



Mission régionale d'autorité environnementale

Île-de-France

**Avis délibéré de la Mission régionale d'autorité environnementale
sur la demande de cadrage préalable à la réalisation de l'évaluation
environnementale du règlement local de publicité (RLP)
révisé de Paris**

n°MRAe IDF-2020-5259

Préambule relatif à la présente note

La Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) d'Île-de-France s'est réunie le 7 mai 2020 par audioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'examen de la note de cadrage sollicitée par la ville de Paris sur le projet de révision de son règlement local de publicité (RLP).

La MRAe a été saisie en application de l'article R.122-19 du code de l'environnement par la Ville de Paris, la demande ayant été reçue le 9 janvier 2020 par la DRIEE.

Étaient présents : Paul Arnould, Jean-Jacques Lafitte, Jean-Paul Le Divenah, François Noisette (titulaires) ainsi que Catherine Mir et Judith Raoul-Duval (suppléantes) et Noël Jouteur, chargé de mission.

Après discussion sur le projet de note de cadrage, celui-ci a fait l'objet de modifications soumises à l'avis des membres de la MRAe avant délibération. Les membres de la MRAe ont délibéré par voie électronique sur le projet le 18 mai 2020.

Sur la base des travaux préparatoires de la DRIEE, et sur le rapport de Jean-Paul Le Divenah, après en avoir délibéré, la MRAe a adopté la note de cadrage ci-après.

Ont délibéré : Paul Arnould, Jean-Jacques Lafitte, Jean-Paul Le Divenah et François Noisette.

En application de l'article 20 du règlement intérieur du CGEDD s'appliquant aux MRAe, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

* *

Table des matières

1 Evaluation environnementale des RLP.....	4
1.1 Régime d'évaluation environnementale des RLP.....	4
1.2 Autorité environnementale compétente.....	5
1.3 Rappels sur le RLP de Paris.....	5
1.4 Observations générales relatives à l'évaluation environnementale du RLP de Paris.....	6
2 Réponses aux questions posées par la Ville de Paris.....	8
2.1 Périmètre de l'évaluation environnementale.....	8
2.2 Méthode d'évaluation.....	12
2.3 Données.....	14
2.4 Hiérarchisation des enjeux.....	15
2.5 Organisation formelle de l'évaluation environnementale.....	16
2.6 Indicateurs.....	17
2.7 Analyse du cycle de vie.....	18

Note de cadrage

1 Evaluation environnementale des RLP

1.1 Régime d'évaluation environnementale des RLP

La MRAe a été consultée, par courrier daté du 8 janvier 2020 du directeur de l'urbanisme de la Ville de Paris pour établir un « *cadrage formel pour l'évaluation environnementale du RLP de Paris* » dans le cadre de l'évaluation environnementale que la Ville de Paris a décidé de réaliser lors de la révision de ce règlement . La demande de cadrage préalable précise que cette évaluation environnementale permettra « *de garantir, à l'issue du processus de sa révision, la qualité de sa contribution au respect de l'ensemble des objectifs environnementaux fixés, notamment dans le PCAET parisien* ».

Cete « *consultation de l'autorité environnementale sur l'ampleur et le degré de précision des informations à fournir dans le rapport environnemental* » ou « *avis de cadrage* » est prévue à l'article R.122-19 du code de l'environnement. Cet article permet aux autorités publiques responsables de l'élaboration de plans et programmes soumis à évaluation environnementale, de recueillir des précisions de l'autorité environnementale « *sur l'ampleur et le degré de précision des informations à fournir dans le rapport environnemental* », ceci « *sans préjudice de [la] responsabilité [de la personne publique chargée de l'élaboration du RLP] quant à la qualité de l'évaluation environnementale* » qui sera conduite.

L'article R.122-17 du code de l'environnement du code de l'environnement liste les plans et programmes devant faire l'objet d'une évaluation environnementale, directement ou après un examen au cas par cas.

Le règlement local de publicité (RLP) ne fait pas partie des plans et programmes pour lesquels une évaluation environnementale est obligatoire au titre de l'article R.122-17 du code de l'environnement¹. La démarche de la Ville de Paris de mener une évaluation environnementale lors de la révision de son RLP est donc volontaire.

Toutefois, si la Ville de Paris décide de réaliser une évaluation environnementale telle que définie à l'article L.122-4 du code de l'environnement, elle devra mener la démarche d'évaluation environnementale en respectant les dispositions du code de l'environnement en la matière. En particulier, le dossier du RLP comportera un rapport environnemental respectant le contenu prévu à l'article R.122-20 de ce code. L'autorité environnementale (voir ci après § 1. .2) sera saisie par le ou la maire de Paris pour qu'elle émette un avis sur le projet de RLP et sur son rapport environnemental. Cet avis sera émis dans un délai de trois mois à compter de la réception de la saisine par l'autorité environnementale. Il sera publié et joint au dossier d'enquête publique du projet de RLP constitué en application des articles L.581-14- à L.581-14-3 du code de l'environnement relatifs au RLP.

Enfin, en application de l'article L.122-9 du code de l'environnement, la Ville de Paris informera le public et la MRAe lorsque le RLP aura été adopté, et publiera une « *déclaration environnementale* » résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental, de l'avis de la

¹ Dans sa lettre du 1er juin 2018, adressée au directeur de l'urbanisme de la Ville de Paris, la Commissaire générale du développement durable, saisie sur cette question, conclut que « *le droit interne n'exige pas une telle évaluation environnementale. Une incertitude demeure toutefois, au regard de ce que pourrait décider le juge européen dans le cadre d'une question préjudicielle auprès de la cour de justice de l'Union européenne à l'occasion d'un recours.* »

MRAe, de la consultation du public, et présentant les motifs qui ont fondé les choix opérés dans le RLP.

1.2 Autorité environnementale compétente

L'article R.122-17 du code de l'environnement désigne les autorités environnementales compétentes pour chaque plan ou programmé listé dans cet article.

Il ne désigne donc pas l'autorité environnementale compétente pour un RLP, qui n'entre pas dans le champ de l'évaluation environnementale.

