



MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET SOLIDAIRE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Synthèse annuelle 2019

L'Ae et les MRAe : une communauté
d'Autorités environnementales



1. Éditorial

À l'heure de la crise sanitaire que connaît la planète, nombreux sont ceux qui s'interrogent sur la façon dont les enjeux environnementaux seront pris en compte à l'avenir, dans une conscience mais aussi une tension accrue sur les moyens à mettre en œuvre. La transition, si elle n'est ni choisie ni pilotée, sera donc de plus en plus subie, ce qui compromettra sans doute grandement sa cohérence et son efficacité.

Comme les précédentes synthèses, celle-ci renouvelle le constat que l'évaluation environnementale reste un exercice encore mal compris et mal exploité, en particulier pour les plans et programmes, les documents d'urbanisme notamment. Correctement réalisée à une échelle stratégique, l'évaluation environnementale doit être comprise comme une méthode permettant de contribuer à optimiser les choix et les décisions publiques, et à exploiter les marges de manœuvre existantes pour concrétiser une transition écologique considérée désormais comme vitale pour l'espèce humaine. L'application rigoureuse de la démarche « éviter, réduire, compenser » est un outil puissant pour explorer l'ensemble des options possibles pour atteindre les objectifs de développement et d'aménagement souhaités, au service d'ambitions environnementales et climatiques désormais partagées. Elle permettrait d'éviter, en revanche, les choix les plus défavorables à l'environnement, *a fortiori* lorsqu'ils ont des effets irréversibles.

Alors que l'État affiche un objectif de « zéro artificialisation nette » depuis l'été 2018, cet objectif n'apparaît pas encore comme un critère prépondérant de choix dans la plupart des stratégies d'aménagement et n'est pas décliné de façon suffisamment ambitieuse et surtout concrète dans une majorité de schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet), de schémas de cohérence territoriale (SCoT) ou de plans locaux d'urbanisme. Après les développements commerciaux en périphérie, la tendance est à la « e-consommation ». Les besoins pour la chaîne logistique sont traduits dans de nombreux Sraddet et documents d'urbanisme, en cohérence avec le plan logistique de l'État adopté en 2019, par l'urbanisation d'emprises naturelles ou agricoles, générant davantage de déplacements plus longs et carbonés, sans être associée à un renouvellement urbain réfléchi.

De même, éviter la destruction de zones humides et les atteintes à la biodiversité doit constituer une base de la démarche. L'évitement n'est plus possible lorsque la localisation des projets a été imposée pour satisfaire d'autres considérations. Ne restent alors au mieux que la réduction et, le cas échéant, la compensation de choix trop rapides, alors qu'une évaluation au niveau stratégique puis à celui de chaque projet respecterait davantage les patrimoines.

La pratique des évaluations environnementales stratégiques reste ainsi largement perfectible. Leur qualité reflète le plus souvent l'insuffisante prise en compte de l'environnement par les plans ou les programmes sur lesquelles elles portent, quand les orientations majeures ont déjà été prises en amont. Les évaluations environnementales des projets, hétérogènes, sont plus fréquemment mieux maîtrisées.

Les Autorités environnementales poursuivent, ensemble, leur contribution à l'amélioration de ces démarches. Leurs décisions au cas par cas et leurs avis ont ainsi, à de nombreuses reprises, conduit des collectivités à réduire les rythmes d'artificialisation initialement prévus. De nombreux pétitionnaires, les commissaires-enquêteurs et le public apportent fréquemment leur témoignage sur l'intérêt de ces avis. Des démarches complémentaires visent à faire progresser les parties prenantes : avis de cadrage, notes d'interprétation, réunions d'information et de sensibilisation, etc.

Dans cette synthèse 2019, les Autorités environnementales formulent plusieurs recommandations concernant les plans et programmes devant faire l'objet d'une évaluation environnementale, leur portée et l'articulation avec les autres plans et programmes, ainsi que l'articulation entre leur évaluation et celle des projets dont ils définissent le cadre. Elles reprennent à leur compte les propositions du CGEDD, à destination tant des maîtres d'ouvrage que des bureaux d'étude, en vue de l'amélioration de la qualité des études d'impact.

La valeur ajoutée de leurs avis dépend du cadre démocratique, de la robustesse du droit de l'environnement et de la collégialité de l'exercice de leur fonction, comme elles l'ont souligné les années précédentes. Dans un contexte où le nombre de dossiers a significativement augmenté et où les conditions de cet exercice se sont dégradées dans plusieurs régions faute de ressources suffisantes, elles rappellent l'urgence de stabiliser le cadre juridique de l'évaluation environnementale dans le droit français. Elles rappellent aussi l'importance de consolider leurs moyens et leur organisation, à l'image de ce qui a pu être fait dans certaines régions. Ce sont deux conditions nécessaires à leur valeur ajoutée et à leur objectivité, y compris pour pouvoir rendre des avis explicites sur tous les dossiers à enjeux. En ce sens, elles soulignent l'importance du maintien des conditions de leur indépendance.

Philippe Ledenvic

**Président de la formation
d'autorité environnementale du CGEDD**

Sommaire

1. Éditorial.....	3
2. Présentation générale.....	6
2.1. Plans/programmes.....	7
2.2. Projets.....	7
2.3. Les avis d'autorité environnementale.....	7
2.4. Les décisions d'autorité environnementale.....	8
2.5. Composition de l'Ae et des MRAe.....	9
2.6. La fonction des autorités environnementales.....	9
2.7. Méthodes et fonctionnement de l'Ae et des MRAe.....	9
3. Bilan quantitatif de l'activité de l'Ae et des MRAe en 2019.....	12
3.1. Avis.....	12
3.1.1. Plans/programmes.....	12
3.1.2. Projets.....	15
3.2. Décisions.....	17
4. Analyse des avis et des décisions de 2019.....	19
4.1. Qualité des démarches d'évaluation environnementale des plans, programmes et projets.....	19
4.2. Principales évolutions constatées en 2019.....	21
4.2.1. Évaluation environnementale des documents d'urbanisme : la montée en puissance des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi).....	21
4.2.2. Climat – air – énergie : une urgence climatique sans traduction concrète.....	26
4.2.3. Projets d'énergies renouvelables.....	30
4.3. Perspectives et propositions.....	32
4.3.1. Liste des plans et programmes soumis à évaluation environnementale.....	33
4.3.2. Articulation des projets avec les plans / programmes. Articulation des plans / programmes avec les autres plans / programmes.....	33
4.3.3. Procédures communes.....	34
4.3.4. Zéro artificialisation nette.....	34
4.3.5. Qualité des évaluations environnementales.....	34
4.3.6. Le fonctionnement en mode dégradé : impacts environnementaux et impacts sur la santé à long terme.....	35
5. Fonctionnement des MRAe en 2019.....	36
5.1. Composition des MRAe et de l'Ae en 2019.....	36
5.2. Fonctionnement des MRAe.....	37
5.3. Relations extérieures des MRAe.....	38
5.4. Moyens mis en œuvre pour le fonctionnement des MRAe.....	38
5.5. Partage d'expérience des MRAe entre elles, ainsi qu'avec l'Ae, et capitalisation des compétences.....	42
5.5.1. Les travaux conjoints Ae-MRAe.....	42
5.5.2. L'installation du « collège » des présidents de MRAe et ses premiers travaux.....	42
5.5.3. Des compétences en DREAL à reconnaître et à valoriser.....	43
5.5.4. La préparation de la synthèse annuelle.....	43
6. Annexes.....	44

2. Présentation générale

Certains projets et plans/programmes¹ sont soumis à évaluation environnementale en fonction de leurs caractéristiques propres et de leurs impacts potentiels sur les milieux et la santé humaine.

Ces évaluations sont réalisées sous la responsabilité des porteurs de projets, de plans ou de programmes (collectivités locales notamment lorsqu'il s'agit de documents d'urbanisme). Le public étant consulté pour lui permettre d'être correctement informé et de participer à l'élaboration de la décision, il est prévu qu'une « autorité environnementale » rende un avis public sur la qualité des évaluations et la prise en compte de l'environnement par les projets, les plans et les programmes évalués.

