

Rapport

Suivi des suites données aux avis de l'AE

Elaboration d'une méthodologie

Mai 2016

C15LE0030

Rapport établi par : Nathalie MARION

Vu et vérifié par M. VALET Jean Marc

Date	Version	Commentaires
Mars 2016	VO	Rédaction
Mai 2016	V1	Relecture

Récapitulatif de l'affaire

Client : Thierry CARRIOL
CGEDD Autorité Environnementale
Tour Séquoia
92055 LA DEFENSE Cedex

Objet de l'étude : Suivi des suites données aux avis de l'AE - Elaboration d'une méthodologie

Résumé de la commande : Suivi des suites données aux avis de l'AE

Référence dossier : Affaire C15LE0030

Offre : Proposition technique et financière signée le 11 février 2015

Accord client :

Communicabilité : Libre (avec acceptation préalable du commanditaire dans le contrat)
 Contrôlée (communiquée uniquement avec l'autorisation du commanditaire à posteriori)
 Confidentielle (non référencée dans IsaWeb)

Chargé d'affaire : Nathalie MARION –Département Environnement Territoires Climat –
Tél. Tél. agent / Fax +33 (0)4 74 27 52 52
Courriel : nathalie.marion@cerema.fr

Constitution de l'équipe :

Mots Clés : Développement Durable, Ecologie, Risques Naturels, Risques Technologiques, Infrastructures, Transports, Sécurité Routière, Energie, Climat

ISRN :

Liste des destinataires

Contact	Adresse	Nombre - Type
Thierry CARRIOL	CGEDD Autorité Environnementale Tour Séquoia 92055 LA DEFENSE Cedex	3ex papier 1 CD-ROM

Conclusion – Résumé

Ce document constitue la notice méthodologique pour réaliser le suivi des avis de l'AE. Le diaporama présentant cette étude constitue un préalable à l'introduction du sujet.

L'Isle d'Abeau, le

Le Directeur du Département Environnement Territoires Climat
Marc MEYER

M. VALET Jean Marc

Sommaire

Introduction et problématiques	6
1 - Élaboration et présentation de la méthode	7
1.1 - Approche méthodologique et constats	7
1.2 - Difficultés analytiques et ambitions	7
1.3 - Présentation de la méthode dans son ensemble	8
2 - Étape 1 : Le choix des dossiers retenus pour l'analyse	9
2.1 - Les dossiers suivis par l'AE	9
2.2 - Quand initier le suivi ?	9
2.3 - Quand poursuivre et/ ou arrêter le suivi	10
2.4 - Quelle fréquence de réactualisation	10
2.5 - Retour d'expérience en termes d'investissement	11
2.6 - Aide à l'échantillonnage des dossiers	11
3 - Étape 2 :Le suivi des suites données à un dossier	12
3.1 - Présentation de la méthode et des outils pour cette étape	12
3.2 - Initier le suivi d'un dossier	12
3.3 - Collecter les données	12
3.4 - Capitalisation et analyse des informations recueillies	13
3.4.1 - Analyse de l'avis d'AE :.....	14
3.4.2 - Analyse de la prise en compte par le MOA	16
3.4.3 - Analyse de la prise en compte par le Commissaire enquêteur (CE) et le public	18
3.4.4 - Analyse de la prise en compte de (s) l'autorité(s) administrative(s)	20
3.4.5 - Cas particulier du suivi d'un cadrage préalable	21
3.5 - Rédiger la synthèse de cette analyse	22
3.5.1 - Analyse détaillée des recommandations non ou partiellement appliquées ou dont la prise en compte a évolué dans le temps	22
3.5.2 - Questions autour de la non prise en compte d'une recommandation (contestée / ignorée)	23
3.5.3 - Analyse des recommandations directement appliquées	24
3.5.4 - Réactions détaillées par acteurs	24
3.5.5 - Conclusion	24
3.5.6 - Réactualisation du suivi d'un avis	24
4 - Étape 3 : Valoriser le suivi individuel de chaque dossier dans une synthèse globale	24

<u>Annexes</u>	26
Annexe A - <u>Initier le suivi d'un dossier</u>	26
Annexe B - <u>Consignes pour utiliser le tableau d'analyse d'un cas</u>	27
Annexe C - <u>MOA : Comment juger de la pertinence d'une interview complémentaire et trame d'interview</u>	29
Annexe D - <u>Public/ CE : comment juger de la pertinence d'une interview complémentaire et trame d'interview</u>	30
Annexe E - <u>Autorité administrative : comment juger de la pertinence d'une interview complémentaire et trame d'interview</u>	31
Annexe F - <u>Déroulé d'une actualisation du suivi</u>	32
Annexe G - <u>Aide au remplissage de l'outil « tableau de bord »</u>	33

Introduction et problématiques

L'AE du CGEDD a sollicité le CEREMA afin d'élaborer une méthode de suivi des suites données aux avis (et cadrages) de l'AE, par avis et de façon synthétique. Pour chaque avis, il était demandé de rechercher les suites données à partir des différentes sources et acteurs intervenants et ce, de la production de l'avis à la mise en exploitation du projet incluse. En termes de synthèse, il était attendu une proposition pour rendre compte du suivi de l'ensemble des avis.

Au vu de la diversité des dossiers traités par l'AE, cette méthodologie s'est appuyée en premier lieu sur l'analyse de 5 cas différents. Cette étape a permis de révéler la spécificité de traitement de chaque type de dossier (projet, plan, cadrage,...), l'importance des particularités de chaque dossier (pouvant influencer sur la façon d'analyser les suites données), les divers résultats dépendants des objectifs assignés à ce suivi, etc...

Au fil de l'analyse des 5 cas, le suivi des suites données à un avis de l'AE a soulevé de nombreuses questions, dont entre autres :

- quels sont les objectifs des résultats visés par ce suivi ? Quels indicateurs cherche-t-on à présenter en fin de suivi ? Par avis ? Sur l'ensemble des avis étudiés ?
- quels sont les éléments qui doivent être suivis ? s'agit-il d'un suivi global ? ...et /ou détaillé pour chaque « élément précis » (constats, recommandations, interrogations....) cité dans l'avis ?
- suivant chaque type de projet destiné à être suivi, comment identifier les éléments à collecter ? Comment procéder à leur collecte ?
- la durée de suivi pouvant être longue avec des points d'arrêt importants, comment organiser l'information collectée afin de pouvoir se la réapproprier rapidement lors de chaque actualisation ?
- comment extraire l'information de chaque document analysé et la capitaliser ? Comment produire un outil généralisable à tous les cas mais permettant de faire ressortir les principales spécificités d'un dossier ?
- comment acquérir un niveau de connaissance suffisant du dossier pour être en capacité de bien comprendre les enjeux et ce qui est en lien ou pas avec l'avis de l'AE ?, et comment apprécier la pertinence d'une réponse faite à une recommandation de l'AE ? Comment être crédible et légitime à réaliser des interviews ?
- comment limiter les dérives liées à l'interprétation et à la subjectivité de l'analyste ?
- comment réaliser par avis une synthèse ne présentant que les éléments pertinents pour l'AE, de façon concise, claire et précise, et qui soit facilement appropriable par l'AE ?
- sur la synthèse globale (tous les avis), quels résultats mettre en avant, comment porter à connaissance et rendre exploitable pour l'AE les constats issus de ce suivi ?

De même, l'expression des objectifs visés par l'AE s'est affinée :

- ne pas identifier uniquement les recommandations suivies ou non, mais évaluer également cette prise en compte par typologie de recommandation : qualifier chaque recommandation d'AE en termes d'importance (niveau 1 ou 2),
- s'intéresser aux suites données dans la limite de la validité de la recommandation : certaines recommandations ne concernent que l'amélioration de l'enquête publique. Lorsque l'enquête publique est ouverte, l'analyse des recommandations concernant la rédaction de l'acte d'autorisation ou la conception du projet sera priorisée,...
- apprécier les réactions des acteurs (cibler le MOA, la commission d'enquête et l'autorité administrative) par un outil visuel simple,
- faire un focus sur les recommandations non appliquées, voire partiellement appliquées et examiner à quel niveau le verrou est situé : MOA, commission d'enquête, autorité décisionnaire...,
- signaler les recommandations imparfaites (mal comprises/ inapplicables / pertinentes techniquement).

Ce rapport présente en première partie la méthode et comment elle a été élaborée. Puis, des éléments ont été pris en considération pour orienter la sélection des dossiers à retenir pour ce suivi. La partie 3 traite de la méthode pour suivre les suites données à un avis de l'AE. Enfin, la partie 4 propose une valorisation globale des suivis individuels de chaque dossier.

1 - Élaboration et présentation de la méthode

1.1 - Approche méthodologique et constats

La nature diversifiée des dossiers de l'AE rend difficile l'approche pour élaborer cette méthodologie. Ainsi, il a été choisi de partir de l'analyse des 5 cas particuliers suivants :

1. GPMH chantier de plateforme multimodale (2 avis 2011).
2. PNR charte du parc (1 avis 2011).
3. VNF canal Bray Nogent (1 cadrage 2011).
4. RTE Projet 2 Loires 225kV (1 cadrage 2011 et 1 avis 2013).
5. DREAL PACA Rocade de Gap (1 avis 2011).

Ces 5 dossiers constituent un retour d'expérience sur 3 avis sur projet (voir 4 si l'on considère le 1er avis du GPMH où le MOA a décidé de retirer son dossier), 1 avis sur plan programme, et 2 cadrages.

Des outils ont été élaborés spécifiquement pour le premier cas étudié. Ces outils ont évolué au fur et à mesure des cas étudiés soit pour le compléter, soit pour proposer des variantes suivant les types de dossiers suivis (cadrage, plan/programme, projet).

Les constats suivants ressortent de l'étude de cas :

- une immersion est nécessaire dans chaque projet, comprenant de nombreux et souvent, de volumineux documents. L'outil doit permettre d'extraire les données pertinentes afin d'éviter de recommencer cette analyse à chaque reprise du suivi.
- de nombreuses possibilités de présentation des résultats existent (prise en compte quantitative et/ ou qualitative, temporelle, par acteurs, par importance ou objectif de la recommandation, par verrous, questionnement rétrospectifs de l'AE, ...).
- ces possibilités se cumulent au fil des cas étudiés.

1.2 - Difficultés analytiques et ambitions

Un travail préliminaire avait été réalisé par un stagiaire du CGEDD sur les mêmes cas.

L'appréciation de la bonne prise en compte d'une recommandation de l'AE peut être dépendante de la sensibilité et de l'expérience de la personne qui la formule (appréciation de la prise en compte parfois divergente, choix d'extraction d'informations plus ou moins focalisées sur le sujet, questions posées lors des interviews, savoir où trouver les informations...). Entre le travail du stagiaire et le travail du CEREMA, quelques divergences d'appréciation ont été observées, mais elles restent occasionnelles.

La méthode proposée a l'ambition de fournir des outils permettant une collecte exhaustive, l'appréciation des informations complémentaires à solliciter en interview, ... sans tomber dans l'excès d'une analyse trop consommatrice en temps.

