses dispositions suffisamment précises pour être appliquées sans décret, la loi est sur ce point directement applicable. Le décret du 12 octobre 1977 sera néanmoins modifié ultérieurement pour assurer la mise en cohérence du texte réglementaire avec les dispositions législatives.

1.2 Entrée en vigueur

Le dernier alinéa de l'article 19 fixe à la fois la date et les conditions d'entrée en vigueur des dispositions complémentaires relatives au contenu des études d'impact dans les termes suivants : Les dispositions du présent article s'appliquent aux demandes qui doivent être accompagnées d'une étude d'impact et qui sont déposées à compter du premier jour du septième mois suivant la publication de la présente loi.

La loi ayant été publiée au Journal officiel du 1er janvier 1997, le décompte du septième mois suivant la publication se fait à partir de février, et le premier jour du septième mois est le 1er août 1997, date à laquelle les nouvelles dispositions sont entrées en vigueur.

Sont visés pour partie ou en totalité par les dispositions de l'article 19 de la loi du 30 décembre 1996 les projets publics et privés :

- qui sont assujettis à l'obligation de l'étude d'impact selon les critères de l'article 3 du décret du 12 octobre 1977 (en sont en revanche exclus les projets soumis à notice d'impact);
- qui font l'objet d'une demande d'autorisation (de travaux ou d'exploitation) ou d'approbation (déclaration d'utilité publique) ou d'une demande de mise à l'enquête au titre de la loi du 12 juillet 1983 sans faire nécessairement l'objet d'une décision formalisée.

II. Contenu des compléments d'étude d'impact prévus à l'article 19

2.1 Considérations générales

Le contexte de l'article 19 et le caractère relativement innovant de la démarche qu'il implique soulèvent manifestement des interrogations quant au contenu de l'étude et au niveau d'exigence requis. Il vous appartient donc de dissiper les malentendus et de répercuter quelques principes de bon sens auprès de vos services, des collectivités locales et des acteurs impliqués dans cet exercice.

2.1.1 Contenu des obligations de l'article 19

Bien que la loi du 30 décembre 1996 ait pour objet premier la préservation de la qualité de l'air et une meilleure maîtrise de l'énergie, le champ des études complémentaires prévue à l'article 19 couvre, lui, un domaine plus vaste. S'agissant des effets sur la santé, il va de soi que l'étude doit porter sur l'ensemble des problèmes qu'un projet peut engendrer pour la santé humaine et non se limiter à la seule pollution de l'air. Quant à l'analyse des coûts collectifs des pollutions et nuisances, il ressort clairement des débats parlementaires que le champ de cette étude, initialement limitée à la pollution de l'air dans le projet du Gouvernement, a été étendu à l'ensemble des pollutions et nuisances par la volonté du législateur.

2.1.2 Niveau d'exigence requis

Le niveau d'exigence requis dans la conduite et la présentation de ces volets de l'étude obéit aux mêmes principes que le reste de l'étude d'impact : il est nécessairement subordonné aux caractéristiques du projet d'une part, à la faisabilité de l'étude eu égard à l'état des connaissances d'autre part. Pour surmonter cette dernière difficulté, l'étude pourra retenir plusieurs hypothèses, mais, en aucun cas, l'argument de l'insuffisance des connaissances ne pourra justifier l'absence de ces développements.

2.1.2.1 Paramètres liés au projet

Trois séries de critères liés au projet doivent être pris en compte pour juger du niveau d'exigence requis dans la mise en oeuvre des obligations découlant de l'article 19 : la nature du projet (type de projet, caractéristiques techniques...), son importance (dimensions, coût) et sa localisation (milieu urbain ou milieu rural, occupation de l'espace et activités de voisinage, sensibilité particulière des lieux). Ces critères sont déterminants pour apprécier la pertinence et le degré d'approfondissement de tel ou tel aspect de l'étude.

Pour ce qui est du degré d'approfondissement de l'étude, dans ces nouveaux domaines, le principe de proportionnalité énoncé à l'article 2 du décret du 12 octobre 1977, selon lequel : le contenu de l'étude d'impact doit être en relation avec l'importance des travaux et aménagements projetés et avec leurs incidences prévisibles sur l'environnement, trouve ici tout son sens. Toutefois, dans le domaine des effets d'un projet sur la santé, il faut également tenir compte des populations exposées.