Les avis et décisions des « autorités environnementales » sont établis en application de deux directives de l'Union européenne². Le droit français a été profondément modifié en 2016 par les dispositions de l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016, codifiées aux articles L.122-1 à L.122-14 du code de l'environnement, et par les dispositions des décrets n° 2016-519 du 28 avril 2016 et n° 2016-1110 du 11 août 2016, codifiées aux articles R.122-1 à R.122-28 du code de l'environnement et R.104-1 à R.104-33 du code de l'urbanisme. Leur entrée en vigueur s'échelonne entre le 12 mai 2016, qui a vu la création des MRAe, et le 17 mai 2017.

Jusqu'en 2017, la formation d'autorité environnementale (Ae) et les missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) exerçaient cette compétence sur les évaluations environnementales de tous les plans/programmes, ainsi que pour certains projets.

Suite à la décision n° 400559 du Conseil d'État le 6 décembre 2017³, les avis d'autorité environnementale relatifs aux projets relevant précédemment des préfets de région sont pris en charge par les MRAe, sans attendre de nouveaux textes, afin d'éviter des recours et de ne pas fragiliser les procédures en cours. La loi relative à l'énergie et au climat du 8 novembre 2019 introduit, pour les projets, la séparation inexistante jusqu'alors de l'autorité environnementale et de l'autorité en charge de l'examen au cas par cas. Elle précise que « l'autorité en charge de l'examen au cas par cas et l'autorité environnementale ne doivent pas se trouver dans une position donnant lieu à un conflit d'intérêts ».

Un décret en Conseil d'État doit préciser le dispositif réglementaire, et notamment le traitement des conflits d'intérêts. L'Ae a été consultée sur le projet de décret et a publié son avis le 5 février 2020 ; le public a été consulté du 7 au 28 février 2020.

¹Dans toute la suite, l'expression « plan/programme » fait référence à tous les schémas, plans, programmes et autres documents de planification (documents d'urbanisme, notamment) devant faire l'objet d'une évaluation environnementale

²Directive 2011/92/UE modifiée dite « projets » du 13 décembre 2011 et directive 2001/42/CE dite « plans et programmes ».

³Et dans l'attente des suites à y donner, à savoir la désignation réglementaire de l'autorité compétente pour rendre des avis et décisions sur les projets.

2.1. Plans/programmes

Depuis le 12 mai 2016 :

- l'Ae est compétente pour les plans/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, ainsi que pour certains autres plans/programmes (schémas environnementaux ou maritimes notamment) ;
- les MRAe sont compétentes pour tous les autres plans/programmes (la plupart des documents d'urbanisme, notamment).

L'Ae a également la possibilité d'exercer la compétence normalement dévolue à une MRAe pour les plans/programmes, de sa propre initiative et par décision motivée au regard de la complexité et des enjeux environnementaux du dossier (dite « décision d'évocation »).

La liste des plans et programmes soumis à évaluation environnementale systématiques ou après un examen au cas par cas est fixée par le ministre en charge de l'environnement.

2.2. Projets

Pour les projets, la compétence de l'Ae n'a pas été modifiée⁴, qu'il s'agisse des avis ou des décisions au cas par cas.

Les MRAe s'étaient vu confier la compétence d'autorité environnementale pour un nombre limité d'avis sur projets (ceux ayant fait l'objet d'un débat public et ne relevant pas de la compétence de l'Ae ou du ministre chargé de l'environnement).

La décision du Conseil d'État n° 400559 du 6 décembre 2017 a annulé le 1° de l'article 1er du décret n° 2016-519 en tant qu'il maintenait, pour les autres projets, la désignation du préfet de région en qualité d'autorité environnementale ; cela a nécessité la mise en place d'un fonctionnement transitoire pour l'émission des avis sur projets dès la fin 2017, dans l'attente de la modification du code de l'environnement, comme signalé précédemment, fonctionnement qui a perduré en 2019. L'absence de nouveau texte réglementaire remplaçant les dispositions du code de l'environnement annulées par la décision du Conseil d'État, est l'un des motifs de la mise en demeure adressée le 7 mars 2019 par la Commission Européenne à la France⁵, pour transposition non-conforme de la directive 2011/92/UE relative à l'évaluation des incidences de certains projets sur l'environnement.

2.3. Les avis d'autorité environnementale

Les avis d'autorité environnementale visent à s'assurer que l'ensemble des enjeux environnementaux ont été correctement pris en compte en amont de la consultation du public, puis de l'approbation d'un projet ou d'un plan/programme. Ils portent sur la qualité du rapport d'évaluation des incidences (ou étude d'impact) qui rend compte de la démarche d'évaluation environnementale. Ils analysent la façon dont l'environnement a été pris en compte par le projet ou le plan/programme.

Ils s'adressent:

- au porteur du projet, généralement assisté d'un ou plusieurs bureaux d'étude, qui a conduit la démarche et qui a préparé les documents soumis à l'autorité environnementale ;

⁴ - lorsque le ministre chargé de l'environnement est l'autorité chargée, au titre de l'une de ses compétences ministérielles, de prendre la décision d'autorisation du projet, ou de la proposer au gouvernement ;
- lorsque le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire du projet est l'État représenté par un service dépendant de ce ministre, ou un établissement public placé sous sa tutelle.

Cette compétence s'étend à tous les projets d'un programme d'opérations fonctionnellement liées, dès lors que l'un des projets de ce programme relève d'une décision prise par le ministre chargé de l'environnement ou proposée par ses soins au gouvernement et à tous les projets nécessitant plusieurs décisions administratives, dès lors que l'une d'elles relève de la compétence de ce ministre ou est proposée par ses soins au gouvernement.

⁵ Les autres points soulevés dans la mise en demeure concernent notamment l'application de seuils, certaines modalités de la procédure d'enregistrement, et le processus d'actualisation.

- au public, conformément au principe de participation et au droit d'accès à l'information environnementale garantis par la convention d'Aarhus⁶, afin de l'éclairer sur la qualité des documents qui lui sont présentés et sur la prise en compte de l'environnement ;
- à l'autorité chargée d'approuver le projet ou le plan/programme à l'issue de l'ensemble du processus.

Ce sont des avis consultatifs publics : ils ne se prononcent pas sur l'opportunité du projet et ne lui sont ni favorables, ni défavorables. En particulier, les avis doivent évaluer la méthode qui a conduit le porteur du projet à retenir une option, après avoir comparé ses avantages et ses inconvénients vis-à-vis de l'environnement avec ceux de solutions de substitution raisonnables. Les avis d'autorité environnementale ne constituent pas, en droit, un contrôle de légalité, même si l'analyse du dossier peut conduire à constater l'absence ou l'incomplétude de certains volets, voire à mentionner parfois explicitement le risque juridique pris par le maître d'ouvrage, au besoin par le rappel de la réglementation applicable.

Ils apportent une expertise environnementale indépendante sur la démarche du porteur du projet. Cette expertise porte, selon le code de l'environnement, sur 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). Elle traite aussi bien des effets négatifs que positifs, directs qu'indirects (notamment du fait de l'utilisation de l'espace ou des déplacements), temporaires que permanents, à court, moyen ou long terme.

Les évaluations environnementales ont vocation à être proportionnées à l'importance des projets, plans ou programmes, de leurs effets et des enjeux environnementaux de la zone qu'ils concernent.

Les avis enfin visent 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 de fiabilité des hypothèses retenues et des résultats présentés, de sorte que ces éléments soient à la fois pertinents, exacts et compréhensibles.

2.4. Les décisions d'autorité environnementale

Pour certains projets ou plans/programmes qui n'entrent pas dans le cadre de l'évaluation environnementale systématique, mais relèvent d'un examen au cas par cas, il appartient aux autorités environnementales de les soumettre ou non à cette évaluation. Elles rendent à cet effet une décision explicite et motivée. Les motivations de ces décisions concernant les plans/programmes sont de deux grands types : les caractéristiques du plan/programme ou de sa modification, d'une part, les caractéristiques des incidences et des zones susceptibles d'être touchées, d'autre part⁷.

Seules les décisions d'autorité environnementale soumettant un projet à étude d'impact ou un plan/programme à évaluation environnementale sont susceptibles de faire juridiquement grief⁸. Elles s'accompagnent d'une information sur les « voies et délais de recours ».

⁶La convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée le 25 juin 1998 est un accord international, aujourd'hui ratifié par 47 Parties, visant à :

- améliorer l'information environnementale délivrée par les autorités publiques, vis-à-vis des principales données environnementales ;
- favoriser la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement (par exemple, sous la forme d'enquêtes publiques) ;
- étendre les conditions d'accès à la justice en matière de législation environnementale et d'accès à l'information.