L'analyse d'un dossier peut être poussée plus ou moins loin, c'est à dire du simple constat qu'une

recommandation est suivie ou non, basé uniquement sur la parole du MOA ou vérifié par des preuves concrètes, à la recherche du « pourquoi » elle est non suivie. A l'appréciation de cette raison, les questions suivantes se posent : est-ce une contestation recevable ? (jurisprudence, réglementation,...) ; amène-t-elle des éléments dont l'AE n'avait pas connaissance et apportent-elles un nouvel éclairage ?
La méthode proposée vise ce niveau d'information.

L'analyse d'un dossier peut être conduite selon des directions différentes suivant les cas. Que semble-t-il pertinent à mettre en avant dans l'étude de ce cas ? Comment être homogène dans l'analyse entre les cas ? La comparaison avec le travail du stagiaire a également mis en évidence les limites d'une synthèse rédigée par document analysé et par dossier, dont le contenu est variable/ hétérogène suivant les cas et dont les informations sont plus difficilement exploitables ou identifiables.

La méthode proposée se compose d'un tableur et d'une trame de synthèse permettant d'obtenir des résultats homogènes pour et entre chaque cas.

Compte tenu du rendu initial du stagiaire, les seules synthèses par cas ne permettent pas d'avoir une vision d'ensemble de cette prise en compte des avis de l'AE.

Deux outils de suivi, tous avis confondus, ont été élaborés pour présenter la vision d'ensemble de ces suivis. L'un précise les résultats quantitatifs (et qualitatifs dans une moindre mesure) pour apprécier la prise en compte des avis dans leur ensemble (en vu du rapport annuel par exemple), l'autre recense les recommandations ayant mis en évidence des éléments susceptibles d'intéresser l'AE dans la production de ses futurs avis.

1.3 - Présentation de la méthode dans son ensemble

La méthode se constitue de 3 principales étapes successives :

1. Choisir un échantillonnage représentatif de dossiers à suivre.
2. Le suivi des suites données à un dossier : un dossier (plan programme ou projet) ayant fait l'objet d'un avis et/ ou cadrage de l'AE est sélectionné. Les données existantes (documents d'étapes du projet, mémoires en réponse, interviews complémentaires des acteurs...) sont collectées et analysées. Les résultats sont présentés sous forme d'un tableau (capitalisant les données extraites) et d'une fiche bilan (présentant les résultats quantitatifs et qualitatifs de ce suivi).
3. L'intégration des résultats du suivi de ce dossier (étape 2) au sein d'une analyse plus globale de l'ensemble des dossiers suivis.

2 - Étape 1 : Le choix des dossiers retenus pour l'analyse

L'AE ne peut suivre l'intégralité de ses dossiers. Un échantillon de dossiers sera donc retenu chaque année pour faire l'objet de ce suivi. Cet échantillon sera fonction des projets traités par l'AE. La proposition d'une méthodologie d'échantillonnage est attendue dans le cadre de cette étude. Celle-ci, pour être représentative, nécessite la réponse à plusieurs questions : quels dossiers ? Quelle est la durée et la récurrence du suivi en nombre d'années pour chaque dossier ? Quand initier le suivi ? Le poursuivre ? L'arrêter ? Quel est le temps nécessaire à l'analyse d'un dossier ? À l'actualisation du suivi ?

Pour être pertinent, il a été décidé d'attendre le retour d'expérience sur l'étude de cas afin de répondre à ces questions préalables. Celles-ci sont détaillées ci-dessous.

2.1 - Les dossiers suivis par l'AE

Les dossiers suivis par l'AE sont loin d'être réguliers suivant les années, au niveau de leur typologie, leur nombre, leur récurrence (plan), etc Ces évolutions sont liées au contexte réglementaire évolutif pouvant modifier les types de dossiers concernés par l'avis de l'AE, aux politiques publiques portées,

De plus, les particularités de chaque projet rendent leur classement par catégorie complexe (définition des catégories initiales, ...). L'activité de l'AE a été initiée en 2009, le nombre de dossiers suivis est en constante augmentation sur les premières années et tendrait à se stabiliser ces 3 dernières années.

La proposition d'un échantillonnage basé sur des ratios par catégorie nécessiterait de réviser chaque année les catégories de dossiers et les ratios à prévoir. Pour réaliser le choix des dossiers, il est nécessaire de prendre en compte de l'évolution temporelle des typologies de dossiers suivis par l'AE, celles ayant déjà fait l'objet d'un suivi, et celles dont le suivi est en cours.

2.2 - Quand initier le suivi ?

Le suivi doit se faire en fonction des étapes d'avancement du projet, c'est à dire que pour être pertinente, l'analyse des documents collectés pour le suivi (mémoire en réponse, rapport d'enquête, ...) doit se faire dans la continuité de leur diffusion afin de disposer du contexte contemporain et des réactions d'acteurs « à chaud ». Néanmoins, il n'est pas toujours possible d'assurer une veille systématique de l'évolution d'un dossier et/ ou de surveiller celle-ci, faute de disponibilité pour réaliser cette analyse et au vu du risque de « fatiguer » les acteurs concernés. Inversement, il n'est pas judicieux d'attendre que le projet/dossier soit réalisé/ appliqué pour évaluer la prise en compte des recommandations, au motif que cela peut prendre de nombreuses années, que le contexte peut notablement changer et que l'on risque de passer à côté de nombreux éléments,.... Compte tenu des cas étudiés, il est proposé :

pour les plans programmes : Il peut être initié dès l'année suivant l'avis de l'AE, voire l'année n+2, pour bénéficier des éléments relativement proches du mémoire en réponse du MOA, et des premiers éléments de la mise en application.

pour les projets : Il peut être envisagé dès l'année suivante si le mémoire en réponse suscite des questionnements importants pour l'AE. La proximité temporelle permettra une interview ciblée du MOA, en entrant dans le détail des recommandations controversées, mais nécessitera de réactualiser encore une, voire deux fois le suivi. Dans ce cas, il faut cibler soit directement après le mémoire en réponse, soit juste après l'enquête publique, si les 2 événements sont rapprochés.

Un suivi sur l'année n+ 2 ou n+3 est également approprié pour les cas où le mémoire en réponse ne soulève pas de vives oppositions, ou des questionnements (cela nécessite un échange avec l'AE) pour avoir une bonne vision tout en limitant le nombre d'actualisations ultérieures à réaliser.

La partie 3.4.2 détaille les avantages/ inconvénients d'un suivi précoce ou tardif, amenant à ces propositions.

Pour le cadrage :

Les 2 retours d'expérience révèlent que :

- initier un suivi du cadrage avant l'avis de l'AE sur le même dossier ne permettait pas de connaître la prise en compte de façon définitive. Il est possible d'apprécier une tendance de prise en compte. Ce suivi permet de rappeler au MOA que le cadrage existe, par exemple lors d'une interview complémentaire en l'absence de données suffisantes. Dans la majorité des cas, on peut être confronté à l'absence de données exploitables. Le cas suivi avait la particularité d'avoir été proposé avant le débat public, ainsi un suivi a été possible sur la base des documents issus de ce débat public auquel l'AE avait participé (cas du cadrage de Bray Nogent). Néanmoins, dans des configurations plus classiques du cadrage, le suivi serait rendu complexe et plus long pour la collecte de données qui pourraient encore évoluer avant la rédaction du dossier d'étude d'impact.
- initier un suivi du cadrage après l'avis de l'AE sur le même dossier permet de connaître réellement le taux de prise en compte. De plus, l'avis de l'AE et l'EI fournissant les réponses, le suivi s'en trouve simplifié et rapide (cas du Projet 2 Loire RTE). Le temps d'analyse est également raccourci pour l'avis sur l'étude d'impact puisque le contexte du projet est connu.

Il est donc recommandé d'initier le suivi d'un cadrage en même temps que l'avis sur étude d'impact pour le même projet, notamment si le temps entre les deux est court (moins de 2 ans).

Néanmoins, pour certains cas où le cadrage est demandé très en amont (par exemple : avant le débat public, ou si les études préalables durent plus de 3 ou 4 ans...), une appréciation de la prise en compte peut être intéressante, pour savoir si le MOA utilise ou non le cadrage et le cas échéant, pourquoi.

Pour réaliser le choix des dossiers, il est nécessaire d'intégrer par typologie de dossier la date la plus propice pour initier le suivi. Des éléments de contexte peuvent influencer cette date.

2.3 - Quand poursuivre et/ ou arrêter le suivi

Le suivi d'un dossier est consommateur de temps puisqu'il demande de s'immerger dans le dossier afin d'être pertinent et réactif lors des interviews et d'éviter les mauvaises interprétations liées à un regard trop extérieur.

Selon les dossiers, la pertinence d'actualiser le suivi sur les années qui suivent doit se mesurer en termes de plus-value. En effet, le temps investi pour reprendre le suivi d'un dossier est perdu pour initier le suivi d'un nouveau dossier.

Ainsi, il faut s'interroger avant de proposer la poursuite du suivi :

- faut-il proposer une réactualisation du suivi sur un dossier dans 1, 2 ou 3 ans, si les chances de constater des évolutions sont faibles ?
- si le lien entre l'avis et l'évolution n'est plus perceptible ?
- si cela ne concerne qu'une ou deux recommandations ?
- si les recommandations concernées sont d'importance relative ? Déjà partiellement appliquées ? Partiellement obsolètes ?

Pour réaliser le choix des dossiers, il est nécessaire de connaître le reliquat d'anciens dossiers suivis à réactualiser pour les soustraire au nombre de nouveaux dossiers à sélectionner.

2.4 - Quelle fréquence de réactualisation

Le retour d'expérience sur les 5 cas montre que :

- pour les plans programmes, un seul suivi bien positionné dans le temps peut suffire. Toutefois, une

actualisation sera à envisager pour prendre connaissance de la mise en œuvre du plan quelques années plus tard lorsque les questions mises en relief dans le paragraphe précédent le justifient. Le suivi des plans programmes se réalisera en 1, voire 2 fois.

- pour les projets (avis seul), le suivi se décomposera en 1 ou 2 fois majoritairement, voire occasionnellement 3 fois, uniquement si le suivi des mesures ERC le justifie (en nombre, en lien avec l'avis, etc...). En effet, une réactualisation basée uniquement sur la mise en œuvre des mesures ERC doit se justifier par le lien existant avec l'avis de l'AE, et non en termes de retour d'expérience sur l'efficacité des mesures. Cette distinction n'est pas toujours possible puisque certaines recommandations de l'AE peuvent se confronter à des difficultés de mise en œuvre concrètes sur le terrain et dans le temps, de même que leur efficacité.... La proposition de poursuite du suivi est donc la suivante :

- pour les projets (cadrage seul), on se limitera à une seule fois (avant avis de l'AE sur l'EI)
- pour les projets (cadrage et avis), le suivi se décomposera en 2 ou 3 fois majoritairement.

Pour réaliser le choix des dossiers, il est nécessaire de connaître quand devra être réactualisé le suivi des dossiers en cours et sur quels éléments (pour limiter le temps de reprise du dossier).

2.5 - Retour d'expérience en termes d'investissement

Le temps d'étude d'un dossier est généralement de 4 à 7 jours pour le suivi initial,

1 à 1,5 jour de collecte/ recherche de contact/ relance,

2 à 4 jours d'analyse de documents (dont le remplissage du tableau de collecte),

1 jour de rédaction de la synthèse,

0,5 à 1 jour de remplissage du tableau de bord et du rapport global,

Actualisation du suivi : 0,5 (s'il n'y a pas eu d'évolution) à 2 jours.

