



Mission régionale d'autorité environnementale
Centre-Val de Loire

**Rapport d'activités 2016
de la
MRAe Centre-Val de Loire**

Mars 2017

I. Présentation de la réforme

La directive 2001/42/CE dite « plans-programmes », transposée en droit français, prévoit qu'une « autorité compétente en matière d'environnement » formule un avis sur l'évaluation environnementale établie par le responsable du « plan-programme ».

Tirant les conséquences de jurisprudences, tant de la Cour de justice de l'Union européenne que du Conseil d'État, relatives à la nécessité de mettre en place des autorités environnementales disposant d'une autonomie réelle et pourvues de moyens administratifs et financiers qui leur soient propres, le décret n°2016-519 du 28 avril 2016 a :

- ◆ transféré la compétence d'autorité environnementale à la formation d'autorité environnementale de CGEDD¹ (Ae) ou aux missions régionales d'autorité environnementale du CGEDD (MRAe).
- ◆ élargi la liste des « plans-programmes » soumis à évaluation environnementale soit de façon systématique, soit au cas par cas sur décision de l'autorité environnementale (Ae ou MRAe). La liste des plans-programmes concernés de même que la répartition des compétences Ae-MRAe² est donnée en annexe 1.

La majorité des « plans-programmes » concernés sont actuellement pour les MRAe des PLU et des zonages d'assainissement (ZA), qui sont de la responsabilité des collectivités locales. A l'origine, l'« autorité compétente en matière d'environnement », était en matière de PLU et de ZA, le préfet de département, mais cela pouvait être le préfet de région pour d'autres plans-programmes, comme les cartes communales.

Les MRAe se sont aussi vu confier la compétence d'autorité environnementale pour certains projets ayant fait l'objet d'un débat public. Aucun dossier de ce type n'a été examiné en 2016 par la MRAe Centre Val-de-Loire.

Tous les membres de l'Ae et de la MRAe sont nommés par la ministre chargée de l'environnement. Les MRAe sont indépendantes de l'Ae mais le président de l'Ae « s'assure du bon exercice de la fonction d'autorité environnementale »³ par les MRAe.

Alors que la majorité des dossiers examinés par les MRAe sont des « cas par cas » où le rôle de la MRAe est de décider de soumettre ou non le « plan-programme » à évaluation environnementale stratégique, les dossiers qui nécessitent le plus de travail sont ceux où un avis est attendu de la part de l'autorité environnementale (Ae ou MRAe).

→ Les avis d'autorité environnementale

Les avis s'adressent :

- ◆ au pétitionnaire ou au maître d'ouvrage, généralement assisté d'un ou plusieurs bureaux d'études, qui a conduit la démarche et préparé les documents soumis à avis de l'autorité environnementale ;
- ◆ au public, conformément au principe de participation et au droit d'accès à l'information environnementale, afin de lui permettre de prendre part aux débats ;
- ◆ à l'autorité chargée d'approuver le projet ou le « plan-programme » à l'issue de l'ensemble du processus.

Ils visent ainsi à améliorer la conception des « plans-programmes » au sein d'un processus itératif, incluant la participation du public.

Dans cet esprit, ce sont des *avis consultatifs publics* : ils ne se prononcent pas en opportunité et, en conséquence,

1 Le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) est le service d'audit, d'inspection et d'évaluation du ministère de l'écologie, de l'énergie et de la mer.

2 Le décret prévoit aussi la possibilité pour l'Ae, de sa propre initiative et par décision motivée au regard de la complexité des enjeux environnementaux du dossier (dite « décision d'évocation »), d'exercer la compétence normalement dévolue à une MRAe. En 2016 un dossier consistant en une série de mises en compatibilité de documents d'urbanisme liés à un projet d'infrastructure soumis à avis de l'Ae du CGEDD a été traité de cette façon.

3 Art 12 du décret n°2015-1229 du 2 octobre 2015 relatif au Conseil général de l'environnement et du développement durable dans sa version modifiée le 2 mai 2016.

ne sont *ni favorables, ni défavorables*. En particulier, sans prendre position sur les choix proposés, les avis doivent évaluer la méthode qui a conduit le pétitionnaire à retenir une option, après avoir comparé ses avantages et ses inconvénients vis-à-vis de l'environnement avec ceux d'autres solutions de substitution raisonnables.

Ils apportent une *expertise environnementale indépendante* sur la démarche du pétitionnaire, le champ de l'environnement embrassant, selon le code de l'environnement, de nombreuses thématiques (milieux, ressources, qualité de vie, que ce soit en termes de commodité du voisinage ou de santé, de sécurité ou de salubrité publique), que les effets considérés soient négatifs ou positifs, directs ou indirects (notamment du fait de l'utilisation de l'espace ou des déplacements), temporaires ou permanents, à court, moyen ou long terme. Les évaluations environnementales ont vocation à être proportionnées à l'importance de leur objet, de leurs effets et des enjeux environnementaux de la zone qu'ils concernent.

Les avis visent aussi à *améliorer la qualité et la lisibilité* des éléments mis à la disposition du public, que ce soit en termes de présentation et de structuration des dossiers ou en termes de fiabilité des hypothèses retenues et des résultats présentés, de sorte que ces éléments soient à la fois exacts et compréhensibles.

Les avis d'autorité environnementale ne constituent pas un contrôle de légalité, même si l'analyse du dossier peut conduire à constater l'absence ou l'incomplétude de certains volets.

→ **Méthodes et fonctionnement de l'Ae et des MRAe**

Par leur collégialité, leurs méthodes de travail et leurs règles de délibération, l'Ae et les MRAe veillent à écarter *a priori* toute suspicion de partialité, voire d'instrumentalisation de leurs avis. Elles mettent ainsi en œuvre les dispositions prévues à l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD :

- ◆ déclarations individuelles d'intérêt produites par tous les membres,
- ◆ publication des noms des membres délibérants sur chaque avis,
- ◆ non-participation des membres susceptibles de conflits d'intérêt sur certaines délibérations.