⁷En référence aux deux catégories de critères de l'annexe II de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001.

⁸En revanche, une décision de non soumission ne peut faire l'objet d'un recours contentieux par un tiers (elle est considérée comme un acte préparatoire - avis du Conseil d'État n° 395919 du 6 avril 2016) ; dans un tel cas, le tiers peut, attaquer la décision d'autorisation à l'issue de l'ensemble du processus (voir avis n° 395916 du 6 avril 2016 du Conseil d'État)

2.5. Composition de l'Ae et des MRAe

Les autorités environnementales du CGEDD sont composées de membres permanents et de membres associés⁹ nommés pour une durée de trois ans¹⁰, renouvelable :

- l'Ae est composée de deux tiers de membres permanents et d'un tiers de membres associés. Au cours des cinq dernières années, le nombre total de membres était compris entre 13 et 17;
- à l'exception des départements d'outre-mer, chaque MRAe est composée d'au moins deux membres permanents et de deux membres associés titulaires. Compte tenu du nombre significativement plus faible de dossiers, les MRAe des départements d'outre-mer sont composées d'au moins un membre permanent et d'un membre associé titulaire. Des membres suppléants ont également été nommés dans toutes les MRAe.

Tous les membres de l'Ae et des MRAe sont nommés par le ministre chargé de l'environnement.

2.6. La fonction des autorités environnementales

La fonction des autorités environnementales est celle d'experts indépendants qui doivent rendre un avis sur la qualité de la prise en compte des enjeux environnementaux par les porteurs de projets ou de plans/programmes. Leur crédibilité nécessite donc l'absence de tout lien avec ces derniers.

C'est ce qui a conduit à mettre en place des instances dédiées dotées de règles de fonctionnement spécifiques préservant leur autonomie de jugement et d'expression vis-à-vis de tous ceux qui ont contribué à l'élaboration du projet ou du plan/programme, ainsi que vis-à-vis des services de l'État chargés de l'instruction de leurs demandes d'autorisation. Ces instances sont adossées au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), lui-même indépendant des directions du ministère chargé de l'environnement.

Selon les termes du décret n°2015-1229 du 2 octobre 2015 modifié relatif au CGEDD, « *le président de l'Ae s'assure du bon exercice de la fonction d'autorité environnementale* ».

Les méthodes de travail de l'Ae ont été mises en place dès sa création en 2009. Elles ont en partie inspiré celles des MRAe. C'est la raison pour laquelle l'ensemble des dispositions qui concernent l'Ae et les MRAe sont rassemblées dans le chapitre II du règlement intérieur du CGEDD¹¹. Ces règles sont guidées par plusieurs principes communs : indépendance des avis rendus par l'Ae et par les MRAe et respect du principe de séparation fonctionnelle¹² vis-à-vis des organismes qui préparent, approuvent les projets, plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à leur avis ; transparence des différentes étapes d'élaboration des avis et des décisions; collégialité proportionnée aux enjeux des dossiers.

2.7. Méthodes et fonctionnement de l'Ae et des MRAe

Par leur collégialité, leur déontologie, 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 dans le règlement intérieur du CGEDD :

- déclarations individuelles d'intérêt produites par tous les membres ;
- publication des noms des membres délibérants sur chaque avis ;

⁹Les membres permanents remplissent les conditions statutaires définies à l'article 5 du décret n°2015-1229 du 2 octobre 2015 modifié relatif au CGEDD. Les membres associés sont choisis en raison de leurs compétences en matière d'environnement et, pour ceux des MRAe, de leur connaissance des enjeux environnementaux de la région concernée.

¹⁰Aucune durée n'est fixée pour les membres permanents de l'Ae.

¹¹Approuvé par arrêté ministériel du 12 mai 2016.

¹²Selon le Conseil d'État, les dispositions de l'article 6 de la directive plans/programmes « ne font pas obstacle à ce qu'une même autorité élabore le plan ou programme litigieux et soit chargée de la consultation en matière environnementale et n'imposent pas, en particulier, qu'une autre autorité de consultation au sens de cette disposition soit créée ou désignée, pour autant que, au sein de l'autorité normalement chargée de procéder à la consultation en matière environnementale et désignée comme telle, une séparation fonctionnelle soit organisée de manière à ce qu'une entité administrative, interne à celle-ci, dispose d'une autonomie réelle, impliquant notamment qu'elle soit pourvue de moyens administratifs et humains qui lui sont propres, et soit ainsi en mesure de remplir les missions confiées aux autorités de consultation par ces dispositions » (CE - Association FNE - 26 juin 2015 - 360212)

- non-participation des membres susceptibles de conflits d'intérêt sur certaines délibérations.

Leurs avis et les décisions sont préparés par des agents agissant, pour cette mission, sous l'autorité du président de l'Ae ou de la MRAe :

- les projets d'avis de l'Ae sont préparés par certains de ses membres, souvent associés à des membres d'une équipe dédiée (appelée "équipe permanente") et occasionnellement d'autres rapporteurs (le plus souvent membres du CGEDD, notamment de MRAe). Les noms des rapporteurs sont mentionnés dans ses avis. Les projets de décision sont élaborés par l'équipe permanente, puis soumis à deux membres permanents avant signature par le président de l'Ae. Quelques décisions complexes sont soumises à délibération collégiale.
- les projets d'avis des MRAe sont préparés par des agents des services régionaux de l'environnement¹³, placés sous l'autorité fonctionnelle du président de la MRAe¹⁴ à laquelle ils apportent leur appui technique. Pour la préparation de chaque avis, un membre de la MRAe désigné par son président assure la coordination au sein de la MRAe, en lien avec ces agents. En règle générale, les projets d'avis sont soumis à consultation des membres de la MRAe, puis modifiés le cas échéant, pour prendre en compte leurs observations ou propositions. Dans certaines MRAe, des avis sont adoptés par le président ou un membre permanent de la MRAe ayant reçu délégation, le plus souvent après consultation d'un, de plusieurs voire de la totalité des membres, selon des modalités préalablement approuvées à l'unanimité.
- les projets de décision des MRAe, qui ne concernent que des plans et programmes, sont préparés par des agents des services régionaux de l'environnement, selon le même type de processus. Les décisions sont signées par le président de la MRAe ou un membre permanent ayant reçu délégation, le plus souvent après consultation de tout ou partie des autres membres de la MRAe. Certaines d'entre elles font néanmoins l'objet d'un examen et d'une délibération collégiaux¹⁵.

L'apport de la discussion collégiale est déterminant, car elle permet de croiser des expertises ou des lectures complémentaires sur les avis et d'établir progressivement des interprétations stabilisées sur certaines questions de principe. Cette discussion collégiale est la règle pour tous les dossiers à l'Ae. Le nombre important de dossiers et les délais plus courts pour rendre les avis ne permettent pas de respecter la même règle dans quelques MRAe, certains des avis rendus par délégation n'étant alors lus et amendés que par une personne.

Les avis et décisions sont adoptés selon des modalités convenues collégialement, spécifiques à chaque formation, puis ils sont mis en ligne immédiatement sur Internet sur les sites internet suivants :

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

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

Pendant la période transitoire, les avis relatifs aux projets débattus et approuvés par les MRAe de cinq régions ont été mis en ligne uniquement sur le [système d'information du développement durable et de l'environnement](#)¹⁶. La plupart des MRAe ont pris la décision récente de les basculer sur leur site.

¹³DREAL : Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (métropole hors Île-de-France) ; DRIEE : direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie en Île-de-France ; DEAL : directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement dans les départements d'outre-mer. Les conventions régionales MRAe-DREAL précisent notamment les agents de la chaîne hiérarchique intervenant dans l'élaboration des projets d'avis.

¹⁴Les conventions entre MRAe et DREAL n'ont toutefois pas été encore actualisées pour la prise en charge des projets, dans l'attente des textes réglementaires correspondants.

¹⁵ Dans quelques MRAe, elles sont quasi-systématiquement délibérées collégialement.

¹⁶<http://www.side.developpement-durable.gouv.fr/PAE/ae-accueil.aspx>

La collégialité des délibérations et le caractère public des avis et décisions à l'issue des séances, ainsi que la critique à laquelle ils sont soumis au moment de leur mise à disposition du public, constituent vraisemblablement, au-delà des règles déontologiques, les meilleures garanties en matière d'indépendance et de crédibilité.