Pour un cadrage seul (avant avis) ou un plan/ programme, le temps sera de l'ordre de 4 jours. Pour un projet (avis seul), il sera de l'ordre de 4 à 7 jours suivant l'avancement du dossier et le nombre de recommandations. Pour un projet (avec cadrage et avis), il sera de l'ordre de 6 à 7 jours suivant l'avancement du dossier et le nombre de recommandations.

Pour réaliser le choix des dossiers, il est nécessaire d'apprécier le temps nécessaire pour chaque nouveau dossier sélectionné, ce dernier pouvant passer du simple au double. Outre la typologie, les critères du « double avis », du contexte spécifique du projet, de l'avancement du projet, et de la longueur de l'avis de l'AE entrent en ligne de compte.

2.6 - Aide à l'échantillonnage des dossiers

Compte tenu des éléments ci-dessus, l'élaboration d'une méthode d'échantillonnage paraît complexe, prématurée et sujette à controverse en termes de robustesse statistique. Une aide à la décision est néanmoins réalisable en proposant un outil permettant de visualiser les dossiers déjà suivis par rapport à l'ensemble des dossiers traités par l'AE. Cette prise de connaissance rapide et visuelle permettra de guider sur les typologies de dossier à solliciter auprès de l'AE en termes de type d'avis, de dossier, et de catégorie de projet ou de plan/ programme.

Sur cette base restreinte, l'AE pourra retenir les dossiers qu'elle juge les plus pertinents.

3 - Étape 2 : Le suivi des suites données à un dossier

3.1 - Présentation de la méthode et des outils pour cette étape

La méthode doit permettre de collecter les données, d'extraire les plus pertinentes de façon « autoportante » sur un même support visuel, de proposer une analyse dont l'interprétation est facilement appropriable par un tiers, d'être robuste et homogène entre les différents dossiers, et proposer une trame de synthèse permettant d'accéder rapidement aux différents résultats, tout en ne perdant pas les éléments qui font la spécificité du dossier.

Pour cela, deux outils doivent être remplis par dossier suivi :

- Un **tableau d'analyse** (plusieurs onglets) destiné à :
 - présenter succinctement le projet, les acteurs, le contexte et le planning,
 - identifier les documents à collecter et les personnes à solliciter,
 - capitaliser l'information pertinente extraite de la lecture des documents, identifier les informations manquantes à solliciter par des interviews complémentaires.L'utilité et l'utilisation de ce document sont présentées par le biais des **parties 3.2, 3.3 et 3.4**
- Une **fiche de synthèse par cas** ; présentant les résultats du suivi par les différentes approches possibles :
 - prise en compte quantitative et/ ou qualitative,
 - temporelle,
 - par acteurs,
 - par importance ou objectif de la recommandation,
 - par verrous,
 - par questionnements rétrospectifs qu'ils peuvent induire pour l'AE, ...
 -L'utilité et l'utilisation de ce document sont présentées dans la **partie 3.5**.

Des variantes de ces deux outils ont été élaborées pour le suivi d'un projet (cadrage seul), d'un projet (avis seul), d'un projet (avec avis et cadrage) et d'un plan programme. Pour la variante du tableau projet, un onglet supplémentaire propose un tableau plus détaillé pour le cas particulier où l'AE aurait produit deux avis sur le dossier (suite à un retrait du dossier par le MOA par exemple).

Ces variantes permettent d'atteindre les mêmes résultats en termes de synthèse d'analyse, elles sont simplement plus appropriées aux cas cités ci-dessus afin d'optimiser les outils en matière de légende et de complexité.

3.2 - Initier le suivi d'un dossier

L'organisation pratique pour initier ce suivi est détaillée dans l'annexe A.

3.3 - Collecter les données

Problématique : suivant la typologie du dossier suivi, la nature des documents, les sources, et l'avancement de la réalisation du dossier (projet ou plan) peuvent être différents. Ainsi pour chaque dossier, il faut s'interroger sur la donnée pertinente à collecter et sur la personne qui peut la communiquer. D'autres questions se posent : à quelle fréquence faut-il solliciter les acteurs ?, et à partir de quand peut-on considérer cette collecte comme finalisée ?

Le tableau d'analyse (plus particulièrement les onglets 1 à 4) a été élaboré pour répondre à ces questions.

De plus, dans les paragraphes précédents, il a été montré que des actualisations du suivi d'un dossier sont fortement probables. Afin de ne pas avoir à reprendre connaissance de l'intégralité des pièces constituant un dossier, les outils d'analyse doivent permettre d'extraire ses données essentielles pour une immersion rapide.

Identifier les données collectées et celles qui restent à collecter

Cela nécessite une certaine rigueur dans le remplissage de l'outil tableau.

Les onglets 1 à 4 sont à remplir consciencieusement dès que le suivi est initié. **Ils doivent être mis à jour après chacune des actualisations du suivi.**

L'onglet 1 permettra de retrouver : les informations générales définissant le projet, les dates indispensables et la prochaine date de suivi préconisée définie à l'issue du point de suivi précédant.

L'onglet 2 est la chronologie détaillée.

L'onglet 3 indique les contacts (noms et coordonnées) pris ou à prendre et trace l'historique et la nature des échanges.

L'onglet 4 est un outil de positionnement du projet étudié par rapport à un projet « générique ». Il permet ainsi de comparer le déroulé du projet étudié à la chronologie usuelle d'un projet. Il permet également de pré-identifier pour chaque étape, les éléments (documents, interviews, ...) à collecter et à analyser. Il assure enfin l'exhaustivité de la collecte puisque chaque projet sera « interrogé » par rapport à ce même référentiel.

L'annexe B présente les consignes d'utilisation du tableau, onglet par onglet.

Collecte des documents auprès des acteurs

Les acteurs pouvant intervenir dans un projet sont principalement le MOA et son équipe projet, le public et la (ou les) commission(s) d'enquête publique (CE), l'autorité administrative.

Pour cette étape, il n'est pas nécessaire de prévoir une interview mais simplement de bien identifier les documents à récupérer auprès de chaque acteur (cf onglet 4 du tableau d'analyse). La sollicitation peut se faire dans un premier temps par écrit (mail de préférence) accompagnée d'un courrier de l'AE du CGEDD appuyant la demande de la personne en charge du suivi (exemple en annexe C). Après une présentation brève de l'étude, cette demande établira la liste précise des documents demandés. Un contact préalable par téléphone pourra permettre d'identifier plus précisément les noms et les coordonnées des responsables du dossier au sein de chaque structure, si le fond de dossier transmis par l'AE ne les contient pas. En l'absence de réponse sous 3 jours, une sollicitation téléphonique est recommandée, pour présenter oralement la demande auprès du bon interlocuteur. Le mail lui sera alors renvoyé en vue de rassembler l'ensemble des pièces demandées.

Il convient également de préciser que bon nombre de projets pour lesquels l'AE du CGEDD a émis un avis, disposent d'une page internet permettant de consulter certains documents, et/ ou de contacter le MOA.

3.4 - Capitalisation et analyse des informations recueillies

Problématique : quels sont les extraits pertinents à citer dans le tableau d'analyse ? Comment être synthétique sans déformer l'information collectée ? Comment identifier ce qui est de l'extrait, de ce qui relève de l'analyse issue de l'extrait ? Comment disposer à la fois de l'ensemble des informations (afin de se dispenser du recours systématique aux documents) et d'un outil clair et lisible ?

Analyser et confronter l'ensemble des données

Le tableau d'analyse (plus particulièrement les onglets 5 et suivants) a été élaboré pour fournir des réponses à ces questions. L'onglet 5 dont l'entrée se fait par recommandation, permet de confronter toutes les réactions d'acteurs dans le temps pour en faciliter l'analyse d'ensemble.

L'annexe B présente les consignes de remplissage et d'utilisation du tableau, onglet par onglet. Ces dernières ne

permettent pas toutefois de répondre à la question « quelles sont les extraits pertinents à citer dans le tableau d'analyse ? ». Celle-ci nécessite d'être posée spécifiquement pour chaque document analysé. Les paragraphes suivants entrent dans le détail de ces derniers.

3.4.1 - Analyse de l'avis d'AE :

C'est le premier document à analyser, puisqu'il permet de définir le nombre de lignes dans le tableau, les colonnes étant déjà définies. En effet, chaque élément de l'avis devant être suivi fera l'objet d'une nouvelle ligne.

Comment identifier les éléments à suivre dans l'avis de l'AE ?

Il s'agit des éléments appelant une réponse du MOA ou une prise en compte par l'autorité administrative. Ce sont **des recommandations** clairement formulées par l'AE dans son avis. Faisant souvent suite à un argumentaire, elles sont souvent en gras et italique dans le texte et débutent par « l'AE recommande ». Quelques formulations sont plus ambiguës mais peuvent appeler néanmoins une réaction du MOA. Par exemple, « *D'autres secteurs humides peuvent exister sur l'aire d'étude et méritent d'être recensés* » est un constat fait par l'AE mais ne conduit pas celle-ci à formuler une recommandation. Il a été choisi de ne pas retenir ces constats, qui peuvent être nombreux, afin de ne pas alourdir le suivi déjà complexe. En effet, le fait que le contenu soit érigé ou non en recommandation fait souvent l'objet d'un arbitrage au sein de l'AE, ce qui montre qu'elle a déjà fait un tri dans ce qu'elle a voulu dire.

Le fait de savoir s'il s'agit d'une ou plusieurs recommandations n'est pas forcément évident, notamment quand on trouve des formulations de type « listing ». Il faut trouver le juste milieu entre un découpage trop prononcé alourdissant l'analyse et un amalgame modifiant le propos initial de l'AE.

Voici quelques illustrations :

« L'AE estime que la démonstration de l'absence d'impact significatifs (...) n'est pas apportée par le dossier. L'AE recommande :

- à l'autorité administrative, d'appliquer la procédure d'autorisation du projet selon les dispositions de l'article L414.4 VII du CE,....

- au MOA, de compléter le dossier d'évaluation des incidences,.... »

Cette recommandation vise un seul objet, mais néanmoins deux acteurs sont cités. Il a été choisi ici de ne considérer qu'une seule recommandation puisque le MOA ayant complété son dossier, l'autorité administrative a considéré les impacts résiduels comme non significatifs et n'a pas initié d'autorisation à ce titre. La recommandation ayant été appliquée par le MOA, celle destinée à l'autorité administrative n'était plus d'actualité.

Notons également que l'AE formule parfois des constats n'appelant pas de réponses du MOA. Ces constats visent à mettre en lumière certains éléments du dossier (élément connu par ailleurs et ne figurant pas au dossier, ou peu mis en valeur dans le dossier,...), afin que l'ensemble des acteurs soient informés. Ces constats, notamment lorsqu'ils sont en gras et ou longuement présentés, suscitent souvent des réponses de la part du MOA (démenti, justification,...). Cette information peut, au jugé de la personne en charge du suivi, être capitalisée dans le tableau d'analyse. Il est conseillé de l'identifier clairement dans le tableau et de veiller à ne pas la comptabiliser dans l'analyse statistique. Si cela est pertinent, cette information pourra faire l'objet d'un paragraphe spécifique dans les synthèses par dossier et globalement. Le retour d'expérience sur les 5 cas n'a montré que 4 constats pertinents à reporter dans le tableau : ils concernent le projet de plate-forme multimodale du GPMH (avis 2011). Toutefois, ces constats étant très spécifiques au projet, ils n'ont pas été repris en synthèse.