Le souci de pertinence de l'étude répond, lui, à un principe de bon sens : pour jouer pleinement son rôle, l'étude doit mettre prioritairement l'accent sur les problèmes qui constituent de réels enjeux pour la santé et pour l'environnement, et porter principalement sur les thèmes qui ont un sens par rapport aux caractéristiques du projet et à sa localisation: les problèmes liés à la pollution de l'air ou au bruit trouvent une résonance particulière en milieu urbain ou à proximité d'habitations en zone rurale, tandis que les problèmes liés à la pollution de l'eau ou à la pollution des sols touchent indifféremment le milieu rural et le milieu urbain...

2.1.2.2 Paramètres liés à l'état des connaissances

Les développements de certains aspects de l'étude trouveront nécessairement leurs limites dans l'état actuel de la connaissance scientifique, technique ou des avancées méthodologiques. Dans les domaines où les effets directs ou indirects de certaines pollutions ou nuisances sur la santé humaine ne sont pas établis avec suffisamment de certitude, dans ceux où les méthodes d'analyse des coûts des pollutions et nuisances ne sont pas établies ou reconnues, l'étude ne pourra pas toujours aller au-delà de l'identification du problème et de l'indication des risques potentiels encourus par les populations exposées. L'étude devra alors s'appuyer sur le principe général de précaution.

Pour ces nouveaux volets de l'étude d'impact comme pour le surplus de l'étude, la mise en oeuvre des exigences législatives et réglementaires est nécessairement subordonnée à l'état des connaissances et au développement des savoir-faire dans les secteurs considérés. A cet égard, le niveau d'exigence évoluera avec le développement des recherches appliquées et des méthodologies. Des circulaires techniques ou des guides techniques viendront le cas échéant compléter ces recommandations à caractère général.

Le chapitre de l'étude d'impact consacré à l'analyse des méthodes utilisées pour évaluer les effets du projet sur l'environnement mentionnant les difficultés éventuelles de nature technique ou scientifique rencontrées pour établir cette évaluation (article 2, 5° du décret du 12 octobre 1977 modifié) sera dans ce cas particulièrement utile pour prendre connaissance des limites et des difficultés rencontrées par les maîtres d'ouvrage et leurs prestataires de services dans la conduite de ces études. Je vous invite à vous reporter à ce sujet aux explications fournies dans la circulaire du 27 septembre 1993 prise pour l'application du décret du 25 février 1993. Vous devrez en tout état de cause faire vérifier par vos services que les nouveaux volets de l'étude d'impact sont effectivement traités, qu'ils le sont avec sérieux et pertinence, et enfin qu'ils répondent à l'objectif recherché au regard du contexte du projet et ne se limitent pas à quelques considérations générales ou à la présentation d'un catalogue adaptable à tous les projets. Le principe de précaution doit servir de référence dans la conduite et l'évaluation de ces études.

2.2 Le volet commun à tous les projets : étude des effets sur la santé et mesures envisagées pour les atténuer

2.2.1 Objectif de ce volet de l'étude d'impact

Selon les termes de la loi, il s'agit, d'une part, d'étudier les effets potentiels du projet sur la santé des populations riveraines, d'autre part, de prévoir les mesures destinées à supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du projet pour la santé.

L'objectif de ce nouveau volet de l'étude d'impact est de rechercher si les modifications apportées à l'environnement par le projet peuvent avoir des incidences positives ou négatives sur la santé humaine, autrement dit d'évaluer les risques d'atteinte à la santé humaine liés aux différentes pollutions et nuisances résultant de la réalisation ou de l'exploitation de l'aménagement. Il s'agit ensuite de tirer les conséquences des conclusions de cette étude pour prévoir les mesures propres à limiter ces risques d'atteinte à la santé humaine. Le but ultime de cette étude est donc à la fois d'étudier les risques encourus par les populations exposées, d'informer lesdites populations et de mettre en oeuvre tous moyens pour prévenir ces risques.

2.2.2 Démarche d'étude

La démarche de l'étude d'impact relative aux effets du projet sur la santé comprend donc trois étapes : une étape de définition de l'aire d'étude, une étape d'étude des effets potentiels du projet sur la santé, une étape d'étude des mesures destinées à les supprimer, les réduire ou les compenser.

2.2.2.1 Définition de l'aire d'étude

Dans un premier temps, il sera nécessaire de définir la zone d'étude : je vous rappelle à cet égard que l'analyse de l'état initial doit présenter et justifier le choix de l'aire ou des aires retenues aux fins de cerner tous les effets significatifs du projet sur les milieux naturels et humains et de permettre l'examen d'alternatives suffisamment contrastées.