Leurs avis et décisions sont préparés par des agents placés sous leur autorité :

- ◆ les projets d'avis de l'Ae sont préparés par certains de ses membres, ainsi que par une équipe dédiée.
- ◆ les projets d'avis et de décision des MRAe sont préparés par des agents des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), placés sous l'autorité fonctionnelle de leur président.

Ces projets sont ensuite soumis à consultation de tous les membres de l'Ae ou de la MRAe, puis modifiés le cas échéant, pour prendre en compte leurs réactions ou propositions.

Dans les MRAe, un coordonnateur est désigné pour chaque projet. Il est chargé de l'analyse du projet d'avis ou de décision préparé par la DREAL au regard des éléments du dossier, de la consultation des autres membres et de la consolidation de leurs contributions.

L'apport de la discussion collégiale est déterminant, car elle permet de croiser des expertises ou des lectures complémentaires sur chacun des avis ou décisions et d'établir progressivement des éléments de réponse stabilisés aux questions de principe.

Ils sont délibérés selon des modalités convenues collégalement, spécifiques à chaque formation, puis mis en ligne sur Internet immédiatement sur les sites suivants :

Ae : <http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html>

MRAe : <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/>

La collégialité des délibérations et le caractère public des avis et décisions dès l'issue des séances, ainsi que la critique publique à laquelle ils sont soumis, contribuent à garantir l'indépendance et la crédibilité de l'Ae et des

MRAe.

Tous les avis portant sur des plans/programmes sont émis dans un délai maximal de trois mois après saisine. L'examen au cas par cas et la prise de décision qui le clôt suivent les mêmes principes : pour les plans/programmes, ces décisions sont émises dans un délai de deux mois après saisine.

II. Création de la MRAe

La MRAe Centre Val-de-Loire a été créée par arrêté le 12 mai 2016. Elle comporte :

- ◆ deux membres permanents titulaires : M. Etienne Lefebvre (président) et M. Philippe de Guibert ;
- ◆ un membre permanent suppléant : Mme Patricia Corrèze-Lénée

Les membres permanents appartiennent au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) ;

- ◆ deux membres associés titulaires : Mme Corinne Larrue et M. Michel Badaire ;
- ◆ un membre associé suppléant : M. Philippe Maubert.

Un aperçu des compétences des membres de la MRAe est donné en annexe 2 au travers d'un bref résumé de leurs CV respectifs.

La MRAe a tenu sa réunion d'installation à Orléans le 6 juin. Les délégations de signature au sein de la MRAe ont été fixées lors de la séance du 25 juillet 2016.

Tous les membres ont par ailleurs fait parvenir au président de la MRAe, dans les jours qui ont suivi, une déclaration d'intérêt (non publique). Lorsqu'un membre de la MRAe estime être dans un cas de conflit d'intérêt potentiel pour un dossier, il en informe ses collègues préalablement au début de la séance et se déporte sur ce dossier. Ceci s'est produit à plusieurs reprises en 2016.

A l'issue de sa réunion d'installation, les membres de la MRAe ont pu rencontrer la direction de la DREAL et plusieurs agents du service comprenant le département d'appui à l'autorité environnementale de la DREAL Centre-Val de Loire, ce qui leur a permis de mieux comprendre le contexte local.

III. Organisation du travail

L'organisation du travail nécessitait de préciser d'une part les relations entre la DREAL et la MRAe, au travers d'une convention, et d'autre part le mode de travail choisi à l'intérieur de la MRAe.

→ **La convention MRAe-DREAL**

Avant même la création des MRAe, la vice-présidente du CGEDD et le secrétaire général du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer ont diffusé le 22 avril 2016 en interne au CGEDD et aux DREAL un modèle de convention MRAe-DREAL préparé sur la base de premiers échanges. Il était précisé que ce modèle avait « vocation à être décliné dans chaque région, sous la forme d'une convention approuvée par le président de la MRAe et le directeur de la direction concernée (...) certains passages pouvant être différents d'une région à l'autre ».

Dès la création de la MRAe, le président de la MRAe, en étroite liaison avec l'autre membre permanent, a mené des discussions avec le directeur de la DREAL et ses services pour aboutir le plus rapidement possible à un projet de convention s'inspirant de ce modèle et respectant les dispositions de l'arrêté du 12 mai 2016⁴, parfois précises en termes de délais.

La répartition des rôles entre la MRAe et la DREAL n'a posé aucune difficulté. La DREAL décide seule du

⁴ Arrêté du 12 mai 2016 portant approbation du règlement intérieur du Conseil général de l'environnement et du développement durable

caractère complet ou non d'un dossier. C'est aussi elle qui se charge des consultations à mener, que celles-ci soient internes ou externes à la DREAL. Ces consultations se font sur la base d'une grille qui récapitule les enjeux environnementaux principaux et la façon dont ils sont pris en compte. Une note d'examen préalable est rédigée à réception par un chargé de mission de la DREAL, uniquement pour les dossiers soumis pour avis, après examen rapide du dossier. La MRAe a la possibilité de demander à la DREAL des consultations autres que celles qui sont faites habituellement (services experts de la DREAL, ARS, préfet de département), à condition de le faire en début de procédure, car ces consultations prennent du temps.

L'essentiel du travail de la MRAe commence à la réception du projet d'avis ou de décision de la DREAL. A partir de ce moment, c'est la MRAe qui devient responsable de la fin de l'instruction et de la position finale.