Le RLP ne donne pas lieu à une approbation par décret ou à une décision ministérielle et par ailleurs il ne fait pas partie des « *plans et programmes dont le périmètre excède les limites territoriales d'une région ou qui donnent lieu à une approbation par décret ou à une décision ministérielle* » pour lesquels cet article confie la compétence d'autorité environnementale à la formation d'autorité environnementale du CGEDD. Cette compétence échoit donc à la MRAe.

Le code de l'environnement prévoit par ailleurs que la formation d'autorité environnementale du CGEDD peut, de sa propre initiative et par décision motivée au regard de la complexité et des enjeux environnementaux du dossier, exercer les compétences dévolues à la MRAe. Lors de sa réunion du 22 janvier 2020, l'Ae du CGEDD, sollicitée par la MRAe a décidé de ne pas évoquer le dossier relatif à la note de cadrage du règlement local de publicité de Paris.

En conséquence, la MRAe a instruit la saisine volontaire de la Ville de Paris. L'autorité compétente en matière d'évaluation environnementale est susceptible d'être différente au stade de la demande d'avis sur le RLP et sur son rapport environnemental.

1.3 Rappels sur le RLP de Paris

En application de l'article L.581-14 du code de l'environnement, le RLP « *définit une ou plusieurs zones où s'applique une réglementation plus restrictive que les prescriptions du règlement national* ». Le RLP peut également déroger aux interdictions édictées par l'article L.581-8) notamment aux abords des monuments historiques et dans les sites inscrits².

Au sens de l'article L.581-3 du code de l'environnement:

« *1° Constitue une publicité, à l'exclusion des enseignes et des pré-enseignes, toute inscription, forme ou image, destinée à informer le public ou à attirer son attention, les dispositifs dont le principal objet est de recevoir lesdites inscriptions, formes ou images étant assimilées à des publicités ;*

2° Constitue une enseigne toute inscription, forme ou image apposée sur un immeuble et relative à une activité qui s'y exerce ;

3° Constitue une pré-enseigne toute inscription, forme ou image indiquant la proximité d'un

2 Selon l'article L.581-8 du code de l'environnement, à l'intérieur des agglomérations, la publicité est interdite :

1° Aux abords des monuments historiques mentionnés à l'article L. 621-30 du code du patrimoine ;

2° Dans le périmètre des sites patrimoniaux remarquables mentionnés à l'article L. 631-1 du même code ;

3° Dans les parcs naturels régionaux ;

4° Dans les sites inscrits ;

5° A moins de 100 mètres et dans le champ de visibilité des immeubles mentionnés au II de l'article L. 581-4 ;

6° (abrogé)

7° Dans l'aire d'adhésion des parcs nationaux ;

8° Dans les zones spéciales de conservation et dans les zones de protection spéciales mentionnées à l'article L. 414-1.

Il ne peut être dérogé à cette interdiction que dans le cadre d'un règlement local de publicité (...).

immeuble où s'exerce une activité déterminée. »

Le territoire parisien est couvert par le règlement local de publicité, des enseignes et pré-enseignes de la Ville de Paris, approuvé par le conseil de Paris lors de sa séance des 20 et 21 juin 2011, et arrêté par le maire de Paris le 7 juillet 2011.

Selon la délibération du conseil de Paris adoptée lors de sa séance des 20, 21 et 22 novembre 2017 prescrivant la révision du RLP, la révision du RLP poursuit les trois objectifs suivants :

- prendre en compte les évolutions législatives intervenues depuis l'engagement de la révision du règlement actuellement en vigueur ;
- initier l'introduction de technologies nouvelles, comme les écrans numériques, dans l'espace public,
- préciser et simplifier, quand cela s'avérera utile et possible, l'écriture de certaines dispositions.

Comme l'indique la note de consultation jointe à la lettre de demande de cadrage, dans les sites inscrits et aux abords des monuments historiques, seule la publicité sur mobilier urbain est autorisée à Paris par le RLP, qui seul permet de déroger aux interdictions énoncées à l'article L.581-8.

La MRAe souligne l'ampleur du territoire parisien concerné par cette disposition (par exemple le site inscrit « Ensemble urbain à Paris » couvre environ 4 400 ha et inclut la quasi totalité des 11 premiers arrondissements, les 16^{ème} et 17^{ème} arrondissements et une partie des autres arrondissements extérieurs).

1.4 Observations générales relatives à l'évaluation environnementale du RLP de Paris

L'évaluation environnementale a vocation à être menée lors de l'élaboration de plans ou programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. À ce titre, et pour la bonne information du public il convient que la ville de Paris rappelle dans le rapport sur les incidences environnementales qu'elle produira, les raisons pour lesquelles une évaluation environnementale lui est apparue nécessaire, alors qu'elle n'était pas imposée par le code de l'environnement .

La démarche d'évaluation environnementale, telle que définie par la *directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certaines planifications sur l'environnement*, a pour objectif de contribuer à l'intégration de l'environnement dans l'élaboration et l'adoption de planifications susceptibles d'avoir des incidences importantes sur l'environnement. Cette démarche est, en ce qui concerne les plans et programmes, définie à l'article L.122-4 du code de l'environnement, et encadrée par ses articles R.122-17 à R.122-28.

En amont du processus décisionnel, il s'agit, dans le cadre d'une démarche itérative, d'aider à définir une planification qui intègre l'environnement, et d'aboutir à un choix argumenté et assumé entre l'atteinte de ses objectifs et la prise en compte de l'environnement et de la santé humaine.

La nécessité d'informer et de faire participer le public justifie que la démarche d'évaluation environnementale se concrétise par un « rapport sur les incidences environnementales » dont le contenu est encadré par l'article R.122-20 du code de l'environnement³. À la lecture du rapport, le

³ Un guide de référence, élaboré par le Commissariat général du développement durable (CGDD), explicite le contenu de ce rapport : <http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/docs/Temis/0081/Temis-0081969/21933.pdf>

lecteur devrait pouvoir avoir accès aux faits, arguments et raisonnements ayant conduit le maître d'ouvrage à arrêter son choix et comprendre en quoi le RLP prend en compte les enjeux environnementaux et justifie les obligations qu'il crée.

À la suite, l'autorité qui adopte le RLP doit tenir compte de cette consultation, ainsi que de l'avis de l'autorité environnementale. Elle résume cette démarche dans une déclaration environnementale publiée une fois l'avis adopté.