L'appréciation des effets d'un projet sur la santé impliquera généralement la définition d'une zone d'étude plus large que celle nécessaire à l'analyse des autres impacts du projet sur l'environnement.

Lorsque la réalisation d'un projet est échelonnée dans le temps, cette analyse devra être conduite sur l'ensemble du programme. Ainsi, pour les projets d'infrastructures linéaires, la zone d'étude devra concerner l'ensemble de l'itinéraire.

2.2.2.2 Etude des effets du projet sur la santé

Quelques principes doivent présider à la conduite de cette étude :

2.2.2.2.1 L'étude des effets sur la santé doit être articulée avec l'analyse des effets du projet sur l'environnement

L'objet de l'analyse des effets sur la santé étant de rechercher si les impacts résultant de la réalisation ou de l'exploitation de l'installation ou de l'aménagement peuvent avoir des répercussions sur la santé humaine, son contenu sera directement lié aux phénomènes de pollutions et nuisances étudiés dans l'analyse des effets du projet sur les différentes composantes de l'environnement: l'eau, l'air, le sol, le climat... L'étude des effets sur la santé constitue en réalité un prolongement du chapitre consacré aux effets du projet sur l'environnement qu'elle traduit en risques pour la santé humaine.

Dans cette mesure, il s'agit d'évaluer non seulement les effets directs (troubles ou pathologies provoqués par la pollution de l'air ou par le bruit) mais également les effets indirects, chaque fois que cela se révélera pertinent, (notamment par l'intermédiaire des chaînes alimentaires dans le domaine de la pollution de l'eau ou de la pollution des sols). L'étude devra également prendre en compte les conséquences des éventuelles transformations physico-chimiques de polluants primaires en polluants secondaires.

2.2.2.2.2 L'étude devra porter sur tous les thèmes pertinents au regard des risques du projet pour la santé humaine

Les principaux impacts sur la santé qui pourront être identifiés dans le cadre des études d'impact seront concentrés sur les problèmes de qualité de l'air, de qualité des eaux, de la qualité des sols, du bruit et, le cas échéant, sur ceux liés à la radioactivité et aux effets électromagnétiques. À cet égard, il y aura lieu de vérifier que les thèmes étudiés dans cette analyse des effets sur la santé ne sont pas un simple catalogue mais qu'ils sont pertinents par rapport à la nature du projet et à sa localisation.

2.2.2.2.3 L'impact du projet sur la santé doit être évalué en valeur relative - augmentation des effets - et en valeur absolue - effets cumulés

Pour la première partie de l'exercice, il s'agit d'analyser l'écart produit par le projet entre la situation initiale, actualisée à la date de réalisation du projet, et la situation nouvellement créée. En fonction des pollutions et des nuisances à attendre du projet (émissions de polluants dans l'air ou dans l'eau, dispersions de polluants ou de particules sur le sol, émissions sonores provoquées par le fonctionnement de l'installation ou de l'aménagement...) l'étude devra donc indiquer la nature et l'importance des effets induits par ces phénomènes de pollutions et de nuisances sur la santé des populations exposées, en tenant compte des conditions météorologiques les plus défavorables, et établir une comparaison entre la situation initiale et la situation créée par le projet, le cas échéant pour chacune des variantes envisagées, de façon à calculer l'augmentation des risques qui résulte pour la santé humaine de la réalisation du projet.

La pollution régionale et, en particulier, la pollution photo-oxydante, devront être analysées. La zone d'étude correspondante devra être définie ainsi que la contribution du projet à cette pollution régionale.

Cette démarche a bien évidemment ses limites dans des domaines particuliers comme celui de l'effet à longue distance et des effets potentiels à long terme pour lesquels le projet peut certes contribuer à un effet global à l'échelle planétaire (effet de serre, diminution de la couche d'ozone, pluies acides, etc.) mais où il n'est pas toujours possible d'individualiser ses effets globaux à l'échelle du projet. La démarche d'évaluation des effets globaux est plus pertinente à l'échelle des schémas, des plans et des programmes que projet par projet. Cependant, pour certains grands projets, l'étude devra indiquer la contribution du projet à ces effets globaux.

2.2.2.2.4 L'étude des effets sur la santé doit apprécier les effets cumulatifs par rapport aux nuisances existantes

Pour évaluer les effets cumulés sur la santé, l'étude devra faire apparaître, à partir de l'analyse du niveau initial de pollution, les résultats des effets cumulatifs du projet avec d'autres projets ou avec les phénomènes de pollutions ou de nuisances préexistants. L'analyse du niveau initial des pollutions et nuisances s'appuiera sur des mesures d'émissions et des mesures effectuées dans les milieux concernés par l'aire d'étude.