Les points les plus discutés du projet de convention ont été ceux relatifs à la traduction pratique de la notion d'autorité fonctionnelle, aux effectifs mis pour une partie de leur temps à disposition par la DREAL et aux délais :

- ◆ Tous les postes du département d'appui à l'autorité environnementale de la DREAL, intervenant pour le compte de la MRAe, sont repris dans la convention, que ces postes soient pourvus ou vacants. La convention liste 11 postes dont l'encadrement supérieur. Ces personnes ne travaillent pas que pour la MRAe : l'équipe est également en charge de préparer pour le préfet de région les décisions, cadrages préalables et avis d'autorité environnementale sur les projets et contribue aux productions de l'Ae. Elle est aussi chargée d'apporter un appui aux porteurs de projet au titre de l'intégration environnementale et gère en aval les suites des productions émises par la MRAe ou le Préfet de région (recours, explications des avis, des décisions, des cadrages préalables...)
- ◆ Les délais d'envoi des projets d'avis ou de décisions par la DREAL à la MRAe sont comptés à partir de la date limite de signature de la MRAe. Ils sont de 11 jours ouvrables pour les avis et de 11 jours non ouvrables pour les cas par cas.

Le projet de convention, présenté à la comité technique paritaire de la DREAL le 15 septembre 2016, a fait l'objet d'un avis favorable à l'unanimité. La convention a été signée le 23 septembre 2016.

→ **Le fonctionnement concret de la MRAe**

D'abord hebdomadaires, les réunions de la MRAe sont devenues bimensuelles, pour tenir compte de la disponibilité des membres ; elles se tiennent en principe le vendredi, en des lieux variables pour des raisons de commodité. La plupart des délibérations ont eu lieu avec la présence physique des membres. Une réunion s'est tenue sous forme « électronique⁵ », adaptée au contexte estival de sa date. Les réunions en visio conférence pour certains membres, permettant l'affichage des documents en temps réel à l'écran, se développent.

La MRAe n'a eu recours à la possibilité de confier à un seul de ses membres permanents le soin de statuer que pour 2 décisions au cas par cas en 2016, après néanmoins consultation de ses membres. Ces dossiers ne pouvaient être traités lors d'une réunion ordinaire pour des questions de délais. Sur 16 séances tenues, 10 ont réuni quatre membres, 3 trois membres, et 1 deux membres.⁶

Les réunions se passent généralement en présence d'une personne de la DREAL, le chef du département d'appui à l'Ae le plus souvent, ou le chef de service, présente pour répondre aux questions de la MRAe, assurer en temps réel les modifications demandées par la MRAe et procéder aux actions permettant la publication sans délai des avis, compte-rendus et décisions. En tant que de besoin un agent instructeur de la DREAL peut être amené à assister aussi à tout ou partie de la séance.

La MRAe n'a pas usé de la possibilité que lui donne la convention de demander des consultations additionnelles à celles prévues par la DREAL. Pour chaque dossier débattu, sur la base d'un projet fourni par la DREAL, la fin de

5 La consultation électronique est alors ouverte et close sur un délai défini à l'avance, conformément à l'ordonnance n° 2014-1329 du 6 novembre 2014 et au décret n° 2014-1627 du 26 décembre 2014 relatifs aux modalités d'organisation des délibérations à distance des instances administratives à caractère collégial.

6 La collégialité est réputée obtenue avec la présence d'au moins, 2 membres dont au moins 1 membre permanent. La réunion d'installation a réuni les 6 membres (titulaires et suppléants). La réunion collégiale complète normale réunit les 4 titulaires. Une séance s'est tenue sous la forme d'une consultation électronique.

l'instruction est confiée à un coordonnateur, membre permanent ou membre associé. L'attribution des dossiers entre les membres de la MRAe résulte d'une décision collégiale et se fait sur une base globalement équilibrée entre tous ses membres.

Le coordonnateur est chargé de l'analyse du document préparé par la DREAL au regard des éléments du dossier, de la consultation des autres membres et de la consolidation de leurs contributions. Peu à peu il s'efforce d'adresser à ses collègues de la MRAe ses propositions rédactionnelles ou ses questions. Il est ensuite chargé de faire la synthèse des questions et de les transmettre à la DREAL dans un délai permettant à celle-ci de fournir les réponses et aux autres membres leurs commentaires, avant la séance. Dans la pratique, notamment en cas de persistance de discussions de fond, les éléments sont débattus en séance, et l'avis ou la décision est ajusté à ce moment-là. Les éléments modifiant le projet de texte ou les commentaires sont intégrés au document de séance de façon à conserver une trace du travail.

A l'issue de la réunion, les décisions et avis sont transmis dans les délais les plus brefs (le soir même ou le lendemain au plus tard) par la DREAL au service communication du CGEDD pour publication sur le site Internet des MRAe. Ils sont dans la foulée notifiés au pétitionnaire et adressés pour information au préfet de département par la DREAL, par courrier signé du président de séance.

La DREAL a mis à la disposition de la MRAe deux outils de travail quotidien, qui lui sont spécifiques :

- ◆ un tableau de suivi hebdomadaire des dossiers où figurent notamment les dates de réception des dossiers, les dates limites de signature, les dates de réunion et les noms des coordonnateurs.
- ◆ depuis la fin de l'année 2016 une plate-forme collaborative est déployée, où la DREAL dépose les dossiers reçus, les réponses aux consultations, les grilles d'analyse des instructeurs, les projets d'avis ou de décision, et leur version approuvée. Les membres de la MRAe y mettent leur versions intermédiaires. Cet outil, très attendu, évite ainsi de saturer les messageries et de fastidieux téléchargements systématiques de dossiers souvent volumineux.

Une grille de présence est par ailleurs tenue à jour.