L'introduction de la note de consultation apporte des informations utiles quant aux caractéristiques principales du RLP.

L'évaluation environnementale du RLP de Paris s'inscrit dans un contexte particulier :

- il s'agit de la première évaluation environnementale d'un RLP ,
- le territoire parisien est exceptionnel par son attractivité économique et touristique mais également sur le plan du paysage et du patrimoine,
- la révision permettra d'autoriser et d'encadrer les publicités sur des écrans numériques, introduction, envisagée par ailleurs dans d'autres RLP, suscitant un débat.

Ce dernier point est particulièrement sensible, le développement de la publicité sur les écrans numériques étant susceptible d'avoir des incidences fortes sur l'environnement et la santé (consommations énergétiques, impacts de la fabrication des écrans et de la gestion de leurs déchets nuisances lumineuses, impacts spécifiques sur des populations sensibles, sécurité routière, etc.). La MRAe note par ailleurs que les supports numériques se développent également pour les enseignes.

La publicité sur supports numériques est interdite par le RLP actuel et à ce jour, seuls des panneaux publicitaires éclairés mais non connectés à un réseau numérique, ont été récemment installés à Paris⁴.

La délibération mentionnée ci-dessus prescrivant la révision du RLP et l'exposé des motifs du projet de délibération précisent que les enjeux environnementaux seront pris en compte dans le RLP révisé: par exemple, l'introduction de technologies nouvelles se fera sur la base d'une évaluation de leurs contributions à la réalisation des objectifs du plan climat air énergie territorial (PCAET) et le RLP révisé encadrera l'extinction nocturne des mobiliers (cf page 1 de la note de consultation); plus largement, la révision est menée sous « *double préoccupation de qualité du paysage et d'efficacité économique* ».

Au-vu des objectifs affichés, des questions posées dans la note de consultation, et compte tenu des enjeux rappelés ci-dessus, le rapport environnemental devra indiquer la manière dont les enjeux environnementaux auront été pris en compte dans le choix des objectifs spécifiques poursuivis par le RLP révisé, évaluer de la manière la plus précise possible les effets du RLP révisé et justifier comment les principaux enjeux environnementaux et sanitaires ont été pris en compte .

4 Article P4 du RLP : « La publicité lumineuse est la publicité à la réalisation de laquelle participe une source lumineuse spécialement prévue à cet effet. »

2 Réponses aux questions posées par la Ville de Paris

Dans les développements suivants, les parties encadrées sont des extraits questions posées dans la note de consultation transmise par la Ville de Paris. Les réponses de la MRAe, dans l'état actuel des informations dont elle dispose sont présentées ensuite.

2.1 Périmètre de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale portera exclusivement sur les enjeux environnementaux listés à l'article R.122-20 du code de l'environnement, et ne traitera pas des impacts économiques, sociaux ou culturels.

Le périmètre d'évaluation du RLP se limitera aux objets qu'il réglemente (la publicité, les enseignes et les pré-enseignes). Ainsi la publicité en infraction de ce règlement et les pratiques des acteurs de la publicité (notamment la rédaction des concessions et marchés, les chartes, les pratiques au titre de la responsabilité sociétale des entreprises (RSE) des afficheurs ou encore la « communication responsable » des annonceurs, qui ne relèvent pas des dispositions du règlement, ne seront pas soumises à l'évaluation.

Sera donc incluse dans l'évaluation environnementale, la publicité en tant qu' « inscription, forme ou image, destinée à informer le public ou à attirer son attention » (à l'exclusion du contenu du message publicitaire non réglementé par le RLP) ainsi que le dispositif « dont le principal objet est de recevoir lesdites inscriptions, formes ou images » puisqu'ils sont « assimilés à des publicités » selon le code de l'environnement. Cela signifie que pour les dispositifs apposés sur un support, seuls le caisson publicitaire et ses fixations seront pris en compte dans l'évaluation, mais lorsqu'il s'agit d'un dispositif dont la principale fonction est celle d'affichage, l'ensemble du mobilier sera inclus dans l'évaluation. Plus précisément, les colonnes et les mâts porte-affiches, les MUI [mobilier urbain d'information]⁵ (et assimilés) seront évalués dans leur intégralité tandis que seul le caisson publicitaire sera évalué pour les abris-voyageurs et les kiosques à journaux.

Les journaux électroniques d'information (JEI), le pavoisement, la publicité à l'intérieur des locaux tels que les écrans installés dans les vitrines ou dans les espaces souterrains et la publicité relative à l'activité exercée par le propriétaire ou l'utilisateur d'un véhicule lorsque celui-ci n'est pas utilisé à des fins exclusivement publicitaires, ne sont pas concernés, en tant qu'objets ne relevant pas du RLP. Seule exception, les bâches sur les monuments historiques seront incluses dans l'évaluation alors qu'elles ne sont pas soumises au RLP.

Question 1 - *L'Autorité environnementale partage-t-elle la définition du périmètre de l'évaluation ainsi posée, limité aux thématiques énoncées à l'article R.122-20 du code de l'environnement et aux objets réglementés par le RLP ?*

5 Note MRAe : les mobiliers urbains d'information concernent par exemple les abri-voyageurs, ou encore les panneaux d'affichage surélevés sur pylones.

Concernant les thématiques :

La Ville de Paris demande si l'évaluation environnementale peut porter sur les seules thématiques environnementales telles que listées à l'article R.122-20 du code de l'environnement.

La MRAe précise que cette liste de thématiques, qui couvre un champ large de l'environnement, n'est pas limitative, puisqu'elle correspond aux composantes de l'environnement sur lesquelles l'exposé des effets du RLP doit « notamment » porter dans le rapport environnemental⁶. D'autres thématiques pourraient donc s'avérer pertinentes.

L'environnement doit également être compris au sens de la *directive communautaire 2001/42/CE sur l'évaluation environnementale des plans et programmes (annexe I, point f)* : l'environnement couvre notamment (c'est-à-dire sans s'y limiter) les thèmes suivants : la diversité biologique, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris le patrimoine architectural et archéologique, les paysages et les interactions entre ces facteurs .