Comment intituler une recommandation? Quels extraits citer sans défaut d'interprétation en l'absence des éléments de contexte ?

Le plus simple est de citer la recommandation telle qu'elle est formulée dans l'avis. Néanmoins, en cas d'absence d'argumentaire la justifiant, on peut constater que celle-ci devient incompréhensible, ou interprétable

différemment,...bien que l'AE fasse en sorte que ses recommandations soient autoportantes.

Le tableur propose dans l'onglet « analyse par recommandation détaillée » de retrouver les éléments permettant de comprendre « l'essence » de la recommandation. La colonne A doit permettre d'intituler la recommandation en des termes synthétiques suffisants pour en comprendre l'objet et la colonne B doit fournir les éléments complémentaires spécifiques au projet. La colonne B, servant principalement à mieux réaliser l'analyse, ne sera pas reprise dans le tableau de synthèse.

En cas de doute sur l'interprétation d'une recommandation, il peut s'avérer nécessaire de prendre contact avec la personne de l'AE en charge de la rédaction de l'avis.

Comment classer et hiérarchiser ces recommandations ?

Un classement par sujet de la recommandation :

Les avis de l'AE formulent les recommandations dans l'ordre d'apparition de leurs objets dans le contenu de l'étude d'impact tel que défini dans le code de l'environnement. Suivant le modèle de rédaction des avis de l'AE,, il est proposé des en-têtes grisés dans le tableau d'analyse afin d'identifier l'objet visé par la recommandation :

- Contexte et programme de rattachement du projet/ Contexte.
- Présentation du projet et des aménagements projetés/ Présentation du plan.
- Procédures relatives au projet / au plan.
- Appréciation globale des impacts du programme (en-tête non présent pour plan :programme).
- Analyse de l'état initial.
- Analyse de la recherche de variante et du choix du parti retenu/ Justification du plan retenu.
- Analyse des impacts du projet / Analyse des effets probables du plan.
- Dont les impacts cumulés (rajoutés par rapport au modèle car les impacts du projet sont souvent nombreux).
- Mesures de réduction, suppression, ou de compensation des impacts.
- Effets du projet sur l'état de conservation des sites Natura 2000 (si concerné).
- Analyse des coûts / avantages.
- Suivi des mesures et de leurs effets.
- Méthode.
- Résumé non technique.
- Analyse du projet de plan / programme (hors EE) (en-tête non présent pour projet).

Suivant la formulation, une recommandation peut concerner plusieurs catégories (en particulier dans le cadrage préalable). Afin de ne pas alourdir le document, chaque recommandation ne figurera que sous un seul en-tête. Ce dernier sera choisi préférentiellement selon le titre du chapitre ou du sous chapitre le contenant dans l'avis de l'AE et correspondant le mieux à la liste ci-dessus. Néanmoins, il sera nécessaire d'être attentif à analyser la prise en compte de la recommandation dans son ensemble.

Exemple : *L'AE recommande que dans l'étude d'impact soient identifiés **les impacts prévisibles non évitables sur les espèces protégées et leurs habitats, ainsi que les types de mesures de réduction et de compensation (avec le cas échéant leur mode d'évaluation) que RTE envisage de mettre en œuvre pour chaque espèce affectée, avec leur localisation envisagée.***

Cette recommandation a été intégrée au tableau uniquement sous l'en-tête « Analyse des impacts du projet » conformément à la rédaction de l'avis de l'AE. Il est à noter que dans ce cas, le suivi a montré que la partie « impact » a bien été réalisée dans l'EI mais pas la partie « mesures », d'où une prise en compte partielle par le MOA.

Une hiérarchisation par portée de la recommandation :

Recommandation de type A :

Ce sont celles qui visent à ce que l'enquête publique se passe le mieux possible mais qui sont dénuées d'enjeux lorsque celle-ci est terminée.

Elles sont souvent formulées à l'aide de « justifier, compléter le dossier, présenter, préciser... ».

Recommandation de type B :

Ce sont celles qui visent la conception même du projet (y compris des mesures ERC) et/ ou la rédaction de l'autorisation par l'autorité administrative. Elles sont souvent formulées à l'aide de « s'engager, ... »

Remarque :

Pour beaucoup de recommandations, cette hiérarchisation en A ou B n'est pas simple à mettre en œuvre, notamment pour les recommandations de type A qui peuvent conduire à une remise en question de la conception du projet.

Par exemple: "*Justifier dans l'étude d'impact la durée retenue pour la gestion des mesures compensatoires* ». Des engagements précis en termes de calendrier de mise en œuvre et de durée de gestion devraient, pour l'AE, accompagner systématiquement les mesures proposées. Par ailleurs, l'AE estime que les mesures proposées devraient correspondre à des engagements sur une durée équivalente à la durée de vie du projet, a minima à la durée de l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public maritime accordée ..."

Il s'agirait ici d'une recommandation de type A *stricto-sensu*, car on demande une justification pour le dossier d'étude d'impact, mais on peut néanmoins comprendre implicitement que cette recommandation invite soit l'autorité administrative (AD) à la prendre en compte dans l'acte, soit le MOA à revoir son engagement sur la durée. Il s'agirait donc plutôt d'une recommandation de type B.

Ce choix peut également être influencé par la prise en compte faite dans la suite du suivi : si la justification sur la durée du suivi s'avère pertinente par le MAO, on pourra alors préférentiellement la classer en A, sinon en B.

Il s'agit donc ici pour la personne en charge du dossier d'apprécier au mieux comment catégoriser une recommandation. Compte-tenu de tous les éléments mis à sa disposition.

Pour mémoire, il a été choisi de ne pas retenir de catégorie supplémentaire pour ces cas de figure afin de ne pas alourdir l'analyse, quitte à prendre conscience que ce classement peut parfois être subjectif. Le retour d'expérience sur les cas étudiés révèle que la difficulté de ce classement a principalement été rencontrée sur le cas du GPMH, où une catégorie AB avait été initialement proposée.

Une hiérarchisation par importance de la recommandation

Il est proposé ici une appréciation simple : niveau 1 d'importance, niveau 2 d'importance, en fonction du qualitatif (par exemple, quand on vise une jurisprudence de la CJUE, c'est très fort et il n'est pas nécessaire de disposer d'un argumentaire développé qui conduit à cette recommandation). Les recommandations les plus importantes sont également reprises dans la synthèse, en amont de l'avis détaillé. Là encore, une certaine subjectivité peut transparaître suivant la personne en charge du suivi, mais l'objectif est bien d'évaluer rapidement l'importance de la recommandation.

Difficultés et incertitudes

Ainsi, les analyses statistiques (nombre de recommandations appliquées, de niveau d'importance 1 ou 2 ou de portée A ou B, ...) sont à relativiser dans le sens où il existera certainement un biais entre deux personnes en charge du suivi : il est difficile d'une part de « découper » en nombre de recommandations distinctes et d'évaluer /catégoriser chacune d'elles.

3.4.2 - Analyse de la prise en compte par le MOA

Quand solliciter le MOA ? Et sous quelle forme ?

L'analyse de la prise en compte par le MOA peut se faire en plusieurs étapes : cadrage préalable (cf partie 3.4.5.), mémoire en réponse à l'avis de l'AE, mémoire en réponse aux réactions suscitées lors de l'enquête publique, postérieure à l'acte d'autorisation lors de l'application du dossier (et de son suivi en phase

d'exploitation pour les projets). Le tableau d'analyse permet de conserver cette information temporelle. L'analyse du mémoire en réponse reste la plus représentative du suivi de l'avis de l'AE par le MOA, car elle constitue une réponse directe aux recommandations formulées par l'AE. Les autres, plus éloignées dans le temps, peuvent révéler quelquefois un changement de position du MOA face à l'objet porté par une recommandation de l'AE. Il est alors intéressant d'identifier ce qui a provoqué ce changement (intervention d'un autre acteur, retour d'expérience, évolution réglementaire, changement du contexte, formulation différente de l'objet visé,...).

La réponse du MOA à l'avis de l'AE :

Dans la majorité des cas, le MOA rédigera un mémoire en réponse dans les jours ou semaines qui suivent l'avis afin de pouvoir le présenter lors de l'enquête publique. Ce mémoire en réponse n'est pas systématiquement communiqué à l'AE. Il fournit, pour la majorité des recommandations, les suites qui seront données pour leur application ou non. Effectivement, le retour d'expérience révèle qu'une fois le mémoire en réponse rédigé, la prise en compte des recommandations non appliquées évolue peu souvent.

La réponse du MOA au rapport de la commission d'enquête :

Lors de l'enquête publique, le commissaire enquêteur rédige généralement un procès-verbal relevant les questions recueillies, puis les transmet au MOA pour réponse avant d'émettre son propre avis. Cette étape permet ainsi au MOA de revoir son projet avant que le commissaire enquêteur ne formule d'éventuelles réserves ou recommandations.

Les sujets abordés dans ces questions peuvent rejoindre les recommandations formulées par l'AE. Ainsi, il convient de les identifier à la lecture rapide.

La réponse ultérieure à l'autorisation :

Cette partie est alimentée essentiellement par les comptes-rendus de suivi des mesures en phase de chantier et d'exploitation, ou d'interviews postérieures à l'autorisation sur des recommandations non appliquées jusqu'alors. L'avancement du projet peut amener le MOA à revoir sa position après la fin de l'enquête publique, notamment pour tenir compte d'obligations réglementaires qui peuvent lui être imposées par les diverses procédures d'autorisation, mais aussi pour des réalités terrains ou évolutions environnementales pouvant modifier ses engagements ou projets initiaux.

Comment évaluer la prise en compte du MOA ?

L'annexe B présente les consignes de remplissage des colonnes concernant le MOA : l'extrait des documents étudiés est cité, puis évalué en termes de prise en compte par le code couleur ci-dessous :

Recommandation totalement (ou quasi totalement) suivie d'effet
Recommandation partiellement suivie d'effet, d'efficacité relative, ou réponse moyennement convaincante
Recommandation contestée ou ignorée -

Si l'extrait du document analysé ne permet pas à lui seul d'apprécier cette évaluation, on l'expliquera en gras et italique (contexte, réponse inappropriée ou hors sujet, ...). Cette évaluation doit être qualitative : la longueur d'une réponse ne présume pas forcément de son sérieux.

Il faut donc garder un esprit critique face aux réponses du MOA et pouvoir distinguer, dans ses réponses, ce qui relève du plagiat, de ce qui est déjà dans l'étude d'impact : est-ce que le MOA n'a pas compris ? Considère-t-il le point soulevé comme sans importance ou est-il mal à l'aise faute de disposer de moyens suffisants pour y répondre, ou ne veut-il pas aller sur ce terrain ? L'ensemble des questions permettant cette analyse critique sont listées dans l'Annexe D : **comment juger de la pertinence d'une interview complémentaire et d'une trame d'interview.**

Comment, quand, et pourquoi interviewer le MOA ?