A l'usage, la convention MRAe-DREAL qui avait été élaborée avant que le travail concret ne débute, a globalement été respectée, sauf principalement sur les délais. Tant la DREAL que la MRAe ont eu des difficultés pour les tenir, ce qui a contraint la mission à allonger ses discussions de séance. Cela est notamment dû au nombre élevé de dossiers reçus, les vacances scolaires étant des périodes particulièrement délicates et aux contraintes supplémentaires de délai liées au passage à un rythme bimensuel des réunions de la MRAe. Le recours à la délégation à un membre permanent de la MRAe, ne nécessitant pas la tenue d'une réunion, pour des dossiers à faible enjeu, a apporté cependant une souplesse supplémentaire. Il a fallu enfin tenir compte d'une disponibilité relative des membres de la MRAe à certaines périodes.

Sur un total de 6 postes de chargés de mission mis à disposition au sein du département d'appui à l'évaluation environnementale, un poste est resté vacant jusqu'au 01/10/16 et le service a pris en charge l'accueil de 2 nouvelles arrivantes encore en formation durant toute l'année 2016.

La MRAe tient à saluer la qualité des analyses fournies par la DREAL dont les propositions, même si elles peuvent être modifiées, la plupart du temps de façon limitée, constituent la matière première du travail de la MRAe. Le travail de la MRAe induit une évolution certaine des avis et des décisions. Ces évolutions sont sources d'échanges avec la DREAL compte-tenu des modifications des modes de travail et des productions que cela induit. La DREAL apprécie que toutes les propositions faites convergent vers des décisions ou des avis signés dans les temps. En revanche, si le travail peut être plus intéressant puisque l'équipe de la DREAL peut échanger avec la MRAe sur les propositions qu'elle lui soumet, il est aussi plus prenant puisque les demandes sont plus nombreuses et à fournir dans des délais plus contraints puisque la MRAe ne délibère que périodiquement. Après

une phase d'ajustement prévisible, la forme des avis et des décisions devrait atteindre une certaine stabilisation – tout en restant adaptée et proportionnée aux contextes et enjeux.

IV. Activité de la MRAe

→ Les statistiques

Seuls les dossiers reçus par la DREAL à partir du 12 mai relevaient de la compétence de la MRAe. Dans le cadre des cas par cas, les premières décisions de soumission ou non à évaluation environnementale stratégique (EES) pouvaient donc être prises deux mois plus tard (dans la pratique les premières décisions ont été prises le 18 juillet) et les premiers avis rendus 3 mois plus tard (le premier avis a de fait été rendu le 5 août). Le travail de la MRAe pour l'année 2016 s'est donc concentré sur le deuxième semestre.

Tableau n°1 : statistiques pour les cas par cas

Nombre de cas par cas ayant fait l'objet d'une décision en 2016	Non soumis à EES	Soumis à EES	Total
PLU ou POS ou carte communale	26	6	32
Zonages d'assainissement	8	4	12
Autres	3	0	3
Total	37	10	47

Il convient par ailleurs de souligner que 4 recours gracieux (2 sur des PLU, 2 sur des zonages d'assainissement) ont été déposés auprès de la MRAe par les pétitionnaires, dont 3 acceptés compte tenu des précisions apportées (le dernier étant encore en cours d'examen).

Tableau n°2 : statistiques pour les avis

Nombre de dossiers reçus en 2016 : 31

Nombre d'avis	PLU et POS	SCoT	total
Complets	8	1	9
Tacites	8	0	8
Total	16	1	17

Un avis complet aborde dans le cas général tous les enjeux environnementaux possibles quel que soit leur niveau d'importance, mais de façon proportionnée.

Un avis tacite correspond au cas où la MRAe a étudié le dossier mais, sur la proposition de la DREAL, n'a pas rendu d'avis ; il est réputé « sans observation émise dans le délai réglementaire » ; pour ces dossiers la consultation du public et les autres procédures se poursuivent donc sans cet avis.

→ L'apport de la MRAe sur les cas par cas

La MRAe a considéré que son rôle sur les dossiers de cas par cas était double :

- *le premier rôle est naturellement de soumettre ou non un dossier à évaluation environnementale stratégique.* Les statistiques figurant au tableau n°1 ci-dessus montrent que la soumission a porté sur 10 cas (in fine 7 après recours) : des PLU au stade de l'élaboration ou de la révision, des zonages d'assainissement et une carte communale. La MRAe a suivi la position proposée par la DREAL sauf dans 2 cas (propositions d'exonération transformées en décision de soumission : pour un zonage d'assainissement et une carte communale).

Lorsqu'elle décide de soumettre, la MRAe approuve et/ou complète une proposition de décision faite par la DREAL centrée sur les raisons qui ont justifié la soumission. Celles-ci peuvent être la complexité

intrinsèque du projet (multiplicité d'enjeux lourds) ou un manque dans les justifications apportées pour un enjeu particulier dans le dossier de demande présenté.

Lorsqu'elle décide de ne pas soumettre, la rédaction démontre de façon synthétique que le projet n'aura pas d'impact significatif sur l'environnement, tous les enjeux ont été correctement pris en compte ;

- *le deuxième rôle est d'expliquer au public comment l'environnement est pris en compte dans le projet de « plan-programme », dans le cas où il a été décidé de ne pas soumettre le plan-programme à évaluation environnementale stratégique. En effet, dans ce cas-là, le « plan programme » fait néanmoins dans la plupart des cas l'objet d'une enquête publique et la décision de non soumission de la MRAe figure dans le dossier soumis à l'enquête. Il est donc utile que cette décision permette au public de savoir ce que la MRAe pense de la prise en compte de l'environnement par le projet de « plan-programme » au vu des éléments figurant au dossier de demande initiale d'examen au cas par cas.*

Dans la pratique, la MRAe complète la rédaction des projets de décision préparés par la DREAL et débat en séance sur les points délicats. La ligne directrice est celle de décisions précises avec des éléments concrets. Ces compléments ont été moins nombreux à mesure que les attentes de la MRAe ont été intégrées par la DREAL.