2.2.2.2.5 L'étude des effets sur la santé doit identifier les populations exposées

L'étude des effets du projet sur la santé doit identifier les populations exposées en précisant :

leur identité (résidents, bureaux, activités, scolaires);

leur nombre (nombre d'habitations individuelles ou collectives par les émissifs sonores...) pour chaque catégorie d'effet;

leur degré d'exposition en fonction de la distance de la source ou de leur activité;

leur réceptivité ou leur vulnérabilité relative (hôpitaux, écoles...).

N'a pas à figurer dans ce recensement des populations exposées, le personnel de l'exploitation ou de l'aménagement qui relève d'une autre législation (code du travail) et est pris en compte dans la demande d'autorisation d'exploitation ou de fonctionnement de l'ouvrage ou de l'aménagement.

2.2.2.2.6 L'étude des effets sur la santé porte à la fois sur la phase chantier et sur la phase exploitation

L'analyse devra aborder à la fois :

- les effets sur la santé pendant la réalisation du projet - phase chantier - (bruit, circulation, poussières, émissions lumineuses...);

les effets sur la santé en phase d'exploitation ou de fonctionnement de l'ouvrage, qui sont souvent très spécifiques (émissions sonores ou lumineuses, émissions électromagnétiques, émissions radioactives, poussières, etc.) et comprennent également les effets des dysfonctionnements éventuels (par exemple arrêt d'une station d'épuration ou d'un équipement de traitement en cas d'entretien ou rejets des effluents dans le milieu récepteur en cas de dysfonctionnement d'un process);

Les conséquences sur la santé de la cessation d'activité (contamination du sol et pollution diffuse).

2.2.2.2.7 Les conclusions de l'étude des effets sur la santé doivent être aussi précises que possible

S'agissant de la présentation des conclusions, les résultats de l'étude des effets sur la santé ne doivent pas seulement indiquer des valeurs moyennes; ils doivent faire ressortir les phénomènes d'émergence à la fois dans le temps (nuisances maximales auxquelles les populations sont exposées par exemple en fonction des pics de bruit ou d'émissions polluantes aux heures de pointes de trafic et en cas de conditions météorologiques défavorables...), et dans l'espace (lieux de plus grande exposition). Pour prendre l'exemple du bruit, l'étude ne peut pas travailler sur les seuls indicateurs qui ressortissent de la loi sur le bruit ou de ses textes d'application. L'étude doit aller au-delà du respect des normes réglementaires : l'évaluation des effets du projet sur la santé humaine doit prendre en compte les phénomènes aléatoires et exceptionnels et rechercher des indicateurs correspondants.

Dans la présentation des conclusions, l'étude devra par ailleurs tenir compte des hypothèses à long terme d'utilisation ou de fonctionnement de l'aménagement, et pas seulement de sa capacité prévisionnelle moyenne. Pour les projets industriels, elle devra prendre en compte la capacité maximale de l'installation. Les conclusions de l'étude des effets sur la santé doivent également indiquer la marge d'incertitude qui existe dans l'évaluation des risques de certaines pollutions ou nuisances pour la santé humaine. Les études de référence (épidémiologiques notamment) utilisées pour établir le risque ou l'absence de risque pur la santé humaine doivent être citées.

2.2.2.3 Les mesures envisagées pour limiter les effets du projet sur la santé

L'objectif de l'étude d'impact étant notamment de parvenir à un projet acceptable pour l'environnement, la transposition de cet objectif dans le domaine des effets sur la santé doit amener le maître d'ouvrage à tirer les conséquences des conclusions de l'étude des répercussions du projet sur la santé des populations exposées pour les minimiser. Selon l'opération considérée et selon la nature des pollutions ou nuisances, il sera plus ou moins facile de se fixer des objectifs de résultats.

Dans les domaines et pour les catégories d'installations pour lesquels il existe des seuils ou des valeurs limites réglementaires, le résultat à atteindre est au minimum le respect de ces seuils ou valeurs limites. Néanmoins, ces seuils ou ces valeurs limites, même s'ils constituent des indicateurs d'innocuité ou d'acceptabilité des pollutions ou nuisances pour la santé des populations exposées, ne sauraient être considérés comme des fins en soi exonérant le maître d'ouvrage de la recherche d'un meilleur résultat. En effet, le respect d'un seuil ou d'une valeur limite peut être insuffisant pour assurer l'absence de risque pour la santé, notamment lorsque la population est exposée à des rejets cumulés. Lorsque ces valeurs moyennes n'ont pas de sens par rapport à des situations particulières, des solutions adaptées à ces situations devront donc être proposées.