Au vu de l'intention de ne pas traiter des impacts économiques, sociaux ou culturels et des deux énumérations précitées, la MRAe note qu'une partie du champ culturel sera traité avec l'impact du RLP sur le « patrimoine culturel » qui est identifié comme une composante de l'environnement. Il en va de même pour ce qui concerne le champ social, sous certains aspects (population, santé) et le champ de l'économie (biens matériels) qui ils sont explicitement mentionnés soit à l'article R.122-20 du code de l'environnement soit dans l'annexe de la directive communautaire précitée.

Concernant les objets de l'évaluation :

En premier lieu, la MRAe précise que, s'agissant d'une révision générale, le futur RLP devra être évalué dans sa totalité, c'est en dire en considérant l'ensemble des dispositions du RLP applicables une fois qu'il sera adopté, et pas uniquement ses évolutions par rapport au RLP en vigueur. En second lieu, la MRAe considère qu'un bilan du RLP (pouvant exploiter le diagnostic établi par l'Agence parisienne d'urbanisme)⁷ doit être présenté par la Ville de Paris pour servir de référence et pour évaluer les évolutions introduites lors de la révision.

Par ailleurs, le RLP s'inscrit dans un contexte particulier propre à la capitale rappelé ci-dessus, en termes de préservation du patrimoine et du cadre de vie d'une part, de présence et de développement de la publicité d'autre part. De plus, la ville dispose de moyens d'intervention importants sur ces champs. Ce contexte, s'il ne constitue pas l'objet de l'évaluation, doit être cependant pris en considération et analysé pour appréhender au mieux les enjeux de la procédure du RLP et permettre de les hiérarchiser en fonction des secteurs considérés.

6 L'article R.122-20 précise en effet que « Le rapport environnemental comprend (...) :

2° Une analyse de l'état initial de l'environnement et des perspectives de son évolution exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par le projet ;

3° Une analyse exposant :

a) Les effets notables probables de la mise en oeuvre du plan ou document sur l'environnement **et notamment**, s'il y a lieu, sur la santé humaine, la diversité biologique, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, le bruit, le climat, le patrimoine culturel architectural et archéologique et les paysages. »

7 <https://www.apur.org/fr/nos-travaux/reglement-local-publicite-diagnostic-prealable-revision>

1) Les supports physiques :

De droit, l'évaluation environnementale doit porter sur les dispositifs pouvant rentrer dans le champ de compétence du RLP.

Pour la MRAe, **les dispositifs (publicité, enseignes, pré-enseignes) en infraction du RLP entrent dans le champ du RLP**, puisque le RLP les encadre. Les incidences voulues d'un règlement ne se concrétisent que si elles sont respectées par les acteurs qui y sont soumis. Le niveau d'infraction est donc un élément clef du dispositif de suivi du RLP et de ses incidences positives pour l'environnement. Pour la MRAe, la publicité en infraction du RLP doit être analysée, notamment au regard des incidences spécifiques portées à l'environnement par le non respect des règles. L'efficacité des règles en vigueur et des moyens mobilisés pour leur contrôle devra donc être analysée dans le rapport environnemental, ce contrôle devant permettre d'éviter les impacts négatifs de la publicité qui ne respecte pas le RLP.

La question posée par la ville vise les objets physiques (dispositifs de publicité, enseignes, ...) dont les impacts sont à analyser dans le contexte du RLP.

Dès lors, il s'agit de savoir quels sont les supports à évaluer et si certains supports doivent être rajoutés à ceux qui sont encadrés par le RLP (ou qui peuvent l'être en droit). La MRAe observe que dans sa note de consultation, la ville en retient un seul (les bâches sur monuments historiques autorisées par l'État), sans en développer les raisons.

- compte tenu du domaine d'application du RLP, principalement par le biais du **mobilier urbain** supportant de la publicité faisant l'objet d'une concession spécifique (laquelle doit respecter le RLP), il paraîtrait pertinent que l'évaluation environnementale présente et analyse certaines caractéristiques voire l'ensemble des **dispositions prévues dans le contrat de concession** (volume, emplacement des « sucettes »⁸, etc.) qui viennent réduire et encadrer les possibilités d'implantation permises par le RLP, ce que dans la note de consultation, la ville prévoit d'analyser ;

- la MRAe insiste sur l'importance des impacts directs et indirects **du développement des supports numériques** ainsi que sur la nécessité d'évaluer de la manière la plus complète possible cet enjeu du projet de RLP. Ces impacts sont identifiés dans la partie 5 de la note de consultation relative aux indicateurs.

- Il convient d'anticiper d'éventuels phénomènes de report de support. Compte tenu des limites du domaine d'intervention du RLP, ces reports peuvent porter sur des supports qui sont exclus du champ d'application du RLP (par exemple les **écrans derrière les vitres**, visibles depuis l'espace public).

Il convient également d'appréhender les supports de publicité hors du champ du RLP susceptibles de présenter des impacts sur l'environnement et la santé humaine se cumulant avec ceux des supports encadrés par le RLP⁹.

L'évaluation environnementale menée dans le cadre de la révision du RLP doit, pour la MRAe porter sur ces autres dispositifs publicitaires dans le cadre de l'analyse des impacts cumulés du RLP.

8 Un mobilier urbain pour l'information ou sucette est un panneau avec une face pour l'affichage publicitaire et la seconde pour l'information municipale.

9 Par exemple, la publicité sur bâches monuments historiques, les bâches publicitaires autorisés par le maire, la publicité de taille exceptionnelle liée à une manifestation provisoire.

Cette analyse peut par ailleurs conduire à la définition de mesures d'évitement ou de réduction des impacts négatifs qui relèvent préférentiellement du RLP, mais si nécessaire également d'autres compétences de la Ville de Paris ou des pouvoirs de police du maire ;

- en ce qui concerne les **bâches sur les monuments historiques** : une évaluation de la mise en œuvre des dispositions de l'article L 621-29-8 du code du patrimoine n'entre pas de droit dans le champ de l'évaluation environnementale du RLP . En effet, l'encadrement de ces supports ne relève pas du champ de compétences d'un RLP. En revanche, au titre de l'analyse des effets cumulés et en cohérence avec le raisonnement développé précédemment, l'évaluation environnementale menée dans le cadre de la révision du RLP doit, pour la MRAe le cas échéant porter sur ces dispositifs publicitaires (qui peuvent être fréquents sur certains sites) dans le cadre de l'analyse des impacts cumulés du RLP et dans la détermination des mesures d'évitement ou de réduction de ces impacts.