Les causes principales de soumission à évaluation environnementale stratégique des PLU ont été une interrogation sur une consommation trop importante d'espaces, sur une insuffisance ou un doute sur la protection d'espaces, sensibles à divers titres (espèces protégées, zones Natura 2000, corridors biologiques, paysage...), sur la nécessité de maîtriser les effets des pollutions, sur l'insuffisante prise en compte des risques naturels (inondation, retrait-gonflement des sols), et du risque lié aux nuisances sonores et à la sécurité routière.

Quatre zonages d'assainissement ont fait l'objet d'une décision de soumission en raison d'incertitudes quant à la prise en compte du milieu récepteur, de captage d'eau potable sensibles, de sols a priori impropres à assainissement non collectif, et de dysfonctionnement divers des dispositifs d'assainissement,

La DREAL s'occupe des suites induites en se tenant à la disposition des pétitionnaires pour leur expliquer les décisions de soumission, en particulier dans les cas où une amélioration du projet (ou des explications fournies) sur un seul des enjeux permettrait de lever les difficultés et d'envisager une suite favorable à un recours. La DREAL constate ainsi une augmentation de cette activité suite aux décisions prises par la MRAe, ce qui peut avoir des conséquences en termes de disponibilité sur les autres dossiers.

En cas de non soumission il a été parfois jugé utile de porter à la connaissance du pétitionnaire des informations complémentaires, figurant souvent dans les contributions des services de l'État (ARS, DDT), dans la lettre de transmission de la décision. Une copie de la décision est systématiquement envoyée au préfet du département concerné.

→ **L'apport de la MRAe sur les avis**

La MRAe s'est attachée durant son premier semestre d'activité à vérifier auprès de la DREAL les points de fond, ou les argumentations manquantes ou insuffisantes. Elle s'est en outre efforcée d'approuver des propositions d'avis où figure clairement sa position, selon les enjeux, tant sur la qualité de l'évaluation environnementale stratégique que sur la prise en compte de l'environnement dans le plan ou programme. Pour faciliter la lecture ne sont développés dans le corps de l'avis que les plus importants des enjeux, les autres faisant l'objet d'une pondération et d'un simple commentaire en annexe. Préalablement à la proposition d'avis une note d'examen préalable est fournie à la MRAe avec cette hiérarchisation. Les avis sont à la fois complets, et ainsi « ciblés ». Des recommandations clairement identifiées figurent dans le corps de l'avis, reprises pour les plus importantes dans une conclusion. Ainsi les recommandations de l'autorité environnementale sont aisément identifiées par le public.

Dans sa note d'examen préalable, la DREAL propose une suite à donner au dossier. Lorsque l'analyse met en évidence la bonne qualité de l'évaluation environnementale, et que les enjeux, quel que soit leur niveau, sont

correctement traités, la DREAL propose un avis tacite sur le dossier. L'objectif est de concentrer les moyens limités de la DREAL sur les dossiers présentant les enjeux les plus forts et/ou ceux pour lesquels le rapport d'évaluation environnementale n'est pas convaincant, devant alors faire l'objet de recommandations. Ces avis représentent une proportion importante en 2016 (8 sur 17). Tout en étant consciente de la nécessité d'optimiser les moyens de la DREAL, la MRAe souhaite engager une réflexion sur la façon de tirer parti de l'analyse faite, au moins dans certains cas, qui peut être utile pour le maître d'ouvrage⁷. Cette préoccupation est partagée par d'autres MRAe et pourra trouver une réponse dans un cadre national.

→ **Premiers enseignements généraux**

Au-delà de ces principes généraux, la MRAe est régulièrement amenée dans ses avis sur les PLU à souligner :

- ◆ un défaut de justification des hypothèses de croissance démographique retenues ;
- ◆ une optimisation encore incomplète de la consommation d'espace, bien qu'elle soit en progrès par rapport aux plans précédents ;
- ◆ la non analyse de la compatibilité du « plan-programme » avec les différentes planifications environnementales⁸, mais également avec les orientations environnementales des SCoT, qui ne sont pas mentionnées ;
- ◆ une prise en compte insuffisante des risques naturels, notamment du risque inondation devenu plus prégnant suite aux événements climatiques de fin mai début juin 2016.

De façon plus ponctuelle, la MRAe s'est interrogée sur la prise en compte au juste niveau de la protection de la biodiversité, des paysages, notamment pour des communes situées dans le Val de Loire classé au patrimoine mondial de l'UNESCO ; dans un cas la présence de sols pollués ne semblait pas suffisamment prise en compte. Enfin pour la MRAe le seul SCoT analysé ne lui a pas semblé suffisamment prescriptif sur la prise en compte de la trame verte et bleue, du risque inondation, ou sur la fixation de maximas en termes de consommation d'espaces.

La MRAe apprécierait de recevoir un retour sur la façon dont ses avis sont perçus par les collectivités qui en ont été destinataires.

L'articulation des PLU avec les différentes planifications environnementales mériterait d'être améliorée par les bureaux d'études. Bien que leurs productions soient volumineuses, elles comportent parfois de longs passages sans rapport direct avec le sujet traité. Ceci pourrait mériter une réflexion sur la pédagogie à faire auprès d'eux. Les cartographies et inventaires sont néanmoins largement utilisés⁹.

Bien que la maîtrise de la consommation d'espace soit affichée, la MRAe n'a pu dégager de conclusion claire sur l'évolution à la hausse ou à la baisse de la vitesse de cette consommation au fil des ans. Beaucoup d'informations se trouvent néanmoins dans les dossiers examinés et leur exploitation pourrait être instructive.