Tous les avis portant sur des plans/programmes sont émis dans un délai maximal de trois mois après saisine ; les avis relatifs aux projets le sont dans un délai de deux mois, lorsqu'ils relèvent de la compétence de la MRAe, y compris dans les cas où le ministre s'en saisit et en confie l'instruction à l'Ae. Les décisions sur les plans/programmes et sur les projets sont émises respectivement dans un délai de deux mois ou de 35 jours après saisine.

Les présidents des MRAe informent le président de l'Ae de tous les dossiers dont ils sont saisis. Ils identifient le cas échéant les plans/programmes qui présentent un contexte, une complexité ou des enjeux environnementaux importants, afin de permettre à l'Ae d'exercer son pouvoir d'évocation, si elle l'estime opportun. Dans certains cas, le président de l'Ae a pu appeler par avance leur attention sur des dossiers susceptibles d'être évoqués. De même, depuis janvier 2018, avant chaque évocation d'un dossier de projet par le ministre, des échanges de même nature ont eu lieu entre les présidents de l'Ae et de la MRAe concernée et les services du ministère.

Pour rapprocher les pratiques des Autorités environnementales, les présidents de MRAe et le président de l'Ae s'informent réciproquement des ordres du jour de chaque réunion dédiée à la délibération. Si le président de l'Ae décide de participer à l'une d'elles ou de se faire représenter par un des membres de sa formation, il en informe le président de la MRAe concernée. De façon symétrique, pour les dossiers soumis à l'Ae qui concernent spécifiquement une ou plusieurs régions, le président de l'Ae invite les présidents des MRAe concernées à participer à la session à laquelle cette délibération est inscrite.

Afin de promouvoir la convergence des interprétations des Autorités environnementales, proches par leurs thématiques ou leurs enjeux, les membres des MRAe peuvent être associés à l'élaboration et à la consultation des notes thématiques préparées par l'Ae. Les échanges informels entre membres des MRAe et de l'Ae sont fréquents, certains membres de MRAe étant également membres de l'Ae.

3. Bilan quantitatif de l'activité de l'Ae et des MRAe en 2019

En 2019, l'Ae et les MRAe ont pris 3 199 décisions et ont rendu 2 161 avis (1 095 concernant les plans/programmes et 1 066 concernant les projets). L'ensemble des données relatives à l'Ae et aux MRAe sont détaillées en annexe 3.

Cela représente par rapport à 2018 une progression de l'ordre de 5 % du nombre d'actes produits, avec des évolutions contrastées suivant les catégories et selon les régions : l'augmentation est forte sur les avis relatifs aux plans et programmes (+ 40 %), les avis sur les projets baissent de près de 10 % et le nombre de décisions est stable.

3.1. Avis

3.1.1. Plans/programmes

L'Ae et les MRAe ont été saisis de 1 768 dossiers relatifs à des plans et programmes, pour lesquels elles ont rendu 1 095 avis.

Ces chiffres représentent une hausse sensible ; elle est de 25 % pour l'Ae, et apparaît particulièrement forte pour les MRAe (près de 50 % de saisines supplémentaires par rapport à 2018, et 41 % d'avis produits en plus).

Ainsi, neuf régions connaissent une hausse du nombre des saisines de l'ordre de 50 % ou plus, dont Nouvelle-Aquitaine, Auvergne-Rhône-Alpes, Occitanie et Bretagne qui étaient déjà les plus chargées en 2018 et le restent en 2019.

Sur les cinq régions qui produisent le plus d'avis sur les plans et programmes, quatre régions ont augmenté de plus de 50 % par rapport à 2018 (Occitanie, Grand Est, Auvergne-Rhône-Alpes, Hauts-de-France).

Les types de dossiers traités

De manière générale, la dynamique est très marquée pour les documents d'urbanisme ; les élections locales de 2020, de même que les échéances de caducité des plans d'occupation des sols¹⁷, expliquent ce constat. 1 497 saisines concernent des documents d'urbanisme :

- 1 108 concernent des plans locaux d'urbanisme (PLU)¹⁸ dont 604 ont fait l'objet d'un avis ;
- 212 concernent des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), dont 190 ont fait l'objet d'un avis ;

¹⁷Échéance du 31 décembre 2019 (reportée au 31 décembre 2020 par la loi « Engagement et proximité »), en cas d'élaboration d'un PLUi est en cours ; sinon, le POS est caduc au 27 mars 2017, avec retour au règlement national d'urbanisme.

¹⁸ Ou modification de plans d'occupation des sols (POS), valant PLU

- 98 concernent des schémas de cohérence territoriale (SCoT), dont 92 ont fait l'objet d'un avis ;
- 79 concernent des cartes communales (CC), dont 15 ont fait l'objet d'un avis.

L'augmentation est particulièrement forte pour les SCoT : les demandes relatives à l'élaboration et à la révision de ce type de document ont plus que doublé par rapport à 2018.

Elle est également très élevée pour les PLUi, sur lesquels on observe un quadruplement des saisines.

Moins marquée pour les PLU (+ 20 %), l'augmentation des saisines se concentre principalement sur les révisions (quasi-doublement).

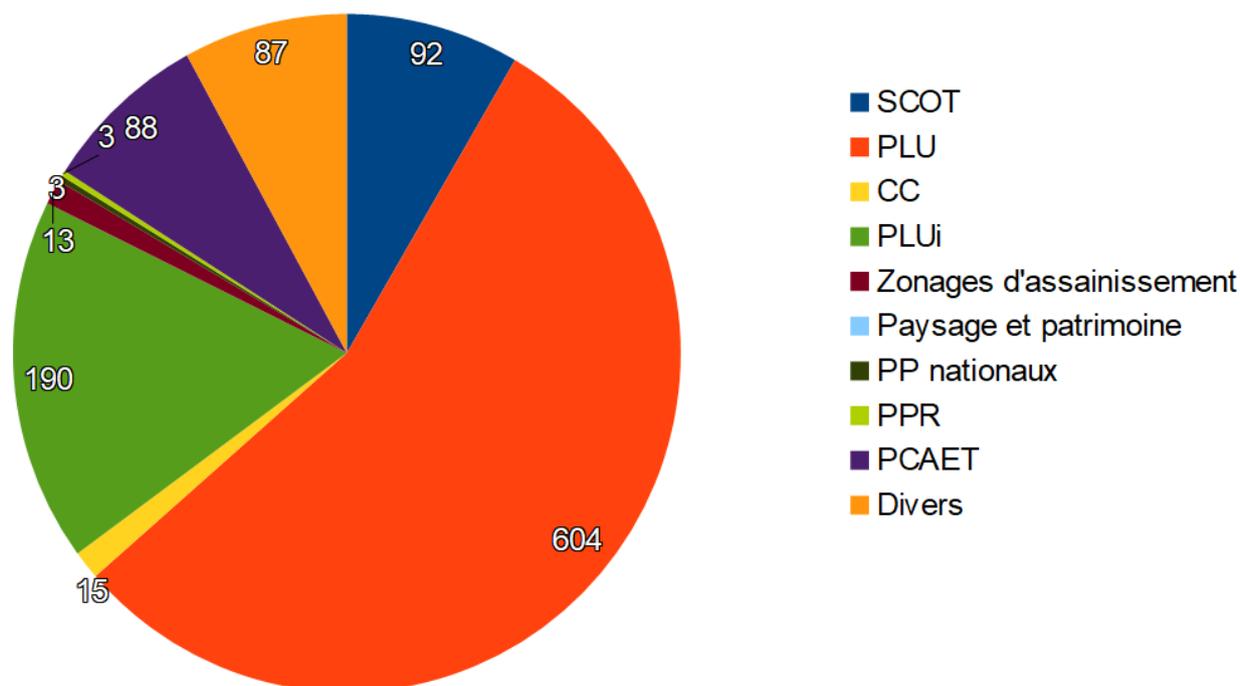
En dehors des documents d'urbanisme, le cas des plans climat énergie territoriaux (PCAET) est à relever (129 dossiers en 2019 pour 21 en 2018) ; ils ont donné lieu à 88 avis des MRAe, pour 21 en 2018.

Les MRAe ont également été saisies de 33 zonages d'assainissement (eaux usées, eaux pluviales), et de 64 dossiers d'une autre nature (schémas d'aménagement et de gestion des eaux, des plans ou schémas relatifs à la forêt ou au bois, des plans de prévention des risques, plans régionaux de prévention et de gestion des déchets, plans de déplacements urbains). L'Ae a été saisie de trois plans nationaux, d'un plan de prévention des risques (PPR) et de huit schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SradDET).