De même la liste des catégories de dispositifs rentrant dans le champ de l'évaluation, au titre des impacts cumulés, devra a priori inclure les publicités de taille exceptionnelle liées à des manifestations temporaires (L 581-9), les bâches publicitaires (L 581-9) qui sont autorisées par arrêté du maire ou encore les enseignes et pré-enseignes temporaires ainsi que les publicités sur palissades de chantier (qui peuvent être exploitées par la ville si autorisation de voirie L 581-16).

2) Les pratiques

En ce qui concerne les **pratiques des acteurs de la publicité** qui ne relèvent pas des dispositions pouvant être encadrées par le RLP, la MRAe estime que certaines de ces pratiques, du fait de leur caractère prévisible, méritent d'être anticipées et prises en compte dans la conception et l'évaluation du RLP révisé, notamment pour limiter leurs impacts cumulés avec les supports permis par le RLP, sur l'environnement et la santé. C'est notamment le cas des contrats et concessions d'exploitation publicitaire et, en premier lieu, des marchés de mobilier urbain dès lors qu'ils supportent de la publicité (ils sont du reste soumis au respect du RLP).

En réponse à la question 1, la MRAe recommande, pour l'évaluation environnementale de la révision du règlement local de publicité (RLP) de Paris :

- **En ce qui concerne les thématiques, outre les dispositions de l'article R122-20 du code de l'environnement, de prendre en compte les dispositions de la directive communautaire 2001/42/CE sur l'évaluation environnementale des plans et programmes (annexe I, point f) ;**
- **En ce qui concerne les objets, d'inclure dans l'évaluation environnementale :**
 - **l'ensemble des supports physiques qui relèvent et peuvent relever du RLP, y compris les dispositifs en infraction (en analysant l'efficacité des règles en vigueur et des moyens mobilisés pour leur contrôle), en portant une attention particulière aux nouveaux supports tels que les écrans publicitaires numériques ;**
 - **dans l'analyse, au titre de l'analyse de impacts cumulés et de la définition des mesures d'évitement ou de réduction de ces impacts, les supports publicitaires qui ne relèvent pas du RLP mais qui sont susceptibles d'induire des impacts cumulés tels que les écrans derrière les vitrines, les publicités sur les véhicules ou les bâches publicitaires sur les monuments historiques.**

La MRae recommande par ailleurs :

- **de hiérarchiser les enjeux selon les secteurs (par exemple : sites et monuments historiques particuliers, abords des gares ou des stations de métro, grands axes, principaux axes d'entrée dans Paris, etc.) ;**
- **d'analyser l'efficacité des règles du RLP en vigueur et des moyens de police mobilisés pour leur contrôle pour réduire les impacts négatifs des dispositifs (publicité, enseignes, pré enseignes) ne respectant pas le RLP ;**

2.2 Méthode d'évaluation

*Le premier volet de l'évaluation environnementale concerne les aspects liés directement à la formulation du règlement et permet de répondre de manière **qualitative** à la question : **comment le RLP prend en compte tel ou tel enjeu environnemental ?***

[...]

*Le deuxième volet consiste, lorsque cela est possible [...], à **quantifier** les impacts environnementaux sur l'ensemble des thématiques choisies [...] **pour le parc de dispositifs parisiens**. L'évaluation du règlement dans cette approche est donc assimilée à l'évaluation des **dispositifs effectivement déployés**.*

[...]

*L'évaluation environnementale en deux volets (le règlement tel qu'il est écrit, et le règlement tel qu'il est exploité) permettra d'**élaborer et de comparer les différents scénarios de révision** du RLP et les évaluer par rapport aux scénarios de référence.*

[...]

Deux scénarios de référence sont identifiés à ce stade :

- scénario « 0 » : *[situation sans RLP]*
- scénario « 1 » : *[maintien du RLP en vigueur].*

Question 2 - *Le choix de cette méthode d'évaluation des impacts environnementaux en deux volets (le règlement tel qu'il est écrit, et le règlement tel qu'il est exploité) apparaît-il pertinent à l'Autorité environnementale ?*

Evaluation des impacts environnementaux en deux volets (le règlement tel qu'il est écrit, et le règlement tel qu'il est exploité)

La méthodologie en deux volets (le règlement tel qu'il est écrit, et le règlement tel qu'il est exploité), telle qu'elle est présentée dans la note de consultation peut être interprétée de deux manières.

La première consiste à considérer que le règlement comporte un certain nombre de règles qui doivent être respectées mais dont l'application peut ne pas correspondre à ce qui est attendu. Deux raisons peuvent expliquer la différence entre la règle écrite et son application : le non respect du règlement ou le fait que le règlement, au fil du temps, est dépassé du fait de l'apparition de nouveaux types de support de publicité non couverts par le règlement.

La seconde consiste à considérer que les effets du règlement ne peuvent être totalement appréhendés a priori et que le RLP peut être plus ou moins exploité tant par la ville dans ses concessions que par les publicitaires pour accroître les supports et les messages publicitaires sur le territoire de la ville. Dès lors, l'effet quantitatif de l'application du règlement pourrait avoir un impact variable sur l'environnement selon la densité réelle de support et de messages publicitaires.

C'est cette seconde interprétation de la question qui est retenue par la MRae.

Dans ce cadre, l'analyse du règlement tel qu'il est écrit, permet en effet d'évaluer de manière qualitative et quantitative les incidences maximales du RLP : cette analyse est en effet capitale dans la mesure où les dispositions du RLP ont vocation à s'appliquer, même si la volonté de la Ville de Paris dans la pratique est de ne pas laisser se développer tous les dispositifs publicitaires que le RLP permet ou si les professionnels n'exploitent pas actuellement toutes les possibilités ouvertes par le RLP.