→ **Les relations régionales**

La MRAe a publié un communiqué de presse le 13 décembre 2016 dont l'objet était d'annoncer son installation.. Elle prévoit d'en publier un second début 2017 pour dresser un bilan de son premier semestre d'activités.

Le président a eu l'occasion de présenter la MRAe et quelques éléments de bilan au Comité d'administration régional le 15 décembre 2016.

→ **Les relations entre la MRAe et le niveau national**

La MRAe bénéficie d'un soutien très efficace de l'échelon national pour la publication sur Internet des avis et décisions qu'elle prend. Cette publication est en effet faite le même jour ou au plus tard le lendemain. C'est

7 Ce retour peut également éclairer d'autres maîtres d'ouvrage confrontés à des démarches analogues, voire les bureaux d'études, dans la mesure où dans certains de ces dossiers les enjeux auront été correctement traités.

8 SRCE, SRCAE, SDAGE, PGRI, chartes de parcs naturels régionaux etc

9 Atlas des zones inondables, Basias, inventaire des zones humides, etc.

également l'échelon national qui prend en charge les frais de déplacement de tous les membres de la MRAe de même que les indemnités des membres associés.

Par ailleurs, la mission qu'a reçue le président de l'Ae de « s'assurer du bon exercice de la fonction d'autorité environnementale »¹⁰ par les MRAe l'a conduit à organiser :

- ◆ une réunion des membres de la MRAe pour lancer le dispositif et expliquer la réforme, en présence de la ministre ;
- ◆ conjointement avec le commissariat général au développement durable (CGDD) une réunion des présidents des MRAe et de représentants des chefs de pôles évaluation environnementale des DREAL. le 14 octobre 2016, qui a permis de constater une grande variété dans les modes de travail ;
- ◆ conjointement avec le CGDD une réunion de formation des membres des MRAe et de représentants des pôles environnementaux des DREAL à la prise en compte de l'environnement dans les documents d'urbanisme. Cette formation a eu lieu le 1^{er} décembre 2016.

En dehors de ces trois réunions, les présidents (ou leurs représentants) de la MRAe sont invités, s'ils le souhaitent, à participer en observateur aux réunions de l'Ae au cours desquelles sont examinés des projets de leurs régions.

D'un commun accord l'Ae du CGEED usant de son pouvoir d'évocation¹¹ s'est saisie pour avis d'une série de mises en compatibilité de documents d'urbanisme constituant avec un projet de son ressort situé dans le périmètre de la région un dossier complexe,.

En conclusion :

L'installation de la MRAe ainsi que son premier semestre d'activités se sont déroulés dans de bonnes conditions même si le nombre de dossiers a été plus important que prévu. La MRAe a en particulier quasiment toujours statué de façon collégiale. La DREAL a néanmoins été handicapée par la fragilité de ses moyens humains opérationnels au regard du nombre important de dossiers reçus (toutes activités confondues).

La MRAe se fixe comme objectifs 2017 de progresser encore dans ses automatismes et d'accentuer son travail sur le fond afin de gagner en homogénéité. Son but est que les pétitionnaires et le public puissent se saisir au mieux de ses décisions et avis pour une meilleure prise en compte de l'environnement. Un autre objectif est celui de l'harmonisation des critères retenus par les MRAe au plan national. Il est prévu des échanges entre elles, sous l'égide du président de l'Ae nationale, pour y parvenir.

10 Art 12 du décret n°2015-1229 du 2 octobre 2015 relatif au Conseil général de l'environnement et du développement durable dans sa version modifiée le 2 mai 2016.

11 Avis 2016-52 délibéré de l'Autorité environnementale sur la mise à 2x2 voies de la RN 154 et de la RN 12.

Annexe 1 : Répartition des compétences Ae-MRAe

I – Plans-programmes soumis à avis¹²

Intitulé du plan – programme	Formation compétente
1° Programmes opérationnels élaborés par les autorités de gestion établies pour le Fonds européen de développement régional, le Fonds européen agricole et de développement rural et le Fonds de l'UE pour les affaires maritimes et la pêche	Ae (FEAMP) – MRAe (FEDER – FEADER)
2° Schéma décennal de développement du réseau prévu par l'article L. 321-6 du code de l'énergie	Ae
3° Schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables prévu par l'article L. 321-7 du code de l'énergie	MRAe
4° Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux prévu par les articles L. 212-1 et L. 212-2 du code de l'environnement	Ae
5° Schéma d'aménagement et de gestion des eaux prévus par les articles L. 212-3 à L. 212-6	MRAe – Ae
6° Document stratégique de façade prévu par l'article L. 219-3 du code de l'environnement et document stratégique de bassin prévu par l'article L. 219-6 du même code	Ae
7° Plan d'action pour le milieu marin prévu par l'article L. 219-9 du code de l'environnement	Ae
8° Programmation pluriannuelle de l'énergie prévue aux articles L. 141-1 et L. 141-5 du code de l'énergie	Ae
9° Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie prévu par l'article L. 222-1 du code de l'environnement	Ae
10° Plan climat air énergie territorial prévu par l'article R. 229-51 du code de l'environnement	MRAe
11° Charte de parc naturel régional prévue au II de l'article L. 333-1 du code de l'environnement	Ae
12° Charte de parc national prévue par l'article L. 331-3 du code de l'environnement	Ae
13° Plan départemental des itinéraires de randonnée motorisée prévu par l'article L. 361-2 du code de l'environnement	MRAe
14° Orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques prévues à l'article L. 371-2 du code de l'environnement	Ae
15° Schéma régional de cohérence écologique prévu par l'article L. 371-3 du code de l'environnement	Ae
16° Plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à évaluation des incidences Natura 2000 au titre de l'article L. 414-4 du code de l'environnement, à l'exception de ceux mentionnés au II de l'article L. 122-4 du même code	Ae – MRAe
17° Schéma mentionné à l'article L. 515-3 du code de l'environnement	Ae
18° Plan national de prévention des déchets prévu par l'article L. 541-11 du code de l'environnement	Ae
19° Plan national de prévention et de gestion de certaines catégories de déchets prévu par l'article L. 541-11-1 du code de l'environnement	Ae
20° Plan régional de prévention et de gestion des déchets prévu par l'article L.	MRAe