Conformément aux dispositions introduites par la réforme de l'autorité environnementale en 2016, l'Ae s'est saisie de deux dossiers : le PLU métropolitain de Nice et le SCoT de Roissy.

L'Ae et les MRAe ont produit un total de 1 095 avis sur les plans et programmes, répartis suivant les types de dossiers comme suit.

Avis rendus par l'Ae et les MRAe sur les plans et programmes



Les modalités d'adoption des avis

Les modalités de délibération varient selon les Autorités environnementales, selon des règles que chacune se fixe en toute indépendance. La collégialité y tient une place centrale.

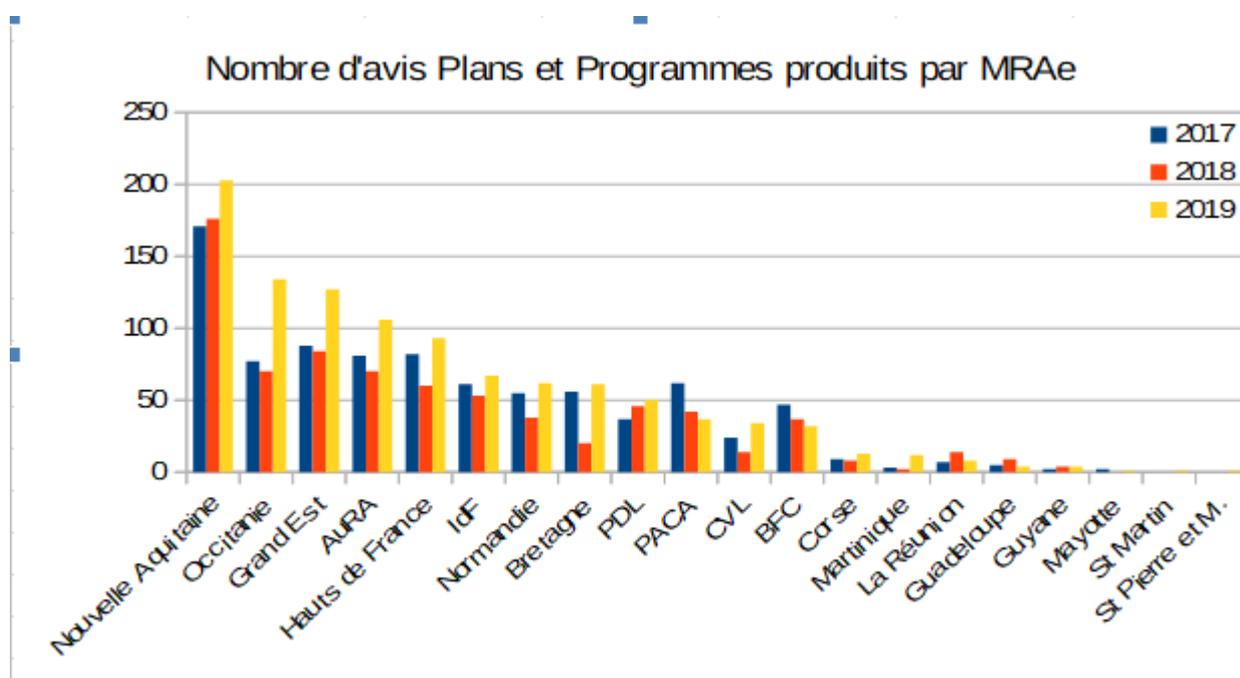
Ainsi, tous les avis de l'Ae sont collégiaux.

Pour les MRAe, sur les 1 050 avis produits, 646 avis ont été délibérés en séance collégiale. Les autres avis (414) ont été approuvés par le président ou un membre permanent de la MRAe ayant reçu délégation, le plus souvent après consultation de tout ou partie des autres membres. Dans la quasi-totalité des régions, le traitement par délégation sans consultation, reste l'exception.

La répartition entre avis délibérés collégialement et avis délégués reste globalement stable malgré la progression des saisines ; des évolutions significatives sont relevées dans quelques régions (Bretagne, où l'augmentation du nombre d'avis va de pair avec celle des avis délégués, Occitanie où la place des délibérations croit fortement). En 2019, l'Ae et les MRAe des départements d'outre-mer (sauf la Martinique) ont rendu un avis collégial pour la totalité des dossiers dont elles ont été saisies.

Plusieurs MRAe ont un taux de délégation élevé : une fois la doctrine de la MRAe stabilisée en réunion de collège pour un type de dossier ou de thématique donné, les demandes ultérieures sont le plus souvent déléguées ; c'est la pratique retenue dans les régions Auvergne-Rhône-Alpes, Grand Est et Nouvelle-Aquitaine, avec plus de 60 % des avis rendus par délégation. D'autres MRAe se rapprochent du modèle de l'Ae et privilégient l'examen des projets d'avis en collège (Bourgogne-Franche-Comté, Hauts-de-France, Normandie, Occitanie, PACA notamment) : les avis délibérés approchent ou dépassent les 90 %.

De façon générale et conformément aux dispositions prévues dans les conventions régionales établies entre les MRAe et les DREAL, les avis concernant les SCoT et les PLUi sont très majoritairement délibérés au sein des collèges.



Les absences d'avis

673 dossiers n'ont pas fait l'objet d'un avis, l'absence d'avis valant absence d'observation ; cela représente près de 40 % des saisines des MRAe relatives aux plans et programmes, les quatre cinquièmes portent sur des PLU et des cartes communales.

Le taux d'absence d'avis a augmenté de façon modérée entre 2018 et 2019 sur les plans et programmes : il est passé de 35 à 39 % en moyenne sur l'ensemble des régions (sur le périmètre des MRAe) ; trois régions l'ont baissé, malgré des saisines en augmentation : Normandie, Île-de-France et Hauts-de-France. Toutefois quatre régions dépassent le seuil des 50 % : PACA, Bretagne (mais avec une nette amélioration par rapport à 2018), Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté. Seules les régions d'outre-mer et le Grand Est ont rendu un avis sur l'ensemble des demandes dont elles ont été saisies en 2019, comme l'Ae.

Le choix des priorités d'instruction est dépendant des contraintes de plan de charge des équipes d'appui (DREAL, DRIEE, DEAL). L'approche est alors transversale, pour les plans et programmes et les projets. Cela peut être le cas dans des régions où les demandes sont à des niveaux élevés ou connaissent une croissance très dynamique, voire sur certaines périodes de l'année, quand un afflux important de dossiers doit être géré : les délais réglementaires fixés pour la production des avis laissent en effet peu de latitude pour traiter les pointes.

Dans ce champ de contraintes, les MRAe décident de ne pas formuler d'avis à l'issue d'une analyse technique du dossier par le service d'appui qui met en exergue des enjeux environnementaux et des incidences limitées ; ce choix fait généralement l'objet d'une discussion collégiale entre les membres de la MRAe. L'objectif est de concentrer les travaux sur les dossiers les plus sensibles et les plus complexes du point de vue de l'environnement.

3.1.2. Projets

L'Ae et les MRAe rendent des avis sur les projets. En effet, en 2019 comme en 2018, à titre transitoire suite à la décision du Conseil d'État du 6 décembre 2017, les MRAe ont pris en charge les demandes d'avis relatives aux projets précédemment traitées par les préfets de région.

En 2019, l'Ae a rendu 78 avis sur des projets, ce qui est stable par rapport à 2018. 1 455 saisines ont été adressées aux MRAe, qui ont rendu 988 avis. Cela représente une baisse moyenne inférieure à 10 % pour les saisines et les avis produits, mais la tendance n'est pas homogène sur toutes les régions ; la situation des Hauts-de-France est à relever (augmentation des demandes et des avis d'environ 20 %).