Le RLP tel qu'il est écrit est bien celui qui va s'appliquer. Même si la Ville de Paris peut identifier des facteurs pouvant déterminer le RLP tel qu'il est actuellement exploité (par exemple, selon la note de consultation : l'état de la technologie et des pratiques des afficheurs en matière de maintenance et de gestion, le marché des emplacements publicitaires), il semble préférable, dans la logique de l'évaluation environnementale, d'intégrer l'hypothèse que tous ces facteurs ne peuvent pas être tous anticipés.

Dès lors, compte tenu de la réalité du territoire, mais aussi des règles pouvant s'imposer par ailleurs à la publicité, des hypothèses réalistes concernant les modes d'intervention, des mobiliers effectivement en place ou prévus, les incidences effectives de la mise en œuvre du RLP peuvent être différentes, et il convient d'identifier les mesures réglementaires qui sont proportionnées aux incidences effectives à ce jour puis prévisibles à l'avenir du RLP.

En outre, les dispositions du RLP sont concrètes : elles concernent la surface, la hauteur, le nombre ou la densité et enfin les lieux d'implantation ou d'interdiction de la publicité, ce qui permet de prévoir, comme l'indique la note de consultation, une appréciation également quantitative des incidences et des mesures éviter, réduire, compenser (ERC) à mettre en œuvre, s'agissant des publicités pouvant faire l'objet de quantification. Ce travail doit également concerner les enseignes et les pré-enseignes, y compris temporaires ainsi que les dispositifs moins fréquents.

Ensuite, en ce qui concerne le RLP tel « qu'exploité », il paraît nécessaire que la Ville de Paris présente et justifie de la manière la plus précise possible ce qui, selon elle, justifie les hypothèses fondant son analyse.

Concernant le domaine public, cela suppose le maintien des règles jusque-là retenues (fixation d'un nombre maximal déterminé de dispositifs). Cette présentation aura également pour intérêt de mettre en lumière les hypothèses retenues et leur bien fondé, mais aussi les facteurs d'incertitude pouvant entourer certaines hypothèses.

En conclusion, le « RLP tel qu'exploité » ne constitue, selon la MRAe, qu'une hypothèse, intéressante pour illustrer les incidences prévisibles à court terme du RLP, mais ne pouvant à elle seule déterminer les incidences potentielles du RLP, ce qui nécessite d'évaluer aussi les incidences maximales possibles du RLP révisé.

Scénarios de référence à retenir.

Dans la note de consultation, il est identifié deux scénarios de référence : absence de RLP, maintien du RLP en vigueur. Ceux-ci répondent à l'attente réglementaire d'une description des « perspectives d'évolution de l'environnement ».

Concernant le « scénario 0 » (sans RLP), la MRAe relève que le territoire parisien est fortement couvert par des périmètres de protection lié au nombre très important de sites classés, où l'implantation de publicité serait interdite en l'absence de RLP (cf supra) : le maintien de ce scénario paraît, pour la MRAe, peu vraisemblable dans la mesure où il existe un premier RLP qui permet d'assouplir le règlement national de publicité comme indiqué ci-avant.

Concernant le « scénario 1 » (maintien du RLP en vigueur), la MRAe estime qu'il convient d'y intégrer les tendances d'évolution actuelles et prévisibles des pratiques des professionnels (développement des enseignes numériques, recours croissant aux écrans numériques à l'intérieur des locaux, etc.), afin de présenter les avantages et les limites du RLP en vigueur.

En réponse à la question 2, la MRAe ;

- **considère qu'une méthode d'évaluation des impacts environnementaux en deux volets (le règlement tel qu'il est écrit, et le règlement tel qu'il est exploité) est pertinente. Toutefois, elle recommande :**
 - **de préciser ces deux concepts ;**
 - **de justifier les hypothèses fondant une telle méthode d'analyse ;**
- **estime, que si les deux scénarios de référence peuvent être utilisés pour comparer les différents scénarios de révision du RLP, il est préférable de privilégier la comparaison au scénario 1 dans lequel sont intégrés les évolutions connues ou prévisibles des pratiques des professionnels.**

2.3 Données

Le deuxième volet nécessite des données spécifiques sur les dispositifs existants implantés sur le territoire parisien et la connaissance des caractéristiques des dispositifs futurs envisagés dans la révision : leur localisation ; les données techniques permettant de caractériser leurs effets sur l'environnement local, les populations, les écosystèmes ; les données environnementales de leur cycle de vie permettant de caractériser leurs impacts indirects [...].

Les données dont nous pouvons disposer pour l'étude diffèrent selon le type d'objet considéré.

*[...] **Dispositifs publicitaires fixes permanents** : Compte tenu du faible nombre d'acteurs, il est possible d'obtenir des caractéristiques détaillées pour la plupart de ces dispositifs en contactant les afficheurs.*

*[...] **Dispositifs publicitaires fixes temporaires** : Dans la mesure du possible, une évaluation globale sera effectuée, basée sur des données de présence annuelle.*

*[...] **Enseignes** : Les données disponibles ne permettront pas de traiter l'ensemble des thématiques environnementales mais la contribution globale des enseignes selon quelques indicateurs pourra ainsi être évaluée, sous condition d'existence de bases de données numériques regroupant les données des autorisations et des déclarations fiscales.*

*[...] **Dispositifs mobiles** : À Paris, Médiatransports est l'afficheur intervenant sur les dispositifs installés sur les transports en commun pour le compte de la RATP et de la SNCF. Nous pourrions utiliser les données recueillies auprès de cet afficheur pour caractériser les dispositions du règlement, sans pouvoir déterminer l'impact global environnemental de la publicité sur supports mobiles.*

[...]

Question 3 - Les propositions d'évaluations partielles, en cas de données indisponibles concernant les enseignes et certains dispositifs temporaires, paraissent-elles acceptables et pertinentes au regard de la démarche globale ?

Il est délicat, pour la MRAe de se prononcer ex nihilo sur l'acceptabilité d'évaluations partielles en cas de données indisponibles. Il convient que si les caractéristiques et a fortiori les incidences d'un type de dispositif donné sont incertaines, le rapport mentionne ces incertitudes.