Une interview du MOA peut donc compléter judicieusement l'analyse de ces documents si elle se révèle pertinente. Elle ne vise pas à connaître les suites données à un avis (les documents suffisent), mais à en comprendre les raisons. Comme expliqué précédemment, elle nécessite une analyse amont approfondie du mémoire en réponse et la connaissance du dossier. Compte tenu de la disponibilité du MOA, il n'est pas nécessaire d'échanger avec lui si l'ensemble des réponses du mémoire sont complètes et intelligibles car il renverra l'interrogateur vers le document.

La réelle plus-value existe si la lecture du document soulève des questions : voir annexe D.

Cette interview se réalise, idéalement, suite à la communication des documents analysés, car, compte tenu de la durée et de la complexité d'un projet, le MOA ne se souviendra pas forcément du contenu détaillé de l'avis et n'aura pas forcément la disponibilité de s'y référer. Toutefois, il est assez complexe d'envisager une interview systématique sur ces 3 périodes (après mémoire en réponse à l'AE, après réponse au public et post autorisation), car elle nécessiterait de connaître à tout moment l'avancement de chaque dossier suivi et de se réinvestir à chaque fois dans le dossier. (cf paragraphe ci-dessous).

Ainsi peut-on préciser qu'un suivi direct...

- ...rapidement après le mémoire en réponse permet de connaître les réactions à chaud du MOA et d'obtenir alors des réponses précises lors de l'interview. Elles pourront concerner l'ensemble des recommandations formulées par l'AE, mais il sera alors impératif de réactualiser le suivi pour connaître les éventuelles évolutions et réactions des autres acteurs,

- ...rapidement après l'enquête publique, permet de connaître les réactions à chaud du MOA et d'obtenir alors des réponses précises lors de l'interview. Elles concerneront plus spécifiquement les recommandations de type B puisque celles relatives au bon déroulement de l'enquête seront obsolètes. Toutefois, il sera encore possible de demander au MOA pourquoi il a décidé de ne pas appliquer une recommandation de type A s'il en a encore la mémoire. A ce moment, il est alors possible d'analyser également la réaction du public et de la commission d'enquête. Il sera toutefois encore impératif de réactualiser le suivi pour connaître les éventuelles évolutions et réactions des autorités administratives.

-...rapidement après l'acte (ou les actes) d'autorisation : il est possible de perdre une partie des raisons expliquant la non application des recommandations par le MOA. Il sera possible de connaître en un seul suivi la réaction de tous les acteurs. Il peut même être envisagé de ne pas réactualiser le suivi si on est relativement satisfait des conclusions et que la réactualisation n'induirait qu'une faible plus-value. En effet, seules les recommandations de type B auront encore la possibilité d'évoluer, mais uniquement sous l'impulsion du MOA. Attention toutefois à bien vérifier que l'ensemble des autorisations ont bien été acquises (Natura 2000, loi sur l'eau...)

- Lors des travaux ou de l'exploitation du projet : il est fort probable de perdre les raisons expliquant la non application des recommandations par le MOA lors de l'interview. Le décalage entre la connaissance du dossier et son avancement sera alors important, ce qui ne facilitera pas les échanges. Il sera possible de connaître en un seul suivi la réaction de tous les acteurs, tout en risquant de perdre les « pourquoi ». Le lien entre l'avis de l'AE et les évolutions de la prise en compte ne pourront pas forcément être établis.

3.4.3 - Analyse de la prise en compte par le Commissaire enquêteur (CE) et le public

Pour le suivi des avis de l'AE, on se limitera à la consultation du public réalisée lors de l'enquête publique afin d'éviter d'alourdir les documents d'analyse. Toutefois, le public peut occasionnellement réagir à d'autres temporalités (concertation, mise à disposition des suivis d'avancement des travaux, ...) mais cette analyse ne serait pas justifiée en termes de plus-value / temps passé. Les conséquences de ces réactions du public peuvent néanmoins être visibles si elles entraînent une évolution de la prise en compte d'une recommandation par le MAO.

La commission d'enquête publique :

Le commissaire enquêteur est le garant des conditions correctes de consultation du public. A l'issue de celle-ci, il rédige un rapport reprenant les principales réactions du public, les réponses du MOA et son appréciation de la situation. Il rédige un avis synthétisant les éléments du rapport dont la conclusion peut contenir des réserves ou des recommandations à destination du MOA, le plus souvent. Le commissaire enquêteur peut décider de ne pas donner une suite favorable à des réactions du public en se rangeant à l'avis du MOA, et inversement.

Le public :

Ses réactions sont enregistrées dans des registres utilisés ensuite par le commissaire enquêteur pour la rédaction de ses avis. Le public a également la possibilité de se manifester lors des réunions publiques. L'analyse des comptes-rendu de réunions publiques et des registres demanderait un investissement trop important. Toutefois, le rapport du commissaire enquêteur pourra mettre en évidence quelques sujets dont il peut être intéressant de retrouver le propos initial du public et l'auteur. Le rapport comprend souvent des annexes précisant ces informations. Le cas échéant, ces éléments peuvent être demandés au commissaire lors d'un échange. Il peut également être profitable de pouvoir échanger avec les auteurs (associations, fédérations, ...). La sollicitation d'une interview auprès d'un particulier sera évitée lorsqu'elle touche à un problème individuel.

Ces acteurs de l'enquête publique constituent un levier pour déverrouiller une position négative du MOA envers une des recommandations de l'AE.

Comment évaluer la prise en compte du public et du commissaire enquêteur ?

Seuls les éléments concernant les recommandations de l'AE doivent être retenus pour cette analyse. L'annexe E présente les consignes de remplissage des colonnes concernant le public : l'extrait des documents étudiés est cité, puis évalué en termes de prise en compte par le code couleur ci-dessous :

Recommandation reprise sous forme de réserve du commissaire enquêteur
Recommandation reprise sous forme de recommandation
Recommandation simplement mentionnée (explicitement ou implicitement)
Recommandation contestée, ignorée, mal interprétée

Il est facile d'identifier les réserves et les recommandations du commissaire enquêteur, puisqu'elles sont clairement rédigées dans son avis. Pour le public, le code couleur sera soit jaune, rouge ou blanc.

Si l'extrait du document analysé ne permet pas à lui seul d'apprécier cette évaluation, on l'expliquera en gras et italique (contexte, déformation du propos de l'AE, ...). Cette évaluation doit être critique : les propos de l'avis du CE traite-t-il du même sujet/ problème que l'AE ? Ont-ils le même objectif en termes de moyens ? De résultats ?... L'ensemble des questions permettant cette analyse critique sont listées dans l'Annexe E : **comment juger de la pertinence d'une interview complémentaire et trame d'interview ?**, puisqu'il s'agit des mêmes sur lesquels on souhaitera interroger ces acteurs.

Comment et quand interviewer le CE ou le public ?

L'interview ne portera que sur les réactions du public, en lien direct avec les recommandations de l'AE et dont l'analyse des documents n'est pas satisfaisante à elle seule.

La réelle plus-value existe si la lecture du document soulève des questions : voir annexe E.

Cette interview se réalise, idéalement, suite à la diffusion des documents analysés, car le commissaire enquêteur intervient ponctuellement sur le dossier. Ainsi, il ne se souviendra pas forcément du contenu détaillé de l'avis et n'aura pas davantage la disponibilité de le consulter à nouveau. Toutefois, cela nécessite de

connaître à tout moment l'avancement de chaque dossier suivi. Compte tenu du moment où cette interview intervient, la trame d'interview sera à ajuster.

3.4.4 - Analyse de la prise en compte de (s) l'autorité(s) administrative(s)

Les services administratifs peuvent intervenir à plusieurs niveaux dans la vie d'un projet ou plan /programme : au stade de la concertation amont, de la consultation par le MOA pour aider à élaborer/ évaluer le dossier, au stade de l'autorisation voire des autorisations si plusieurs sont nécessaires, du suivi des engagements pris par le MOA et des mesures contenues dans les autorisations. La pertinence du suivi de ces acteurs intervient après l'avis de l'AE.

Dans les actes d'autorisation

Tous les actes d'autorisation (DUP, LSE, dérogation espèces protégées, arrêté, ...) seront collectés et analysés. L'identification exhaustive des documents est permise par l'onglet 4 du tableau d'analyse.

L'analyse du document est particulièrement attendue dans les cas suivants (par ordre de priorité) :

1. L'avis de l'AE peut directement interpeller l'autorité administrative pour la mise en œuvre d'une de ces recommandations, si celle-ci n'a pas été suivie d'effet par le MOA.
2. Sur les mesures concernant les mesures ERC et leur suivis, les recommandations de l'AE non prises en compte par le MOA peuvent lui être imposées par les autorités administratives par le biais des autorisations.
3. Ces actes d'autorisations font parfois référence à l'avis de l'AE, soit comme caution sur un sujet, soit comme argumentaire,

Dans le suivi administratif

Les services administratifs sont souvent associés au suivi des mesures ERC en phase de travaux et d'exploitation (comités, ...), ou sont à minima destinataires des rapports de suivis réalisés par le MOA. Ces rapports de suivis peuvent ainsi être obtenus soit par eux, soit par le MOA. Ils peuvent également préciser les actions/ réactions d'autres acteurs du suivi des mesures (associations, bureaux d'études, gestionnaires, ...). Le suivi peut durer plusieurs années, voire de décennies, et son organisation peut évoluer et être multiple (chaque mesure peut faire l'objet d'une organisation différente). Il est donc utopique de vouloir à ce stade réaliser un suivi exhaustif d'autant plus que le lien avec l'avis de l'AE sera ténu. L'analyse sera orientée sur les documents ensembliers produits et uniquement si nécessaire, sur les premières années de l'exploitation ; l'objet n'étant pas de réaliser une étude sur l'efficacité des mesures préconisées. Cette analyse aura pour objectif de repérer à la lecture rapide les sujets portés par des recommandations dont des évolutions étaient encore possibles.

Ces acteurs constituent un levier pour déverrouiller une position négative du MOA envers une des recommandations de l'AE.

Comment évaluer la prise en compte des autorités administratives ?

Seuls les éléments concernant les recommandations de l'AE doivent être retenus pour cette analyse. L'annexe B présente les consignes de remplissage des colonnes concernant le public : l'extrait des documents étudiés est cité, puis évalué en termes de prise en compte par le code couleur ci-dessous :

Légende de l'autorité administrative
Recommandation AB ou B prise en compte
Recommandation partiellement prise en compte
Recommandation ignorée

Si l'extrait du document analysé ne permet pas à lui seul d'apprécier cette évaluation, on l'expliquera en gras et italique (reprise partielle de la recommandation sur tel point, absence de réaction à une sollicitation pourtant

explicite de l'AE ...). Cette évaluation doit être critique : les propos de l'autorité administrative traite-t-il du même sujet/ problème que l'AE ? Ont-ils le même objectif en termes de moyens ? De résultats ?... L'ensemble des questions permettant cette analyse critique sont listées dans l'Annexe F : **comment juger de la pertinence d'une interview complémentaire et trame d'interview**, puisqu'il s'agit des mêmes sujets sur lequel on souhaitera interroger ces acteurs.