¹² Les cases en jaune décrivent des cas où la compétence ne peut être déterminée qu'en fonction du contexte du dossier. Ex : Rubrique n° 5 sur les SAGE. Ces documents sont normalement du ressort de la MRAe sauf dans l'hypothèse où le périmètre du SAGE excède les limites territoriales d'une région. (application des dispositions du 1° du IV de l'article R. 122-17 du code de l'environnement)

541-13 du code de l'environnement	
21° Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs prévus par l'article L. 542-1-1 du code de l'environnement	Ae
22° Plan de gestion des risques d'inondation prévu par l'article L. 566-7 du code de l'environnement	Ae
23° Programme d'actions national pour la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole prévu par le IV de l'article R. 211-80 du code de l'environnement	Ae
24° Programme d'actions régional pour la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole prévu par le IV de l'article R. 211-80 du code de l'environnement	Ae
25° Programme national de la forêt et du bois prévu par l'article L. 121-2-2 du code forestier	Ae
26° Programme régional de la forêt et du bois prévu par l'article L. 122-1 du code forestier	Ae
27° Directives d'aménagement mentionnées au 1° de l'article L. 122-2 du code forestier	Ae
28° Schéma régional mentionné au 2° de l'article L. 122-2 du code forestier	Ae
29° Schéma régional de gestion sylvicole mentionné au 3° de l'article L. 122-2 du code forestier	Ae
30° Schéma départemental d'orientation minière prévu par l'article L. 621-1 du code minier	Ae
31° Les 4° et 5° du projet stratégique des grands ports maritimes, prévus à l'article R. 5312-63 du code des transports	MRAe
32° Réglementation des boisements prévue par l'article L. 126-1 du code rural et de la pêche maritime	MRAe
33° Schéma régional de développement de l'aquaculture marine prévu par l'article L. 923-1-1 du code rural et de la pêche maritime	MRAe
34° Schéma national des infrastructures de transport prévu par l'article L. 1212-1 du code des transports	Ae
35° Schéma régional des infrastructures de transport prévu par l'article L. 1213-1 du code des transports	MRAe
36° Plan de déplacements urbains prévu par les articles L. 1214-1 et L. 1214-9 du code des transports	MRAe
37° Contrat de plan Etat-région prévu par l'article 11 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification	Ae
38° Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires prévu par l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales	Ae
39° Schéma de mise en valeur de la mer élaboré selon les modalités définies à l'article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions	MRAe – Ae
40° Schéma d'ensemble du réseau du transport public du Grand Paris et contrats de développement territorial prévus par les articles 2, 3 et 21 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris	Ae
41° Schéma des structures des exploitations de cultures marines prévu par l'article D. 923-6 du code rural et de la pêche maritime	MRAe – Ae

42° Schéma directeur territorial d'aménagement numérique mentionné à l'article L. 1425-2 du code général des collectivités territoriales	MRAe
43° Directive territoriale d'aménagement et de développement durable prévue à l'article L. 172-1 du code de l'urbanisme	Ae
44° Schéma directeur de la région Ile-de-France	Ae
45° Schéma d'aménagement régional prévu à l'article L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales	Ae
46° Plan d'aménagement et de développement durable de Corse prévu à l'article L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales	MRAe
47° Schéma de cohérence territoriale et plans locaux d'urbanisme intercommunaux comprenant les dispositions d'un schéma de cohérence territoriale dans les conditions prévues à l'article L. 144-2 du code de l'urbanisme	MRAe
48° Plan local d'urbanisme intercommunal qui tient lieu de plan de déplacements urbains mentionnés à l'article L. 1214-1 du code des transports	MRAe
49° Prescriptions particulières de massif prévu à l'article L. 122-24 du code de l'urbanisme	Ae
50° Schéma d'aménagement prévu à l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme	Ae
51° Carte communale dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000	MRAe
52° Plan local d'urbanisme dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000	MRAe
53° Plan local d'urbanisme couvrant le territoire d'au moins une commune littorale au sens de l'article L. 321-2 du code de l'environnement	MRAe
54° Plan local d'urbanisme situé en zone de montagne qui prévoit la réalisation d'une unité touristique nouvelle soumise à autorisation en application de l'article L. 122-19 du code de l'urbanisme	MRAe

II – Plans-programmes soumis à décisions de cas par cas

Intitulé du plan – programme	Formation compétente
1° Directive de protection et de mise en valeur des paysages prévue par l'article L. 350-1 du code de l'environnement	Ae
2° Plan de prévention des risques technologiques prévu par l'article L. 515-15 du code de l'environnement et plan de prévention des risques naturels prévisibles prévu par l'article L. 562-1 du même code	Ae
3° Stratégie locale de développement forestier prévu par l'article L. 123-1 du code forestier	MRAe – Ae
4° Zones mentionnées au 1° à 4° de l'article L. 2224-10 du code général des collectivités territoriales	MRAe
5° Plan de prévention des risques miniers prévu par l'article L. 174-5 du code minier	Ae
6° Zone spéciale de carrière prévue par l'article L. 321-1 du code minier	Ae
7° Zone d'exploitation de carrière prévue par l'article L. 321-1 du code minier	Ae
8° Aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine prévue par l'article L. 642-1 du code du patrimoine ¹³	MRAe

¹³ « Les projets d'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine mis à l'étude avant la date de publication de la présente loi sont instruits puis approuvés conformément aux articles L. 642-1 à L. 642-10 du code du patrimoine, dans leur rédaction antérieure à la présente loi. Au jour de leur création, les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine deviennent des sites patrimoniaux remarquables, au sens de l'article L. 631-1 du code du patrimoine, et leur règlement est applicable dans les conditions prévues au III de l'article 112 de la présente loi. Ce règlement se substitue, le cas échéant, à celui de la zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager applicable antérieurement. » (article 114 de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016).