Compte-tenu toutefois des informations dont peut disposer la Ville de Paris (actions de police, dossiers d'instruction, fiscalité, etc.) et de sa capacité à mobiliser les différents acteurs concernés par la publicité, la MRAe estime que, pour les enjeux que la ville estime les plus sensibles, les

données nécessaires pour garantir une évaluation environnementale satisfaisante, doivent pouvoir être mobilisées.

Il peut par exemple s'agir de données provenant :

- des gestionnaires de stations de métro à Paris ;
- du retour d'expérience d'autres collectivités confrontées aux mêmes difficultés, y compris dans des pays voisins.

D'une manière générale, pour la MRAe, il y a lieu de justifier dans le rapport environnemental que toutes les diligences ont été menées pour mobiliser les données nécessaires, et d'expliquer les raisons pour lesquelles elles n'ont pas pu être réunies.

En réponse à la question 3, la MRAe recommande qu'en l'absence de données directement disponibles, et pour les enjeux environnementaux que la ville considère comme les plus sensibles, elle mobilise d'autres données provenant par exemple :

- **des gestionnaires du réseau souterrain de transports ;**
- **du retour d'expérience d'autres collectivités françaises ou européennes confrontées aux mêmes problématiques.**

2.4 Hiérarchisation des enjeux

[Pour la Ville de Paris], l'évaluation environnementale doit être proportionnée :

- *Aux enjeux environnementaux pour le territoire parisien ;*
- *À l'importance relative des impacts environnementaux de la publicité par rapport aux impacts provenant d'autres sources (régis pour partie par d'autres documents de planification) ;*
- *À l'importance relative des dispositifs concernés par la révision du RLP.*

Identification des enjeux environnementaux parisiens et des effets de la publicité sur l'environnement [par le biais de] :

- *[...] concertation avec [...] les acteurs ;*
- *analyse des plans stratégiques de la ville ;*
- *revue [bibliographique].*

Évaluation du poids relatif des dispositifs publicitaires dans le niveau de nuisances observées à Paris :

- *[...] cartes des nuisances [et] importance relative de la publicité parmi les facteurs ;*
- *[...] poids relatif de chaque catégorie de dispositif [publicitaire].*

Question 4 - La méthode proposée de hiérarchisation des impacts et des dispositifs à évaluer est-elle pertinente ?

La méthode prévue pour la hiérarchisation des enjeux est fondée sur le bilan de l'existant (plans stratégiques, bibliographie) ainsi que sur le bilan des concertations ou des consultations d'expert.

Cette méthode n'est pas détaillée dans la note de consultation mais les lignes directrices de cette méthode y sont indiquées. La MRAe considère que les éléments évoqués précédemment dans la réponse à la question 1 (sensibilité paysagère très forte, sensibilité particulière du projet de RLP lié au développement du numérique, santé des habitants au regard du plan santé, territorialisation des enjeux et identifications de secteurs à sensibilité particulière, pratiques des acteurs, efficacité du RLP et niveau infractions) doivent contribuer à une hiérarchisation des enjeux.

L'évaluation du poids relatif des dispositifs publicitaires dans le niveau de nuisances observées à

Paris, prévue pour deux enjeux « réglementés » que sont le bruit ou la lumière, mérite d'être élargie à d'autres enjeux.

A ce stade, la MRAe note que la méthode de hiérarchisation des enjeux telle que présentée ne prend pas en compte de manière explicite les effets prévisibles de la mise en œuvre du RLP révisé. Mais la question (cf 2.5 infra) relative aux thématiques de l'environnement retenues semble toutefois indiquer que cette prise en compte est bien prévue, dans le cadre d'un processus itératif.

En réponse à la question 4, pour la hiérarchisation des enjeux, la MRAe recommande de :

- **se fonder sur les effets prévisibles du RLP (tendances à l'œuvre, évolution RLP envisagée) dans le cadre d'un processus itératif ;**
- **ne pas limiter l'évaluation du poids relatif des dispositifs publicitaires dans le niveau de nuisances observées aux seuls enjeux « réglementés » du bruit ou la lumière, mais aussi de prendre en considération d'autres enjeux tels que les paysages et la consommation énergétique ;**
- **de prendre particulièrement en compte le développement du numérique et à la santé des habitants.**

2.5 Organisation formelle de l'évaluation environnementale

Il est proposé de présenter [les effets notables de la révision du RLP] selon l'organisation suivante :

- *Impacts indirects. Cette partie regroupe les impacts globaux des dispositifs publicitaires sur l'ensemble de leur cycle de vie ;*
- *Environnement local. Cette partie traite des effets de la publicité sur l'environnement parisien (ambiance sonore, champs électromagnétiques, ambiance lumineuse, qualité de l'air, du sol et des eaux...);*
- *Populations. Cette partie traite des effets de la publicité sur la santé des populations, en particulier les populations les plus fragiles. Dans quelle mesure l'exposition aux images, au bruit, aux champs électromagnétiques, et à la luminosité importante impacte-t-elle la santé ;*
- *Faune/flore locales et biodiversité. De même que pour la santé humaine, cette partie traite des effets de la publicité sur la faune et la flore locales et le fonctionnement des écosystèmes : exposition de la flore et de la faune, notamment au sein des trames, à proximité de dispositifs émetteurs de bruit, de champs électromagnétiques, de lumière ;*
- *Architecture/paysage. Cette partie traite des effets de la publicité sur le paysage urbain : son impact sur l'image de la ville, sur l'esthétique des lieux et leur lisibilité, sur la propreté de la ville et l'état d'entretien du mobilier urbain.*

Question 5 – L'organisation proposée pour l'évaluation environnementale semble-t-elle pertinente ?

En ce qui concerne l'organisation proposée pour l'évaluation environnementale, la MRAe souligne que les impacts indirects (sur le cycle de vie) doivent le cas échéant être cumulés aux impacts directs sur les thématiques concernées si c'est pertinent (consommation énergétiques ou santé par exemple) par exemple lorsque des impacts sanitaires du recyclage (hors Paris) s'ajoutent aux impacts sanitaires locaux.

Il convient de préciser les thématiques prises en compte dans l'analyse du cycle de vie (CO2, énergie, matières, mais aussi santé humaine).

En termes de santé humaine, il conviendra de s'assurer que l'analyse des effets sur la population ne se limitent pas aux personnes vivant à proximité des dispositifs et que soient également inclus les effets pouvant être ressentis par les personnes dans les flux de passage (qui peuvent ou non habiter à proximité).