Les types de dossiers traités

Les dossiers se répartissent de la façon suivante :

Projets énergétiques (472 dossiers, 348 avis)

- 220 centrales photovoltaïques (141 avis)
- 209 parcs éoliens (176 avis)
- 18 projets hydroélectriques (14 avis)
- 14 projets de production à partir d'autres énergies renouvelables (10 avis)
- 9 projets géothermiques (5 avis)
- 2 projets miniers (2 avis)

Installations classées pour la protection de l'environnement (hors éoliennes et logistique) (387 dossiers, 245 avis)

- 132 dossiers de carrières (97 avis)
- 114 dossiers d'installations industrielles (74 avis)
- 78 élevages ou piscicultures (34 avis)
- 63 installations de gestion de déchets (40 avis)

Projets d'aménagements (urbains ou ruraux) (595 dossiers, 402 avis)

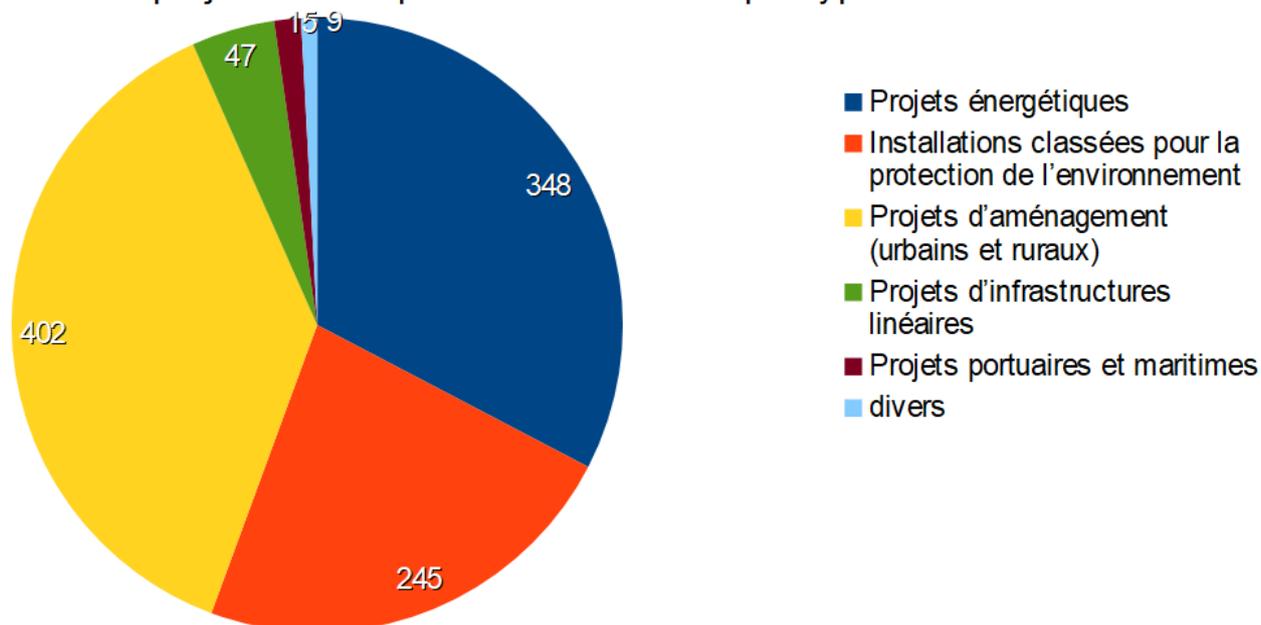
- 174 zones d'aménagement concerté (ZAC) (113 avis)
- 203 autres projets urbains (lotissements, zones commerciales...) (139 avis)
- 68 plateformes logistiques (49 avis)
- 60 projets concernant des cours d'eau ou le traitement d'eau (44 avis)
- 55 équipements de loisirs ou de tourisme (29 avis)
- 35 aménagements ruraux (défrichements, remembrements...) (28 avis)

Projets d'infrastructures linéaires (routes, voies ferrées, canaux, canalisations...) (52 dossiers, 47 avis).

Projets portuaires et maritimes (17 dossiers, 15 avis)

Divers (10 dossiers, 9 avis).

Avis sur projets rendus par l'Ae et les MRAe par type de dossiers



Les modalités d'adoption

De façon générale, comme cela avait déjà été constaté en 2018, la délégation est plus pratiquée dans les MRAe sur les projets que sur les plans et programmes (en moyenne 48 % d'avis délégués contre 40 %), l'Ae quant à elle délibérant systématiquement l'ensemble de ses avis en séance.

C'est probablement la souplesse d'organisation apportée par cette modalité de traitement qui explique ce constat pour les projets, compte tenu du délai fixé pour leur production (deux mois au lieu de trois pour les plans et programmes). La délégation n'exclut pas la collégialité, les avis des membres des MRAe étant souvent sollicités et s'exprimant sur les dossiers traités suivant cette modalité.

Les régions Nouvelle-Aquitaine et Auvergne-Rhône-Alpes sont celles qui pratiquent le plus la délégation (respectivement 84 % et 78 % des avis rendus sur les projets). Ces deux régions ont aussi le niveau de saisine le plus élevé. La MRAe Hauts-de-France, qui a dû faire face à une hausse marquée des saisines sur les projets (+20 %), cumulée à celle sur les plans-programmes (+53%), a augmenté significativement la part des délégations entre 2018 et 2019.

En revanche, Centre-Val de Loire, Normandie et Pays de la Loire privilégient nettement l'examen des avis sur les projets en collège, confirmant l'orientation choisie en 2018.

Les absences d'avis

Les rubriques sur lesquelles le taux d'avis rendus est le plus important sont les projets d'infrastructures linéaires, les projets portuaires et maritimes et les parcs éoliens. Pour les infrastructures linéaires, ce taux est à relier à la part prise par l'Ae, qui rend des avis sur la totalité des dossiers dont elle est saisie.

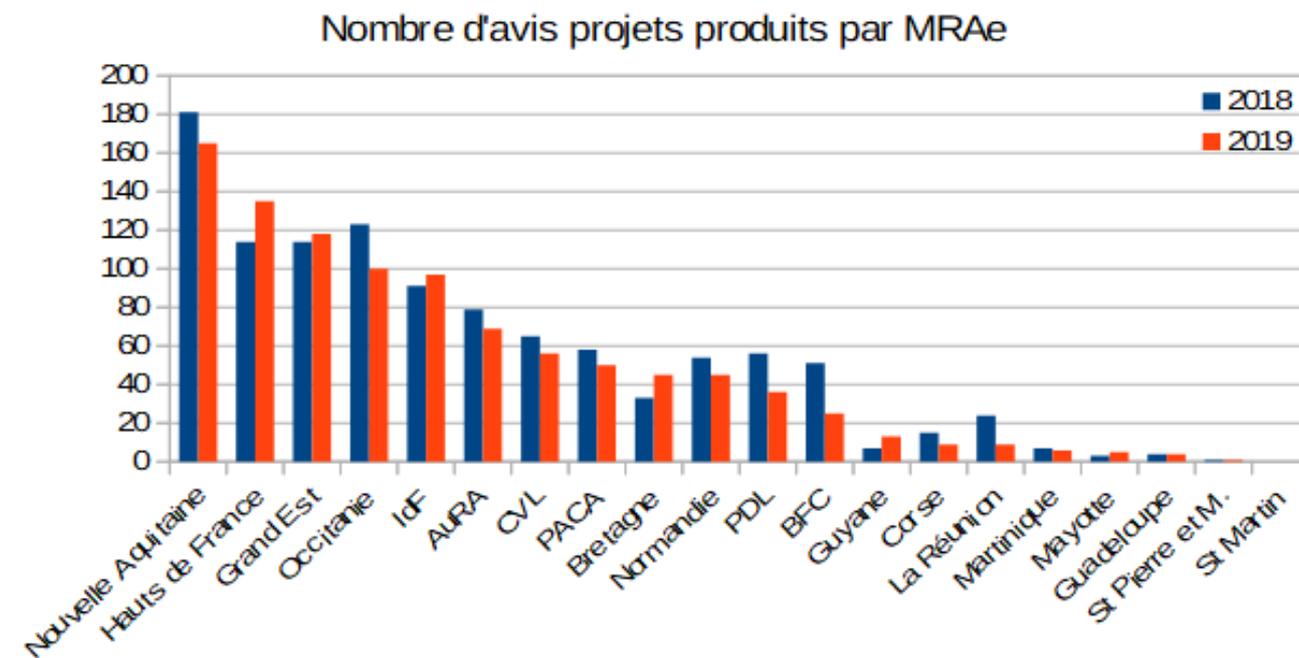
Les taux d'absence d'avis sont en moyenne plus importants pour les ICPE (de l'ordre de 36 %, hors éoliennes et hors plateformes logistiques). La situation particulière de la catégorie élevages et pisciculture est à relever, avec moins de la moitié d'avis rendus. Ce constat nécessite une action corrective forte de la part des équipes dans les régions concernées.