Comment et quand interviewer les autorités administratives ?

L'interview ne portera que sur les réactions en lien direct avec les recommandations de l'AE, et dont l'analyse des documents n'est pas satisfaisante à elle seule.

La réelle plus-value existe si la lecture du document soulève des questions : voir annexe F.

Cette interview se réalise, idéalement, suite à la diffusion des autorisations analysées. Pour le suivi des mesures, il n'existe pas de temporalité optimale, et le suivi est à adapter en fonction de l'avancement du projet. Le suivi de ces acteurs impliquerait de nouveau un suivi en plusieurs temps et de s'informer régulièrement de l'avancement du projet.

Pour le suivi des mesures, d'autres acteurs pertinents peuvent être identifiés à travers la lecture des comptes-rendu de suivi.

3.4.5 - Cas particulier du suivi d'un cadrage préalable

Suivi avant parution de l'avis de l'AE sur l'étude d'impact.

Les paragraphes 3.4.2, 3.4.3 et 3.4.4, sur les prises en compte par les différents acteurs sont un peu différentes lorsqu'il s'agit d'un cadrage préalable, puisque la temporalité intervient bien plus tôt dans le dossier suivi. Le MOA n'est pas tenu de répondre à ce cadrage ni par écrit, ni par oral. En l'absence de l'avis de l'AE sur l'étude d'impact, les suites données par le MOA aux recommandations ne sont pas connues de façon définitive et pourront évoluer. Dans la majorité des cas, on peut être confronté à l'absence de données exploitables. Dans certains cas, la temporalité du cadrage permet de collecter des documents pouvant donner des indications (débat public, concertation, ...). L'interview devient donc indispensable puisqu'elle peut constituer l'unique source de données.

L'appréciation de la prise en compte doit se faire par un code couleur adapté :

Engagement clair du MOA pour la prise en compte
Engagement du MOA moins évident (implicite ou non affiché mais laissant penser que suivi)
Élément en voie de non prise en compte
Prise en compte non connue

L'interview du MOA doit tout d'abord permettre de connaître :

1. L'avancement du projet dans la démarche d'évaluation environnementale (position du projet / programme plus vaste, choix d'un MOE, états initiaux engagés, itération entre les équipes de conception et d'environnement, ...) et dans l'élaboration de l'étude d'impact proprement dite (choix d'un ensemble environnemental, avancement des études thématiques environnementales, analyse multicritère et aide à la décision, ...)
2. Le MOA consulte-t-il régulièrement le cadrage ? L'utilise-t-il comme une ligne de conduite pour orienter l'évaluation environnementale de son projet ?
3. Puis, compte-tenu des réponses précédentes, l'interview ciblera certaines recommandations plus spécifiquement : le choix d'approfondir certaines recommandations reposera sur celles pouvant être pertinentes à ce stade d'études préalables. Par exemple, celles liées à la démarche d'évaluation, à la définition initiale du projet, aux diagnostics préalables sont pertinentes dès le début, alors que celles liées au contenu du dossier ne sont à interroger qu'une fois la rédaction de l'étude d'impact bien engagée.

Suivi après parution de l'avis de l'AE sur l'étude d'impact

Dans ce cas, l'appréciation se fait à la lecture de l'EI et/ ou de l'avis de l' AE qui aura repris les recommandations du cadrage non appliquées et toujours d'actualité. La prise en compte s'évalue de la même manière qu'au 3.4.2.

3.5 - Rédiger la synthèse de cette analyse

L'outil d'analyse détaillé ci-dessus présente l'avantage d'une analyse exhaustive, complète par acteurs et dans le temps. Mais compte-tenu du nombre d'onglets et de la taille des tableaux d'analyse, sa lecture en l'état est complexe. Cette étape indispensable doit donc permettre de rédiger une synthèse pour en extraire les éléments devant être portés à la connaissance de l'AE :

- Une fiche de synthèse par dossier suivi ; présentant les résultats du suivi par les différentes approches possibles :
 - prise en compte quantitative et/ ou qualitative,
 - temporelle,
 - par acteurs,
 - par importance ou objectif de la recommandation,
 - par verrous,
 - par questionnements rétrospectifs qu'il peut induire pour l'AE, ...
 -

Pour aider à la rédaction de cette synthèse, une trame très détaillée existe. Au sein de cette trame, les éléments suivants guident le rédacteur :

- éléments à copier depuis le tableau d'analyse et parlant d'eux même,
 - questions auxquelles un chapitre rédigé doit répondre au vu des éléments traités dans une partie clairement identifiée du tableau d'analyse,
 - des propositions de rédaction en italique à valider, compléter ou modifier pour coller au dossier. La rédaction retenue ne sera plus en italique afin de la distinguer de la consigne,
 - liste des éléments à dénombrer dans le tableau d'analyse sur le plan quantitatif,
 - liste des éléments à dénombrer dans le tableau d'analyse sur le plan qualitatif,
 - liste des éléments à dénombrer dans le tableau d'analyse sur le plan temporel,
- En fin de rédaction, la synthèse finale devra être épurée des consignes initiales en italique.

Les parties 1 et 2 de la fiche de synthèse ne comportent aucune complexité de remplissage.

3.5.1 - Analyse détaillée des recommandations non ou partiellement appliquées ou dont la prise en compte a évolué dans le temps

Il s'agit de la partie 3 de la fiche de synthèse.

Cette partie ne doit traiter que des recommandations non ou partiellement appliquées ou dont la prise en compte a évolué dans le temps **et** dont l'analyse a montré un élément pertinent à porter à la connaissance de l'AE. Cette deuxième condition n'est pas toujours facilement perceptible ; aussi, si le nombre de recommandations est relativement faible (ce qui est assez souvent le cas), on pourra toutes les présenter.

En effet, dans cette partie, l'idée est d'approfondir l'analyse des éléments collectés pour chaque recommandation concernée. Le tableau d'analyse avait permis d'analyser par document et par acteur les suites données à une recommandation.

Par recommandation, l'analyse faite en synthèse doit permettre de confronter ces différentes suites identifiées afin :

- d'identifier les verrous,

- d'identifier les évolutions de la prise en compte,
- de chercher les causes/ explications : des éléments ultérieurs permettent parfois d'éclairer une réponse antérieure.
- d'identifier ce que ces éléments peuvent impliquer comme questionnement rétroactif de l'AE.

Concrètement, cela est issu de la vision d'ensemble des réactions qu'une recommandation a suscitées. Le tableau d'analyse est rempli **par colonne**. La partie 3 de la synthèse permet l'analyse **par ligne** de ce tableau.

Par recommandation, un tableau sera rempli dans la fiche de synthèse (en italique, figure les consignes) :

Intitulé	<i>Citer la recommandation (ou un extrait si elle est trop longue)</i>
Caractéristique	<i>B1 ou 2 / Préciser l'intitulé du chapitre dans le cadrage de l'AE</i>
Cibles	<i>Pour l'application : le MOA ? Autres ? Pour l'effet de l'application : l'information du public ?</i>
Prise en compte	<i>Citer l'extrait pertinent (issu du tableau d'analyse) et reporter le code couleur permettant d'apprécier la prise en compte (issue du tableau d'analyse)</i>
Causes et verrous	<i>Par cibles : ? et par nature : inconnu, technique, réglementaire....</i>
Questionnement rétroactif de l'AE :	<i>Compte tenu de la manière dont la recommandation n'a pas été prise en compte, identifier les questionnements rétroactifs pour l'AE. Exprimer les éventuelles pistes que l'AE peut utiliser pour parvenir à son objectif. Antériorité ? : citer les autres dossiers sur lesquels cette recommandation a déjà posé le même type de constat (de mémoire ou observées lors du remplissage des outils ensembliers).</i>

Une conclusion reprendra les éléments essentiels de cette analyse en termes d'identification des verrous et de questionnement rétroactif pour l'AE. Ces constats doivent être synthétiques et autoportants.

Exemple de rédaction :

L'attention de l'AE est portée sur :

- *l'explicitation par l'AE des responsabilités incombant aux collectivités, distinctes de celles du MOA en termes d'urbanisme, afin que le MOA n'entende pas la recommandation comme un engagement attendu de sa part mais comme des éléments d'information qu'il peut communiquer à titre indicatif en rappelant la responsabilité des collectivités dans ce domaine.*
- *une rédaction visant à encourager le MOA à faire des propositions d'accompagnement ou de mise en alerte aux collectivités basées sur son retour d'expérience, sans qu'il ne se sente responsable de cette thématique.*
- *la rédaction longue et détaillée de 2 recommandations qui ont desservi l'objectif visé par l'AE, en perdant le lecteur et le MOA dans la finalité de celle-ci. Le MOA ne rebondit que sur la première partie de la recommandation sans comprendre la finalité de celle-ci. Pour l'une d'elle, l'usage de puce ou tiret aurait clarifié la lecture. Pour l'autre, une formulation plus courte et directe aurait été plus efficace, sans nuire à son autoportance.*
- *la précision des compléments demandés lorsque l'élément demandé par l'AE est déjà présent dans le dossier, où, du moins, présenter en quoi les éléments déjà présents ne sont pas suffisants.*
- *l'importance de rédiger des recommandations qui soient le plus autoportantes possible. En effet, le MOA précise avoir eu des difficultés parce que des associations citent des recommandations sorties de leur contexte, ce qui peut prêter à confusion vis-à-vis du public et discréditer le projet lors de l'enquête.*

3.5.2 - Questions autour de la non prise en compte d'une recommandation (contestée / ignorée)

Il s'agit des recommandations classées en rouge. Leur identification est souvent aisée, puisque le MOA l'ignore complètement dans son mémoire en réponse, ou formule clairement son opposition. Toutefois, les contestations du MOA peuvent aboutir à plusieurs constats :

- que son argumentaire soit valide ou non, le MOA n'amène pas d'élément nouveau sur la situation (citation de la réglementation existante, reprise d'élément du dossier, point de vue différent ...)
- bien que contestant, le MOA amène par sa réponse de nouveaux éléments de contexte qui semblent pertinents, attestant que ce dernier a étudié la situation sérieusement et a mis en évidence des raisons jusqu'alors visiblement inconnues de l'AE.

Pour ces dernières, le code couleur restera rouge, néanmoins l'analyse approfondie doit permettre de préciser que la recommandation de l'AE a été efficace dans une certaine mesure puisqu'elle a permis d'amener de nouveaux éléments soit pour l'enquête publique, soit en retour d'expérience pour l'AE.

3.5.3 - Analyse des recommandations directement appliquées

Certaines recommandations ont été très efficaces et cette efficacité peut être liée à une action particulière de l'AE : argumentaire, formulation,

Ces recommandations seront donc analysées selon la même méthode présentée au 3.5.1

NB/ les recommandations de type B sur lesquels le MOA s'est engagé favorablement dans le mémoire en réponse peuvent finalement ne pas se concrétiser lors de la réalisation du projet.

3.5.4 - Réactions détaillées par acteurs

Cette partie ne présente pas de complexité. L'analyse est facilitée par des questions à choix multiples. A partir de cela et du tableau d'analyse, des conclusions seront formulées par acteurs. Pour le MOA, les conclusions rejoindront souvent des éléments déjà mis en évidence dans la partie précédente. Pour les autres acteurs, ces conclusions seront l'occasion de mettre en avant d'autres éléments.