Dans d'autres domaines, comme celui de l'effet de serre ou plus généralement d'effets globaux résultant de l'impact cumulé d'un ensemble d'activités, il est plus difficile de responsabiliser un maître d'ouvrage isolé et de chercher des solutions de réduction des effets à l'échelle de son seul projet. Les effets globaux sur la santé sont alors difficiles à appréhender et à réduire. Pour les plus grands projets, l'étude devra néanmoins indiquer les moyens mis en oeuvre pour limiter l'augmentation de ces effets globaux.

Dans l'hypothèse où le projet apporte par lui-même une solution à un problème de nuisance ou de gêne pour les populations (remplacement d'une voie de traversée d'une agglomération par une déviation), l'amélioration ainsi apportée à la situation initiale ne doit pas exonérer le maître d'ouvrage de l'analyse de l'efficacité du système mis en place.

2.2.3 Présentation de l'étude des effets sur la santé

Selon les termes de la loi, l'étude des effets sur la santé constitue un volet spécifique de l'étude d'impact : pour satisfaire formellement aux exigences de la loi, il est souhaitable que ce volet soit individualisé au sein de l'étude d'impact, pour constituer un sixième chapitre de l'étude, même si cette partie de l'étude reprend des éléments de l'analyse des effets du projet ou des éléments de la présentation des mesures envisagées pour limiter les effets du projet. Le juge administratif ne fait certes pas de ces questions de présentation formelle un motif d'annulation des décisions d'autorisation ou d'approbation des projets, mais un traitement séparé de cette question aura le double avantage de répondre formellement aux exigences de la loi et de permettre au décideur et au public d'accéder plus aisément à ces éléments d'information.

2.3 Les compléments d'études spécifiques aux infrastructures de transport

Selon les termes de la loi : [...] en outre, pour les infrastructures de transport, l'étude d'impact comprend une analyse des coûts collectifs des pollutions et nuisances et des avantages induits pour la collectivité ainsi qu'une évaluation des consommations énergétiques résultant de l'exploitation du projet, notamment du fait des déplacements qu'elle entraîne ou permet d'éviter

A la différence de l'étude des effets sur la santé, cette partie de l'étude d'impact vise les seules infrastructures de transport. Dans la logique de la loi sur l'air, il faut prendre les termes infrastructures de transport dans leur acception traditionnelle, correspondant aux attributions du ministère chargé des transports : relèvent donc de cette rubrique les infrastructures routières, ferroviaires, portuaires et aéroportuaires et les canaux. En revanche, les infrastructures de transport d'énergie (lignes électriques) ou les canalisations n'ont pas vocation à être soumises à cette étude spécifique.

2.3.1 L'analyse des coûts collectifs des pollutions et nuisances et des avantages induits pour la collectivité

Ce complément d'étude s'applique à tous les projets d'infrastructure assujettis à l'étude d'impact, sans distinction de nature, de taille ou de localisation.

2.3.1.1 Objet

L'objet de cette analyse est de mettre en évidence les coûts du projet pour l'environnement afin de les mettre en balance avec les avantages que la collectivité peut en attendre. Cette analyse fait ainsi du coût environnemental un élément fort du bilan coûts-avantages, susceptible, comme tel, d'infléchir la prise de décision.

Depuis la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982, les grands projets d'infrastructure de transport font l'objet d'une évaluation socio-économique. Mais cette évaluation, outre qu'elle ne s'applique qu'aux grands projets d'infrastructures, ne traite que très marginalement et très sommairement des coûts des pollutions et nuisances.

En réalité, même si l'étude requise au titre de l'article 19 de la loi sur l'air s'apparente à l'évaluation socio-économique et la recoupe pour partie, son objet n'est pas rigoureusement identique : alors que l'objet de l'évaluation socio-économique est large, celui de l'article 19 de la loi sur l'air est plus ciblé et plus précis. Il implique que, dans la démarche de l'évaluation des coûts d'une infrastructure, on isole et on développe plus particulièrement le coût du projet pour l'environnement.