L'Ae, ainsi que les MRAe Corse, Grand Est et d'outre-mer rendent systématiquement des avis sur tous les projets. Dans la plupart des régions¹⁹, les proportions d'absences d'avis sont voisines pour les projets et les plans/programmes, et appellent les mêmes remarques que précédemment. Les absences d'avis sont toutefois nettement plus faibles pour les projets que

¹⁹ Auvergne-Rhône-Alpes (62-63 %), Bourgogne-Franche-Comté (52-57 %), Bretagne (61-65 %), Hauts-de-France (17-20 %), Île-de-France (17-18 %), Normandie (13-15%), Occitanie (30-26%).

pour les plans et programmes en Centre-Val de Loire, Nouvelle-Aquitaine et PACA. En Pays de la Loire, les absences d'avis sont au contraire plus élevées sur les projets que les plans et programmes, constat déjà relevé précédemment, mais le collège renouvelé de la MRAe s'est réinvesti sur ces dossiers dans la deuxième moitié de l'année.

Dans le contexte de la période transitoire, le ministre s'est saisi de neuf dossiers pour en confier l'instruction à l'Ae.



3.2. Décisions

L'Ae a rendu des décisions sur des plans et programmes et sur des projets, contrairement aux MRAe dont la compétence en matière de cas par cas est limitée aux plans et programmes. Pour mémoire l'absence de décision vaut soumission, et l'Ae comme les MRAe visent l'exhaustivité de traitement des saisines.

Les décisions sur les plans/programmes ont concerné 3 119 dossiers ; elles augmentent pour l'Ae et sont quasi-stables pour les MRAe, mais avec des différences notables suivant les régions : ainsi, une augmentation sensible est constatée en PACA (+ 25 %), en Normandie (+ 22 %), en Grand Est (+ 15 %), en Auvergne-Rhône-Alpes et en Occitanie (+ 13 %), alors que des baisses sont enregistrées dans d'autres régions (notamment en Hauts-de-France, et dans une moindre mesure en Nouvelle-Aquitaine).

2 663 décisions ont été signées par les présidents de l'Ae ou de la MRAe ou un membre permanent ayant reçu délégation, le plus souvent après consultation de tout ou partie des autres membres de la MRAe. 456 décisions ont été délibérées collégalement.

446 dossiers ont été soumis à évaluation environnementale, soit 14 %²⁰, proportion proche de celle constatée en 2018 (12,5 %) ; de fortes disparités sont relevées selon les plans/programmes :

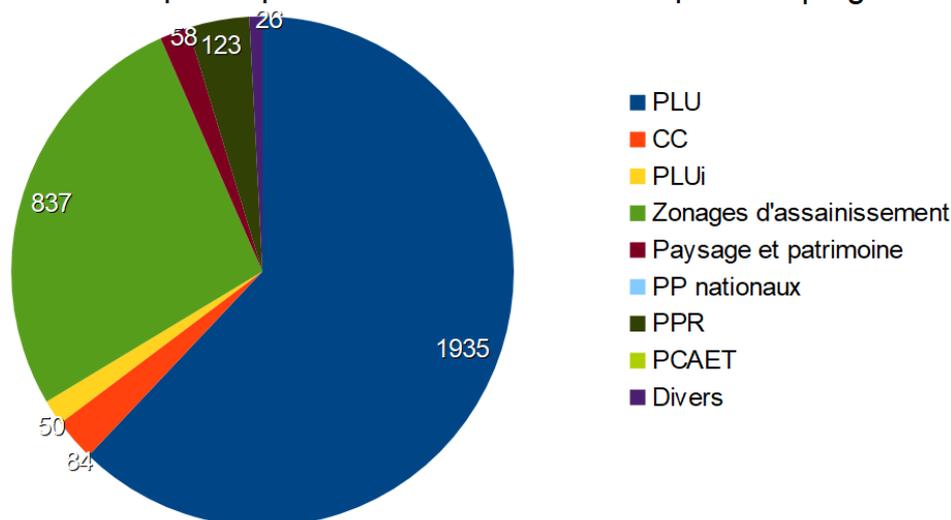
- un tiers des SCoT sont soumis ;
- 15 % des PLU sont soumis, avec des taux de 29 % pour les nouveaux PLU et de 34 % pour les révisions ; pour les PLUi, 19 soumissions ont été décidées sur un total de 50 dossiers, soit près de 40 % ;
- des décisions de soumissions ont été prises pour 18 des 123 dossiers de PPR, soit un taux de soumission de 15 % ;

²⁰Le taux de soumission reste anormalement élevé en Bretagne (autour de 60 %) ; ainsi, les 2/3 des zonages d'assainissement donnent lieu à soumission dans cette région.

- seulement 84 des 837 zonages d'assainissement (10 %) ont été soumis à évaluation environnementale. Les taux de soumission varient dans une fourchette large, mais la plupart des régions soumettent moins de 10 % des zonages qui leur sont présentés ²¹.

Certains taux de soumission constatés invitent à réexaminer la nomenclature.

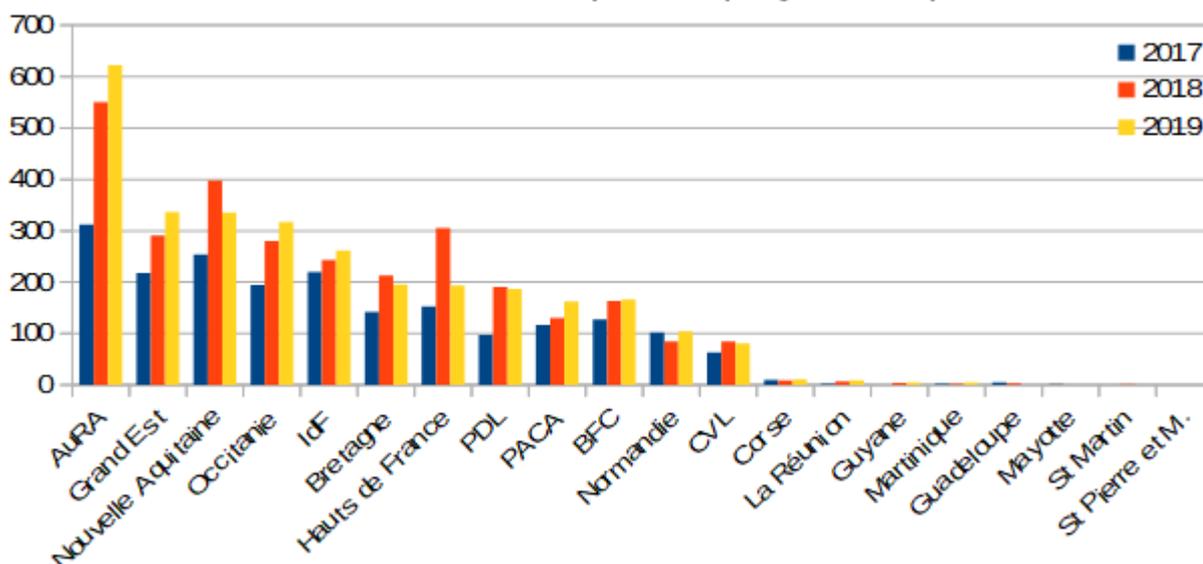
Décisions prises par l'Ae et les MRAe sur les plans et programmes par type de dossier



Sur les projets, l'Ae a rendu 80 décisions, la moitié des dossiers a été soumis à évaluation environnementale, en légère progression par rapport à 2018.

Enfin, 89 recours gracieux sur des décisions de soumission ont été instruits (79 recours déposés en 2019, 10 fin 2018). Ils font, sauf exception, l'objet d'une délibération collégiale. Environ deux tiers des recours ont connu une suite favorable, conduisant à une dispense d'évaluation environnementale. Un recours a porté sur une décision d'exonération d'évaluation environnementale ; après examen, la MRAe concernée a maintenu sa décision. Le MTES a produit un mémoire en réponse dans le cadre d'un recours contentieux contre une décision de la MRAe PACA. Le dossier n'a pas été examiné à ce jour par le tribunal administratif de Marseille.

Nombre de décisions sur les plans et programmes par MRAe



²¹ Trois régions sont au dessus des 10 % , dont la Bretagne qui représente à elle seule 54 des 84 décisions de soumission.

4. Analyse des avis et des décisions de 2019

Cette analyse se fonde sur les bilans annuels établis par l'Ae et les MRAe²². Les constats généraux sont pour la plupart identiques à ceux déjà dressés dans les synthèses annuelles précédentes. Après un rappel des principaux constats, cette synthèse développe des questions plus spécifiques à l'année 2019.