Exemple :

Compte tenu de l'absence de réaction du public, l'attention de l'AE est portée sur :

- la connaissance ou non de l'existence de l'avis et la compréhension de son utilité, voire sa compréhension technique,

L'AE et le public ont tous deux un intérêt à ce que le public s'empare explicitement de l'avis : comment alors rendre cet avis plus visible ?

3.5.5 - Conclusion

La conclusion finale doit être une synthèse de toutes les conclusions intermédiaires du document. Sa seule lecture doit permettre à l'AE d'avoir, par dossier, une vision générale de la prise en compte de son avis et des questionnements rétroactifs qu'il suscite.

3.5.6 - Réactualisation du suivi d'un avis

L'appréciation des suites données peut nécessiter d'être réalisée en plusieurs fois afin de suivre l'avancement et l'évolution du projet si celui-ci se poursuit sur plusieurs années. L'organisation pratique de cette réactualisation est détaillée en annexe G. Pour l'analyse, les éléments détaillés ci-dessus pour l'étape 2 suffisent.

4 - Étape 3 : Valoriser le suivi individuel de chaque dossier dans une synthèse globale

Le suivi des suites données à un avis de l'Ae nécessite un travail conséquent de recherche et d'analyse pour chaque dossier. Chaque synthèse de dossier suivi constitue une donnée d'entrée pour une nouvelle analyse plus globale portant sur l'ensemble des avis.

Deux outils de suivi, tous avis confondus, ont été élaborés pour présenter la vision d'ensemble de ces suivis individuels. L'un précise les résultats quantitatifs (et qualitatifs dans une moindre mesure) pour apprécier la prise en compte des avis dans leur ensemble (en vu du rapport annuel par exemple), l'autre recense les recommandations ayant mis en évidence des éléments susceptibles d'intéresser l'AE dans la production de ses futurs avis.

L'ensemble des données devant alimenter ces outils sont déjà présentes dans les résultats de l'étape 2. Chacun de ces deux documents doit être complété pour chaque dossier suivi ou réactualisé.

Le tableau de bord ne présente aucune difficulté de remplissage.

La synthèse des éléments remarquables issus des suites données aux avis de l'AE ne présente pas non plus de grande difficulté.

Les conclusions à porter à la connaissance de l'AE pour chaque dossier, sont insérées dans ce rapport. Son sommaire suit le modèle de rédaction des avis de l'AE du CGEDD, et les éléments sont à reporter selon les chapitres de ce modèle. L'annexe reprend les tableaux d'analyse des recommandations ayant permis ces constats pour plus de détail.

L'annexe H fournit des éléments d'aide au remplissage de l'outil tableau de bord.

Annexes

Annexe A - Initier le suivi d'un dossier

1. Créer un répertoire pour stocker les éléments relatifs au nouveau dossier dans le dossier « détails des dossiers suivis » selon l'arborescence proposée ci-dessous.
2. Collecter le fond de dossier initial auprès de l'AE.
3. Sélectionner le modèle de tableau et de trame de synthèse adapté au type de dossier suivi et les remplir en fonction des éléments transmis par l'AE (onglet 1 à 4).
4. Compléter la collecte à partir des documents pré-identifiés dans l'onglet 4 du tableau, suivant l'avancement du projet au moment où le suivi est initié.
5. Commencer l'analyse des documents collectés en remplissant l'onglet 5.

Proposition d'arborescence du classement dossier :

- ↳ Dossier de suivi des avis de l'AE
 - 1 Méthode et modèles (contient les outils et la méthode à utiliser pour chaque nouveau dossier suivi)
 - 2. Suivi global
 - ↳ 1. Tableau de bord global (permet de savoir quand reprendre le suivi pour chaque dossier)
 - 2. Synthèse globale
 - 3. Détail des dossiers suivis :
 - ↳ 1. Date_avis/cadrageAE_MOA_nomDossier
 - ↳ 1. Données_collectées : classées par étapes, procédure ou autorisation
 - 1 Document soumis à l'AE (EI, études préalables, courriers...)
 - 2 Avis et Mémoire en réponse
 - 3 Enquête publique
 - 4 Autorisations
 - 5 Mise en œuvre et suivi
 - 6 Interviews complémentaires
 - ↳ 2. Livrables
 - 1 Tableau d'analyse_MOA_nom Projet (dernière version)
 - 2 Synthèse_MOA_nomprojet (dernière version)
 - 3 Versions antérieures (contient les différentes versions au fil des actualisations du suivi)

Annexe B - Consignes pour utiliser le tableau d'analyse d'un cas

L'onglet 1 « fiche d'identification » ne présente aucune difficulté de compréhension. Les colonnes B et C (si besoin) sont à remplir. On veillera à préciser la date, l'importance (indispensable ou secondaire) et l'objet du prochain suivi préconisé.

L'onglet 2 « chronologie détaillée » ne présente aucune difficulté de compréhension.

L'onglet 3 « contacts et historique » ne présente aucune difficulté de compréhension.

L'onglet 4 « identification documents acteurs » propose de comparer le dossier suivi (colonne G, H I à remplir) à un dossier type exhaustif (colonne A à F à consulter pour référence).

Selon les phases du projet (colonnes A et B), il présente les données pouvant exister (colonne C) les sources de ces données (colonne D) les interviews potentielles à réaliser et quelques questions préliminaires à se poser pour juger de leur pertinence (colonne E et F) – *Le cas des interviews est traité en annexes D-E-F*

Les colonnes G, H, I sont à remplir. La colonne G est une sorte de curseur permettant de situer où se trouve le projet par rapport à un projet de référence : on teintera la colonne en orange jusqu'à la ligne concernant l'étape où se situe le projet suivi. Quelques dates pourront être positionnées comme repères temporels. La colonne I doit être remplie par oui ou non. La colonne J doit préciser si les documents ont pu être récupérés et les difficultés éventuelles.

L'onglet 5 « Analyse détaillée » permet d'extraire les données pertinentes des documents collectés, dans l'objectif d'avoir une vision d'ensemble de la prise en compte d'une recommandation tout au long de la vie d'un projet / plan / programme. Suivant les variantes, 2 onglets d'« Analyse détaillée » peuvent être proposés (pour les projets par exemple, cas des avis simples ou de 2 avis de l'AE sur un même projet, ...), seul l'onglet pertinent sera conservé, l'autre sera supprimé.

Pour les projets (avec avis simple) et les plans/ programmes :

Les colonnes A à C concernent les recommandations formulées par l'AE.

La colonne A liste l'ensemble des recommandations formulées dans l'avis, sous forme synthétique. Chaque ligne correspond à une recommandation. Celles-ci sont regroupées selon le sujet qu'elle traite (ligne « en-tête » grisée). La colonne B cite les extraits de l'avis de l'AE permettant de bien interpréter la recommandation. La colonne C caractérise chaque recommandation par catégorie A ou B et par niveau d'importance 1 ou 2. C'est dans cette colonne que des cibles différentes du MOA, visées par la recommandation, seront précisées.

Les colonnes D à F concernent le MOA. Elles permettent de distinguer à quelle temporalité le MOA se positionne vis-à-vis de la recommandation : D mémoire en réponse ; E lors de l'enquête publique ; F post autorisation. Un code couleur (cf. ligne 1 à 4) à renseigner par case remplie permettra d'apprécier visuellement comment la réponse apportée par le MOA permet de prendre en compte la recommandation. Les cases non remplies restent blanches, les cases où des éléments sont cités à titre d'information restent blanches. La citation sera privilégiée, l'usage de guillemets est recommandé, ainsi que les « (...) » pour les coupures, et en cas de différentes sources documentaires, celle-ci sera précisée entre parenthèse.

Pour les cases colorées, en particulier jaune ou rouge, une justification analytique pourra être inscrite en gras dans la case concernée. (exemple : réponse hors sujet, réponse obsolète, argumentaire peu convaincant, ...)

Les colonnes G et H concernent la consultation du public. La colonne H n'approfondira que les éléments mis en évidence par le rapport de la commission d'enquête. En effet, le traitement de toutes les contributions du public constituerait un investissement important à faible plus-value. Un code couleur (cf. ligne 1 à 4) à renseigner par case remplie permettra d'apprécier visuellement comment les réactions du public et du commissaire permettent de prendre en compte la recommandation. Les cases non remplies restent blanches, les cases où des éléments sont cités à titre d'information restent blanches. La citation sera privilégiée, l'usage de guillemets est recommandé, ainsi que les « (...) » pour les coupures, et en cas de différentes sources documentaires, celles-ci seront précisées entre parenthèses. Pour les cases colorées, en particulier jaune ou rouge, une justification

analytique pourra être inscrite en gras dans la case concernée. (exemple : recommandation détournée, mal interprétée...)

Les colonnes I à K concernent l'autorité administrative. Elles permettent de distinguer à quelle temporalité les différentes autorités administratives se positionnent vis-à-vis de la recommandation : I autorisation principale ; J autres autorisations ; K contrôle du suivi des mesures ERC. Un code couleur (cf. ligne 1 à 4) à renseigner par case remplie permettra d'apprécier visuellement comment la réponse apportée par l'autorité administrative permet de prendre en compte la recommandation. Les cases non remplies restent blanches, les cases où des éléments sont cités à titre d'information restent blanches. La citation sera privilégiée, l'usage de guillemets est recommandé, ainsi que les « (...) » pour les coupures, et en cas de différentes sources documentaires, celles-ci seront précisées entre parenthèses. Pour les cases colorées, en particulier jaune ou rouge, une justification analytique pourra être inscrite en gras dans la case concernée. (exemple : non justifiée réglementairement, ...)

La colonne L permet d'évaluer la prise en compte finale de la recommandation, depuis le mémoire en réponse du MOA, et compte tenu des influences possibles des autres acteurs. Par retour d'expérience, la prise en compte évolue peu souvent entre le mémoire en réponse et la prise en compte en fin de suivi. Par ligne, les colonnes B et L seront donc souvent de même couleur.

Les onglets 6 et suivants proposent des consignes simples pour synthétiser le tableau d'analyse détaillée.

Pour les projets avec 2 avis, ou avec cadrage et avis, les tableaux suivent la même logique mais des colonnes intermédiaires ont été rajoutées pour distinguer lequel des 2 avis est issu la recommandation et pour apprécier l'évolution entre les 2 avis de l'AE.

Pour les cadrages, les tableaux suivent la même logique mais des colonnes intermédiaires ont été supprimées car elles ne sont pas pertinentes.

Annexe C - MOA : Comment juger de la pertinence d'une interview complémentaire et trame d'interview

L'intérêt d'une interview est de la cibler sur les spécificités du projet. Les questions d'ordre général ne doivent pas à elles seules justifier une interview. En effet, les retours d'expérience ont montré que des réponses génériques sont souvent apportées et qu'outre une appréciation de la perception de l'AE par le MOA, elle ne permet pas de répondre concrètement au suivi des recommandations. De plus, plusieurs études (rapport annuel, ...) ont déjà mis en évidence ces éléments.

