

Environnement

Le climat, l'arlésienne dans les études d'impact des opérations d'aménagement?

En vue d'atteindre les objectifs nationaux de baisse des émissions de gaz à effet de serre, la profession plaide pour que les dossiers comportent un bilan carbone à la hauteur des enjeux.

Par Pierre Laffitte, avocat, et Lou-Ann Piron, juriste, Seban Avocats

La stratégie nationale bas carbone (SNBC) telle que définie à l'article L. 222-1 B du Code de l'environnement (C. env.) prévoit de réduire de 55 % les émissions de gaz à effet de serre (GES) en 2030 par rapport à 1990, et d'atteindre la neutralité en 2050 (1). A noter qu'une troisième édition est en préparation; la concertation publique lancée le 4 novembre s'achèvera le 16 décembre.

Dans ce contexte, en application de l'article 301 de la loi Climat et résilience du 22 août 2021, chaque secteur fortement émetteur de GES doit remettre une feuille de route au gouvernement pour identifier les actions à mettre en œuvre afin d'atteindre les objectifs de baisse des émissions fixés par ladite stratégie.

Le poids de l'aménagement dans les émissions de gaz à effet de serre

Dans sa feuille de route livrée à l'exécutif début 2023, le secteur de l'aménagement relève que « les émissions de gaz à effet de serre imputables à l'acte d'aménager ont été estimées, pour l'année 2019, à 47 Mt CO₂ éq, soit 10 % de l'ensemble des émissions françaises. » (2)

Concrètement, ces émissions dépendent notamment de la nature du foncier (renouvellement ou extension des secteurs urbanisés), des matériaux utilisés ou encore des processus de construction. Elles sont produites au cours de la réalisation de l'opération. Elles sont également liées à l'usage des espaces aménagés et aux choix des formes urbaines et des infrastructures déployées telles que les voiries, les réseaux d'adduction d'eau, d'énergie ou de données, les infrastructures de transports en commun, les parcs et équipements de loisirs, etc. L'impact de

L'Autorité environnementale relève régulièrement la prise en compte insuffisante des émissions de gaz à effet de serre dans les études d'impact.

ces émissions étant ici à prendre en compte pendant la période d'usage de l'aménagement en cause.

Plusieurs mesures ont donc été formulées par le secteur pour répondre à l'enjeu climatique, au rang desquelles figure notamment la nécessité de faire évoluer le contenu de l'étude d'impact.

Une nécessaire évolution du contenu de l'étude d'impact...

Pour mémoire, la réalisation d'une opération d'aménagement implique bien souvent de réaliser une évaluation environnementale conformément à l'annexe de l'article R. 122-2 du Code de l'environnement (rubrique 39 de la nomenclature).

A ce titre, en application des articles L. 122-1 et L. 122-3 dudit code, un dossier d'étude d'impact doit être réalisé afin, notamment, d'exposer les effets notables probables du projet sur l'environnement. En fonction des caractéristiques spécifiques dudit projet, le dossier doit comporter une description « des incidences du projet sur le climat et de la vulnérabilité du projet au changement climatique » (art. R. 122-5 C. env.).

Bilan carbone insuffisant. Cette rédaction de l'article R. 122-5 est issue du décret n° 2016-1110 du 11 août 2016 relatif à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes, lui-même issu de la transposition de la directive 2014/52/UE du 16 avril 2014 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Le texte européen justifiait cette insertion comme suit: « Le changement climatique continuera de nuire à l'environnement et de compromettre le développement économique. A cet égard, il est opportun d'évaluer les incidences des projets sur le climat (émissions de GES par exemple) et leur vulnérabilité au changement climatique ».

Or, en pratique, force est de constater que depuis la transposition de cette directive en droit français, les dossiers d'étude d'impact ne contiennent pas toujours un bilan carbone prévisionnel de l'opération. Depuis plusieurs années, l'Autorité



environnementale relève régulièrement dans ses avis la prise en compte insuffisante des émissions de GES dans les études d'impact lui étant soumises. C'est ce que notait déjà le Commissariat général au développement durable (CGDD) dans son guide méthodologique sur la « prise en compte des émissions de gaz à effet de serre dans les études d'impact » édité en février 2022.

Projet global et totalité du cycle de vie. En mars 2024, l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (Igedd) a rédigé une « note relative à la prise en compte des émissions de gaz à effet de serre et du changement climatique ». Elle relève notamment que l'autorité environnementale recommande aux porteurs de projet, de manière récurrente, de réaliser un bilan carbone sur l'ensemble des opérations du projet global et la totalité de son cycle de vie. L'Igedd énonce clairement que « les émissions de gaz à effet de serre et la vulnérabilité au changement climatique concernent tous les projets, plans et programmes. Ceci doit être analysé de façon systématique. »

Risque contentieux. Ainsi, malgré la rédaction actuelle de l'article R. 122-5 précité imposant simplement que l'étude d'impact décrive « les incidences du projet sur le climat », on ne peut donc que recommander aux aménageurs de disposer d'un bilan carbone prévisionnel. A défaut, le risque résiderait dans une fragilisation de l'opération d'aménagement, l'évaluation environnementale étant très souvent une « porte d'entrée » pour les opposants à un projet, qui, dans le cadre d'un éventuel contentieux, vont s'approprier l'avis de l'autorité environnementale pour en tirer des moyens juridiques.

...accompagnée d'outils incitatifs

Dès lors, une modification de l'article R. 122-5 du Code de l'environnement serait pertinente pour préciser le contenu de l'étude d'impact, en y ajoutant a minima une analyse quantitative des émissions de GES.

Naturellement, une telle évolution textuelle devrait être accompagnée du déploiement d'outils incitatifs visant à favoriser

les projets les plus vertueux en termes de décarbonation. Il pourrait être utilement envisagé par exemple d'indexer le montant des participations au financement des équipements publics en fonction de critères environnementaux, réduisant ainsi le montant de la participation des porteurs de projet les plus « climato-compatibles ». ●

(1) La stratégie nationale bas carbone est issue du règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique.
(2) Feuille de route de décarbonation de l'aménagement, article 301 de la loi « Climat et résilience », mars 2023.

Ce qu'il faut retenir

► Les émissions de gaz à effet de serre du secteur de l'aménagement ont été estimées pour l'année 2019 à 47 Mt CO₂ éq, soit 10 % de l'ensemble des émissions françaises.

► Parmi les mesures formulées par la profession pour répondre aux enjeux climatiques, figure la nécessité de faire évoluer le contenu de l'étude d'impact.

► En effet, bien que le dossier doit comporter une description des incidences notables que le projet est susceptible d'avoir sur le climat, en pratique, force est de constater que les dossiers ne contiennent pas toujours un bilan carbone prévisionnel.

► Or, cette insuffisance risque de fragiliser juridiquement l'opération, l'évaluation environnementale étant très souvent une porte d'entrée pour les opposants à un projet. Une telle évolution réglementaire devrait néanmoins être accompagnée d'outils incitatifs pour favoriser les projets les plus vertueux.