Les questions de sécurité des déplacements, qui peuvent être impactées plus fortement avec le développement du numérique, doivent être abordées, les conducteurs (automobiles, deux roues à moteur ou cycles) pouvant être attirés par des publicités les détournant de leur attention à la conduite.

Enfin, si d'autres thématiques émergent du processus de concertation et de consultation, elles devront être intégrées dans l'organisation proposée.

En réponse à la question 5, la MRAe n'émet pas d'observation sur l'organisation générale proposée pour l'évaluation environnementale. Elle recommande cependant :

- **de préciser les thématiques prises en compte dans l'analyse du cycle de vie ;**
- **d'approfondir l'impact des publicités numériques sur l'attention des conducteurs et par voie de conséquence sur la sécurité des déplacements ;**
- **de traiter les thématiques pouvant émerger du processus de concertation et de consultation.**

2.6 Indicateurs

Deux types d'indicateurs sont proposés :

- - *Ceux qui permettront d'éclairer la décision quant aux options à retenir dans la révision du RLP et facilitant sa comparaison au RLP actuel ;*
- - *Ceux qui par la suite permettront le suivi de la mise en œuvre du RLP.*

Ils seront construits pour permettre de mesurer :

- - *Les effets non spécifiques à la publicité dont la contribution relative par rapport aux autres contributeurs est probablement faible ;*
- - *Les effets non spécifiques à la publicité dont la contribution relative par rapport aux autres contributeurs est probablement élevée ;*
- - *Les effets spécifiques à la publicité.*

Question 6 – L'approche présentée pour le choix des indicateurs semble-t-elle pertinente ?

L'approche présentée dans la note de consultation est peu précise concernant les indicateurs envisagés et plus développée concernant les thématiques identifiées comme devant faire l'objet d'indicateurs permettant de mesurer :

- les effets non spécifiques à la publicité dont la contribution relative par rapport aux autres contributeurs est probablement faible ;
- les effets non spécifiques à la publicité dont la contribution relative par rapport aux autres contributeurs est probablement élevée ;
- les effets spécifiques à la publicité.

La MRAe note également que l'approche combine le suivi des incidences locales et des incidences globales du RLP (notamment sur le cycle de vie des supports). Ceci lui paraît pertinent pour l'ensemble des thématiques concernées.

En complément, la MRAe souligne que :

- les questions du paysage d'une part, des effets directs et indirects de la publicité numérique d'autre part, doivent faire l'objet d'une attention particulière dans le choix des indicateurs ;
- le développement effectif de la publicité dans le cadre du RLP révisé devra être suivi (suivi prévu de la mise en œuvre du RLP) , grâce notamment au niveau de non-conformité observé (bilan des actions de police), révélateur de tensions particulières sur certains secteurs ou dans l'application des dispositions du RLP, dont certaines peuvent se révéler inadaptées ;
- les indicateurs de suivi des effets non spécifiques de la publicité doivent appréhender l'ensemble des dispositifs relevant de la publicité extérieure : publicités, enseignes, pré-enseignes ;
- il convient que pour chaque indicateur soient définis l'enjeu auquel il se rattache la source, le responsable du suivi, la périodicité de calcul, l'objectif cible, les modalités d'analyse et en particulier en quoi l'indicateur peut conduire à envisager une évolution du RLP ;
- la gouvernance du suivi est particulièrement importante : un observatoire partenarial du RLP pourrait être utile pour associer en continu les différentes parties prenantes du RLP à l'exploitation de son suivi .

En réponse à la question 6, la MRAe estime que l'approche présentée pour le choix des indicateurs est pertinente et formule les recommandations suivantes :

- **prévoir un indicateur du niveau de non conformité aux règles du RLP ;**
- **organiser les modalités d'exploitation des indicateurs pour identifier les situations où une évolution du RLP s'avérerait nécessaire ;**
- **associer les parties prenantes à l'exploitation du suivi des indicateurs.**

2.7 Analyse du cycle de vie

Le cycle de vie des dispositifs comporte plusieurs phases : fabrication, installation, vie en œuvre-fonctionnement, gestion et maintenance, démantèlement, fin de vie. Chacune de ces phases génère des impacts environnementaux : consommations d'énergie, émissions.

Le changement de réglementation induit, quant à lui, le démantèlement de dispositifs devenus non conformes et l'installation de nouveaux dispositifs. Cette phase de mise en œuvre du règlement génère ainsi ses propres impacts environnementaux.

Nous envisageons donc deux approches d'évaluation du cycle de vie différentes : se limiter au cycle de vie des dispositifs seuls ou élargir le périmètre de l'analyse de cycle de vie à la phase de mise en œuvre du règlement.

Question 7 - Le périmètre d'évaluation du cycle de vie doit-il être limité au seul cycle de vie des dispositifs ou est-il pertinent d'inclure le processus de la révision du RLP et ses conséquences dans l'analyse de cycle de vie ?

La MRAe incite la Ville de Paris à inscrire effectivement l'ensemble du processus de révision du RLP dans le périmètre d'évaluation du cycle de vie, en prenant en compte les incidences éventuelles du changement de certaines règles.

Elle l'invite également à de tenir compte de l'économie circulaire dans l'analyse du cycle de vie dans un objectif de réduction des impacts, et en adoptant au besoin des mesures de réduction hors du champ du RLP, mais relevant des compétences de la ville.

Elle pourrait par exemple infléchir ses choix relevant au sens large de la commande publique en inscrivant dans les contrats de concession des clauses intégrant l'économie circulaire notamment pour favoriser la réparation et le recyclage.

En réponse à la question 7, la MRAe recommande :

- ***d'élargir le périmètre d'évaluation du cycle de vie à l'ensemble du processus de révision du RLP ;***
- ***de prendre en compte, pour ce qui concerne l'analyse du cycle de vie des supports publicitaires, l'économie circulaire dans une perspective de réduction de l'impact de ces supports ;***
- ***d'adopter au besoin des mesures de réduction d'impact en inscrivant dans ses contrats de concession des clauses favorisant la réparation et le recyclage des supports.***