La nécessité d'une interview se juge suite à l'analyse des documents collectés. En effet, le MOA n'étant souvent plus dans le vif du sujet, il risque de renvoyer son interlocuteur vers ces documents. La connaissance de leur contenu permettra de mieux orienter la question.

Ainsi il est important de rédiger des questions spécifiques au projet, portant sur les recommandations de l'AE là où les documents révèlent l'absence de réponses, des réponses partielles, ambiguës ou hors sujet.

La nécessité d'une interview s'évalue si, à la lecture du mémoire en réponse ou des documents ultérieurs, les questionnements suivants subsistent ; et ce, **uniquement sur les sujets en lien avec les recommandations de l'AE** :

Questions ciblées sur le mémoire en réponse et les réponses du MOA à l'EP :

1. A-t-on des problèmes de compréhension sur les réponses apportées ? Si oui, il faut interroger le MOA pour qu'il les explique.
2. Les réponses apportées sont-elles hors sujet ? Si oui, il faut interroger le MOA sur sa compréhension de la recommandation, l'éventuelle incapacité (technique, humaine, financière,...) du MOA à pouvoir y répondre ?
3. Les réponses apportées semblent-elles irréalistes ou inadaptées ? Si oui, il faut interroger le MOA sur le choix de sa réponse (source, retour d'expérience,...) , les garanties qu'il propose en termes de résultats.
4. Existe-il des propositions ignorées ? Si oui, le MOA peut-il préciser pourquoi cette absence de prise en compte ?
5. Il n'y a pas de mémoire en réponse. Il faut interroger le MOA sur ce choix d'absence de réponse : le juge-t-il inutile ? Continue-t-il la procédure ou revoit-il son dossier pour le soumettre à un nouvel avis ?

Questions complémentaires d'ordre plus général :

6. Le MOA considère-t-il l'AE comme un partenaire lui permettant d'identifier les points forts et faibles de son dossier afin de l'améliorer pour la suite ?

7. Le voit-il comme l'expression de contraintes supplémentaires ?

8. S'il s'agit d'un MOA récurrent, de quelle manière envisage-t-il de tenir compte de cette expérience dans sa façon d'aborder un nouveau projet ?

Questions complémentaires pour des phases ultérieures à l'autorisation :

- Si des recommandations de l'AE qu'il ne voulait pas prendre en compte lui ont été imposées par l'acte d'autorisation, comment les met-il en œuvre ? A-t-il compris pourquoi cela lui a été demandé ? A-t-il changé de position vis-a-vis de cette demande ?

- Comment se passe la mise en œuvre des mesures et du suivi ? Si des recommandations de l'AE sur les mesures ERC et leur suivi semblaient controversées, le MOA sera interrogé plus spécifiquement sur leur mise en œuvre.

- Le suivi réalisé fait-il l'objet d'une mise à disposition du public ?

Annexe D - Public/ CE : comment juger de la pertinence d'une interview complémentaire et trame d'interview

La nécessité d'une interview s'évalue si, à la lecture du rapport et avis du CE, les questions suivantes subsistent, et ce, **uniquement sur les sujets en lien avec les recommandations** de l'AE :

1. A-t-on des problèmes de compréhension sur les propos du CE/ public ? Si oui, il faut interroger l'acteur concerné pour qu'il les explique.
2. Les références à l'avis de l'AE sont-elles hors sujet ou inappropriées ? Si oui, il faut interroger l'acteur sur sa compréhension de la recommandation.
3. Le CE conteste une recommandation de l'AE pourtant pertinente, pourquoi ?
4. Pourquoi le public ou le CE ne se sont-ils pas appuyés sur les recommandations de l'AE, alors qu'ils s'inquiètent des mêmes sujets ?
5. Aucune référence n'est faite à l'avis de l'AE. Le public/ CE en a-t-il eu connaissance ? Sait-il à quoi sert l'avis de l'AE ? Et qu'est-ce que l'AE ?

Questions complémentaires d'ordre plus général :

6. Le public/ CE voit-il l'AE comme un partenaire lui permettant d'identifier les points forts et faibles du dossier ? Ou comme une démarche administrative qui ne le concerne pas ?
7. A-t-il consulté l'avis de l'AE ?

Annexe E - Autorité administrative : comment juger de la pertinence d'une interview complémentaire et trame d'interview

La nécessité d'une interview s'évalue si, à la lecture des autorisations ou documents de suivi des mesures, les questions suivantes subsistent, et ce, **uniquement sur les sujets en lien avec les recommandations** de l'AE :

Acte d'autorisation

1. L'autorité administrative était identifiée comme destinataire d'une recommandation, y a t-elle répondu ? Si non, pourquoi ? Si oui, pourquoi la réponse est-elle défavorable ?
2. Les références à l'avis de l'AE sont-elles hors sujet ou inappropriées ? Si oui, il faut interroger l'acteur sur sa compréhension de la recommandation
3. L'autorité administrative conteste une recommandation de l'AE pourtant pertinente, pourquoi ?
4. A-t-on des problèmes de compréhension sur les propos de l'autorité administrative ?
5. Aucune référence n'est faite à l'avis de l'AE. Pourquoi ? L'autorité administrative s'en est elle inspirée pour la rédaction de son acte ? A-t-elle consulté l'avis de l'AE ?

Suivi des mesures :

1. Si les documents de suivis semblent trop peu nombreux ou inexistant : les services de l'État en charge de vérifier l'application des mesures par le MOA seront interviewés :
 - Le MOA communique-t-il le suivi qu'il réalise ? Êtes vous membres ou invités aux comités de suivis s'ils existent ?
 - Le suivi initié vous semble-t-il satisfaisant ?
2. Si des recommandations de l'AE sur les mesures ERC et leur suivi semblaient controversées auparavant, l'autorité administrative sera interrogée sur leur mise en œuvre actuelle.
3. Le suivi réalisé fait-il l'objet d'une mise à disposition du public ?
4. Les documents mettent-ils en évidence un autre acteur pertinent à interviewer (gestionnaire, association, ..) sur un sujet bien spécifique correspondant à une recommandation initiale de l'AE ?

Cadrage préalable L'interview du MOA doit tout d'abord permettre de connaître :

1. l'avancement du projet dans la démarche d'évaluation environnementale (position du projet / programme plus vaste, choix d'un MOE, états initiaux engagés, itération entre les équipes de conception et environnement, ...) et dans l'élaboration de l'étude d'impact à proprement parler (choix d'un ensemble environnemental, avancement des études thématiques environnementales, analyse multicritères et aide à la décision,)
2. Le MOA consulte-t-il régulièrement le cadrage ? L'utilise-t-il comme une ligne de conduite pour orienter l'évaluation environnementale de son projet ?
3. Puis, compte tenu des réponses précédentes, l'interview ciblera certaines recommandations plus spécifiquement : le choix d'approfondir certaines recommandations reposera sur celles pouvant être pertinentes à ce stade d'études préalables. Par exemple, celles liées à la démarche d'évaluation, à la définition initiale du projet, aux diagnostics préalables sont pertinentes dès le début, alors que celles liées au contenu du dossier ne sont à interroger qu'une fois la rédaction de l'étude d'impact bien engagée.

Annexe F - Déroulé d'une actualisation du suivi

1. Consulter le tableau de bord et réaliser le suivi de chaque dossier dont la date d'actualisation du suivi préconisée est arrivée ou dépassée. Prendre en compte le critère de priorité si nécessaire pour organiser celui-ci.
2. Consulter le fichier tableur relatif au dossier dont le suivi est à actualiser. Prendre connaissance des onglets 1 à 4 .
En fonction des éléments déjà collectés lors de la dernière actualisation, du planning prévisionnel, l'onglet 4 permet d'identifier les étapes du dossier qui ont dû avoir lieu depuis la dernière actualisation.
A l'aide de l'onglet 4, identifier la (ou les) source(s) concernée(s) par ces étapes.
3. Contacter la (les) sources pour connaître l'avancement réel et collecter les documents nécessaires.
Le MOA étant l'acteur principal du projet, il peut donc être choisi de faire un point d'avancement systématique avec lui, de collecter les données à sa disposition (données identifiées à l'aide de l'onglet 4) et de faire appel aux autres sources dans un second temps.
4. Analyser les documents et rendre cette analyse exploitable par l'intermédiaire de l'outil de travail proposé dans l'onglet « analyse détaillée par recommandation » :
 - Remplir les colonnes F à M si elles sont concernées par les éléments collectés et préciser comment le document prend en compte chaque recommandation par l'utilisation du code couleur..
 - Griser les colonnes F à M vides et pour lesquelles aucune réponse n'est attendue dans la suite du suivi.
 - Remplir si possible les colonnes N et O.
5. Actualiser l'onglet de synthèse avec les nouveaux éléments.
6. Actualiser la fiche de synthèse avec les nouveaux éléments.
8. Réactualiser les onglets 1 à 4.
9. Réactualiser le tableau de bord et la synthèse globale pour ce dossier (prochaine date proposée)

Annexe G - Aide au remplissage de l'outil « tableau de bord »

Ce tableau se compose de 2 onglets.

Le premier onglet contient les données relatives à **l'avancement du suivi pour chaque dossier**. Il permet d'identifier les dossiers dont le suivi est clos, et ceux dont le suivi est en attente d'une actualisation. Les dates d'actualisation et les objets de cette actualisation doivent clairement être précisés.

Le second résumera les informations principales extraites de l'analyse individuelle d'un dossier. Toutes sont normalement contenues dans la synthèse par dossier.

Les dossiers sont entrés par ligne. Les colonnes B à K dénombrent les recommandations concernées (nb de A, de B,) pour alimenter une analyse statistique. Les colonnes L à Q rappellent succinctement les principaux constats et les réactions d'acteurs. Les colonnes R à T présentent les pourcentages les plus parlants pour caractériser la prise en compte. La colonne U résume les principaux éléments à porter à la connaissance de l'AE en termes de retour d'expérience et la colonne V cherche à montrer les sujets d'opposition récurrents suivant les dossiers.

Focus sur les colonnes J et T :

Une recommandation contestée est classée en rouge. Toutefois et dans de rares cas, il arrive que la réaction du MOA amène de nouveaux éléments dont la pertinence est avérée. (cf paragraphe 3.5.2)

Ainsi, l'exemple de la charte du PNP montre que certaines recommandations auraient plus desservi qu'aider la protection de l'environnement.

Pour ces cas, la recommandation de l'AE a répondu à l'objectif escompté : un éclairage complémentaire vient présenter la situation sous un angle nouveau et la réponse apportée est satisfaisante.

On pourra ainsi comptabiliser ces recommandations par le biais de ces 2 colonnes.



Connaissance et prévention des risques – Développement des infrastructures – Énergie et climat – Gestion du patrimoine d’infrastructures
Impacts sur la santé – Mobilités et transports – Territoires durables et ressources naturelles – Ville et bâtiments durables

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

Département Environnement Territoires Climat - 46, rue Saint-Théobald - BP 128 - 38081 L'ISLE D'ABEAU CEDEX - +33 (0)4 74 27 51 51

Siège social : Cité des mobilités - 25, avenue François Mitterrand - CS 92 803 - F-69674 Bron Cedex - Tél : +33 (0)4 72 14 30 30

Établissement public - Siret 130 018 310 00107 - TVA Intracommunautaire : FR 94 130018310 - www.cerema.fr