La différence entre ces deux études porte donc non seulement sur le champ d'application - l'article 19 s'applique à l'ensemble des projets d'infrastructures alors que la Loti s'applique aux seuls grands projets - mais également sur le contenu de l'étude.

2.3.1.2 Démarche d'analyse des coûts collectifs des pollutions et nuisances

La conduite de l'analyse des coûts des pollutions et nuisances mérite quelques précisions.

- Sur la nature de l'analyse :

Il s'agit d'évaluer les coûts collectifs des pollutions et nuisances, c'est-à-dire l'ensemble des conséquences et des coûts résultant non seulement de l'ouvrage (pollution de l'air, de l'eau, des sols, émissions sonores...) mais également des aménagements induits par l'ouvrage (remembrement, zones d'activités...). Cette distinction entre coûts directs et coûts indirects est importante : un aménagement routier qui améliore la fluidité du trafic et peut apparaître de ce fait comme un avantage pur la collectivité (réduction à court terme de la pollution de l'air et des émissions sonores) peut avoir un coût élevé pour elle par les effets de coupures, les réaménagements fonciers, la perte de diversité biologique et l'augmentation globale de trafic qu'il est par lui-même susceptible d'induire à terme.

- Sur l'ampleur de l'analyse :

La règle qui prévaut pour l'ensemble de l'étude d'impact selon laquelle le contenu de l'étude d'impact est en relation avec l'importance de l'ouvrage et avec l'importance de ses répercussions vaut a fortiori pour l'analyse des coûts collectifs des pollutions et nuisances. L'investissement fait sur l'analyse des coûts sera donc largement fonction de l'importance du projet et de sa localisation. L'exercice sera nécessairement plus sommaire pour un petit projet d'infrastructure dont les répercussions sur l'environnement sont modestes.

- Sur la monétarisation des coûts :

La loi emploie le terme analyser les coûts collectifs des pollutions et nuisances, ce qui n'implique pas une évaluation monétaire systématique. Ces coûts devront néanmoins être quantifiés lorsqu'ils sont quantifiables ou, à défaut de pouvoir être chiffrés précisément, être encadrés par des valeurs de référence lorsqu'elles existent au plan national, ou au minimum être analysés qualitativement. Cette partie de l'étude sera naturellement amenée à évoluer avec les progrès de la monétarisation.

2.3.1.3 Démarche d'analyse des avantages induits pour la collectivité

Cette partie de l'étude, beaucoup plus traditionnelle, ne devrait pas présenter de grosses difficultés de mise en oeuvre : elle rejoint la démarche d'évaluation socio-économique faite au titre de la Loti et pourra de ce fait reprendre les développements du dossier de l'évaluation socio-économique ou y renvoyer pour les grands projets qui y sont assujettis.

2.3.2 L'évaluation des consommations énergétiques résultant de l'exploitation du projet

Cette démarche d'évaluation n'est pas entièrement nouvelle : elle est déjà mise en oeuvre et les outils méthodologiques existent. Ce qui doit être mis en lumière dans cette partie de l'étude ce n'est pas, comme pour les effets sur la santé, la valeur absolue des consommations énergétiques, mais la modification des consommations énergétiques produite par l'exploitation de la nouvelle infrastructure.

2.3.3 Présentation du volet de l'étude d'impact spécifique aux infrastructures

Pour être clairement identifiable, le complément d'étude d'impact spécifique aux infrastructures de transport doit être individualisé au sein de l'étude d'impact proprement dite et il doit être également distinct de l'évaluation socio-économique, lorsque celle-ci est requise. Il peut certes en tant que de besoin reprendre des passages de l'évaluation socio-économique ou y renvoyer mais ces deux documents ne doivent pas être confondus.

2.3.4 Appréciation des impacts de l'ensemble du programme

Lorsque la réalisation des projets est fractionnée dans le temps, l'analyse des effets d'un projet sur la santé et les compléments d'études spécifiques aux infrastructures doivent s'appliquer de facto à l'ensemble du programme de travaux.

Vous veillerez à ce que tous les dossiers déposés auprès de vos services départementaux ou régionaux ou directement en préfecture soient conformes aux exigences de la loi sur l'air, et comportent les nouveaux volets de l'étude d'impact prévus à son article 19. Dans le cas contraire, vos services devront les faire compléter par les pétitionnaires.

Vous voudrez bien me rendre compte, sous le timbre de la Direction de la Nature et des Paysages, des éventuelles difficultés que vous pourriez rencontrer dans la mise en oeuvre des dispositions de l'article 19 de la loi sur l'air.