9° Plan local de déplacement prévu par l'article L. 1214-30 du code des transports	MRAe IdF
10° Plan de sauvegarde et de mise en valeur prévu par l'article L. 313-1 du code de l'urbanisme	MRAe
11° Plan local d'urbanisme ne relevant pas du I de l'article R. 122-17 du code de l'environnement	MRAe
12° Carte communale ne relevant pas du I de l'article R. 122-17 du code de l'environnement	MRAe

Le nouvel article L. 631-4 du code du patrimoine traite des nouveaux plans de valorisation de l'architecture et du patrimoine.

Annexe 2 : résumé du parcours professionnel des membres de la MRAe

Etienne Lefebvre, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, a débuté en 1981 dans les services déconcentrés du ministère de l'agriculture, en charge de questions forestières, de chasse, de pêche et d'aménagement durable du territoire. Il a ensuite été détaché dans l'industrie du bois au titre de la recherche. Il a continué de s'impliquer dans la filière forêt-bois, notamment en région Centre, avant de rejoindre le monde de l'eau et des préoccupations environnementales, d'abord à l'échelle départementale puis d'un district hydrographique à l'agence de l'eau Loire Bretagne. Au conseil général de l'environnement et du développement durable qu'il a rejoint en 2011 il a réalisé des missions de conseil et d'expertise dans le champ des ressources naturelles ainsi que des missions d'audit de politiques publiques. Il a été membre de l'Ae du CGEDD.

Philippe de Guibert, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, a débuté en 1981 dans les services déconcentrés du ministère de l'équipement, en charge de projets dans les domaines de l'eau et de l'assainissement. Puis, après quatre années en administration centrale du même ministère, en charge de projets de systèmes d'information statistique dans le domaine de l'aménagement et de la construction, il a rejoint le service navigation de la Seine en tant que responsable des projets de rénovation, construction et développement des voies navigables. Enfin, il a été directeur adjoint d'une direction départementale de l'équipement en charge des infrastructures et des transports, puis directeur général adjoint des services d'un département, en charge des directions techniques (aménagement, routes, transports, bâtiments et collèges, eau et environnement). Il a rejoint le Conseil général de l'environnement et du développement durable début 2016.

Corinne Larrue est Professeure à l'Université Paris Est Créteil depuis 2013 et co directrice de l'École d'urbanisme de Paris depuis 2015 après avoir été Maître de conférence (octobre 1991) puis professeure (septembre 2002) à l'université de Tours. Ses travaux de recherche portent sur l'analyse des politiques d'environnement et d'aménagement du territoire. Elle a contribué à la mise au point d'un cadre cohérent d'analyse des actions publiques, à partir de l'analyse de différentes politiques publiques d'environnement en France et en Europe. Ses enseignements portent notamment sur les méthodes et processus d'évaluation environnementale.

Michel Badaire, retraité des Industries Électriques et Gazières, (IEG-ED), originaire du Blésois, après des études supérieures en électricité à Orléans, entre chez un distributeur d'énergie dans le Pithiverais. Responsable du bureau d'études, plus particulièrement des programmes travaux et de la cartographie numérique. Élu municipal pendant 37 ans, dont 30 années comme 1^{er} adjoint au Maire. Plus d'une centaine d'enquêtes de tous types comme Commissaire Enquêteur : centrale nucléaire, assainissement, PLU, SCoT, PPRI, PPRT, SRCE, autoroute ferroviaire, base aérienne de Bricy, etc. Avec de nombreuses présidences de commissions ainsi que des présidences de compagnies de commissaires enquêteurs (régionale et départementale).

Patricia Corrèze-Lénéé, ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts, a occupé plusieurs postes consacrés au développement des territoires ruraux, en service déconcentré et en administration centrale du ministère de l'agriculture, puis à la DATAR où elle était adjointe au commissaire à l'aménagement et au développement économique du Massif Central, ainsi qu'en tant que secrétaire générale d'une conférence interministérielle du tourisme rural. Elle a également dirigé en Nouvelle-Calédonie l'Établissement de Régulation des Prix Agricoles, chargé de contribuer au rééquilibrage du territoire et développer son autosuffisance alimentaire. Elle a été adjointe au chef du service de la recherche et de la prospective au ministère en charge de l'environnement. De 2006 à 2015, elle a été directrice de l'environnement, puis de l'environnement, de l'agriculture et de l'énergie au conseil régional d'Île-de-France. Depuis 2016, elle est membre du Conseil général de l'environnement et du développement durable.

Philippe Maubert, ingénieur agronome et docteur en écologie végétale, a d'abord été enseignant chercheur à l'université de Marrakech. Il a ensuite été botaniste et phytosociologue au Comité Départemental de la Protection de la Nature et de l'Environnement de Loir-et-Cher tout en enseignant à l'université de Tours. Il a ainsi, pendant une trentaine d'années, participé à la réalisation de nombreuses études d'environnement dans les six départements de la région Centre-Val de Loire (documents d'urbanisme, aménagements publics et privés, gestion d'espaces protégés, incidences Natura 2000, SRCE, ENS,...). Membre du CSRPN Centre-Val de Loire depuis plus de 20 ans, il préside ce Conseil depuis une douzaine d'années.