4.1. Qualité des démarches d'évaluation environnementale des plans, programmes et projets

Si la démarche d'évaluation environnementale des projets est dans l'ensemble plus mature, l'évaluation environnementale des plans et programmes est rarement, sauf exception, utilisée comme un outil d'aide à la décision dans le cadre d'un processus itératif.

Alors que la plus-value d'une évaluation environnementale est liée à son initiation dès le début de la conception d'un projet, d'un plan ou d'un programme, beaucoup d'évaluations environnementales ne sont envisagées qu'après l'avant-projet ou l'approbation des principales orientations des plans et des programmes sur lesquelles elles ont vocation à porter, en particulier les plans d'aménagement et de développement durables (PADD) des documents d'urbanisme. Dès lors, l'identification des enjeux environnementaux puis leur prise en compte interviennent trop tardivement, la démarche itérative ne permettant au mieux que de réduire certains des impacts des principaux choix déjà faits : les impacts sont alors très rarement évités. Les autorités environnementales ne peuvent que réaffirmer leur conviction que cette approche ne permet pas de tirer tout le bénéfice d'une démarche qui, outre la préservation des patrimoines et du cadre de vie attendue par la population, permet de sécuriser les développements futurs.

Comme en 2018, les constats de 2019 mentionnent de façon récurrente **pour les plans et programmes** :

- des informations parfois insuffisamment détaillées sur les secteurs à enjeux dans l'analyse de l'état initial ;
- une surestimation des projections démographiques, bien au-delà des évolutions constatées antérieurement et des scénarios de l'Insee qui devraient constituer une référence peu discutable. L'extension de l'urbanisation découlant de cette progression souhaitée est en réalité conçue comme un levier permettant de relancer le développement du territoire et de laisser ouvertes de nombreuses hypothèses, quitte à accepter un aménagement peu dense ou la constitution de nouvelles « dents creuses »;
- une surestimation encore plus excessive de l'évolution des activités économiques, souvent sans aucune justification ni prise en compte des synergies avec les territoires voisins ; cette projection apparaît alors le plus souvent comme un vœu pieu, mais constitue la principale motivation pour consommer toujours plus d'espace et de sols, en dépit d'une prise de

²² Certaines MRAe le publient sur le site Internet <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/>

conscience générale des méfaits de l'artificialisation des sols vis-à-vis d'un ensemble d'enjeux environnementaux et sociaux ;

- l'absence assez systématique de scénarios alternatifs ou de variantes (évolution de la population et de l'activité économique, localisation des zones d'urbanisation, densités, phasage...), qui constituent pourtant la base d'une démarche itérative, ce qui devrait conduire à éviter les impacts les plus importants. Lorsque l'évaluation environnementale en envisage, la comparaison de leurs effets sur l'environnement n'est pas présentée ;
- l'absence de mesures d'évitement, de réduction et de compensation adaptées, alors que c'est bien à l'échelle de la planification que des réponses globales pourraient être apportées en prévision des impacts de l'ensemble des projets qu'elle permet.

En règle générale, les évaluations environnementales des documents de planification sont ainsi construites pour rendre possible ce qui a déjà été décidé, sans réinterroger la faisabilité de variantes apportant des meilleures solutions économiques et environnementales, et fermant même le débat sur une vision de l'avenir du territoire partagée avec les citoyens. Les plans et programmes énoncent toujours des orientations générales vertueuses en matière de protection et de préservation de l'environnement, mais ces orientations donnent plus rarement lieu à des déclinaisons concrètes à la hauteur des ambitions affichées, comme l'Ae a également pu le relever pour les Srdet de huit régions. Ce constat concerne tout aussi bien les plans et schémas poursuivant des objectifs environnementaux que la très grande majorité des documents d'urbanisme. La suite de ce document cite quelques exceptions comme autant de bonnes pratiques reproductibles.

La convergence des avis des Autorités environnementales, de l'État et d'une ou plusieurs personnes publiques associées conduit des collectivités territoriales à stopper le processus engagé - avant l'enquête publique - et à reprendre le plan, en particulier par la remise en cause de certaines extensions d'urbanisation.

Les Autorités environnementales relèvent systématiquement des carences importantes dans les rapports environnementaux et dans les rapports de présentation des documents d'urbanisme, qui démontrent la faible compréhension de ce qui est attendu de telles démarches :

- le scénario de référence (ou scénario sans le plan) est ainsi rarement décrit, ce qui ne permet pas d'apprécier les impacts propres du plan proposé et, en conséquence, les situations où des incidences négatives sont possibles, ce qui nécessiterait de les éviter, de les réduire et, le cas échéant, de les compenser ;
- l'analyse de l'articulation avec les autres plans et programmes reste très générale et qualitative, s'apparentant à un contrôle de cohérence *a minima*, alors qu'elle devrait être plus détaillée, voire quantifiée lorsque le plan présente manifestement des enjeux importants sur le territoire concerné et des effets contradictoires avec eux. L'analyse de leur contribution respective à la réalisation de leurs objectifs gagnerait à être explicitée ;
- les évaluations des incidences pour les sites Natura 2000 ne s'intéressent que rarement à l'état de conservation des espèces qui ont conduit à la désignation de ces sites, et ne peuvent pas démontrer l'absence d'incidences significatives les concernant.

Les résumés non techniques restent alors des documents très généraux, ne pouvant retracer le sens et les résultats de la démarche et n'apportant pas au public concerné ce qui lui est nécessaire pour participer à la discussion collective.

L'insuffisante prise de conscience de l'apport de l'évaluation environnementale par les collectivités commanditaires et l'hétérogénéité des compétences des bureaux d'étude font partie des explications courantes de ce niveau général de l'évaluation environnementale des plans et programmes : bien que quelques rares bureaux d'étude maîtrisent à la fois la méthode et les principales questions environnementales qui présentent des enjeux importants pour les documents d'urbanisme et autres plans/programmes, les rapports environnementaux se limitent souvent à des approches superficielles et qualitatives. Ils ne conduisent pas de réelle démarche d'évitement et de réduction des incidences négatives, la compensation étant quasiment inexistante. Dans certains cas, les analyses sont même fantaisistes, ce que confirme d'ailleurs la

faiblesse de certains mémoires en réponse aux avis d'autorité environnementale des dossiers correspondants. Même si ce constat est en partie explicable pour des plans ou programmes présentant des enjeux limités, sur des petits territoires, et donc pour des prestations à faible coût, cette non-qualité devient incompréhensible pour des schémas de cohérence territoriale et des PLUi de métropoles. Il apparaît d'autant plus urgent d'accompagner et d'inciter les maîtres d'ouvrage à rehausser leur niveau d'exigence et le niveau de compétences des bureaux d'études, en particulier en privilégiant le mieux-disant.

Dans l'ensemble, l'évaluation environnementale des **projets** est de qualité hétérogène, mais plus fréquemment maîtrisée. Même si on dénote quelques défauts communs et encore beaucoup trop courants (périmètre du projet et de l'étude d'impact, analyse des solutions de substitution raisonnables, analyse des impacts cumulés, insuffisance des volets relatifs à la qualité de l'air, à l'énergie et au climat), la démarche a le plus souvent été engagée assez tôt et des mesures de réduction et, le cas échéant, de compensation sont plus souvent prévues, à défaut de mesure d'évitement. Le problème le plus fréquent réside plutôt dans la bonne prise en compte par les projets des orientations de politiques environnementales, nationales ou locales, et dans la faiblesse des mesures relatives à certains enjeux environnementaux.

Pour les plans et les programmes, de même que pour les projets, il n'est pas encore bien compris que le dispositif de suivi doit permettre de vérifier le bon avancement vers les objectifs affichés et d'identifier, à un stade précoce, les impacts négatifs afin d'y remédier en temps utile. Cette vérification concerne notamment l'efficacité des mesures d'évitement, de réduction et de compensation prévues et leurs effets, sur une durée suffisante, l'appréciation de l'évolution effective de l'état de l'environnement après réalisation des travaux ou au cours de la mise en œuvre du plan ou du programme et, plus complètement, les moyens à prévoir par l'ensemble des parties prenantes concernées pour atteindre les résultats affichés. Les valeurs initiales, les cibles à atteindre et les modalités de recueil sont rarement définies, alors que c'est l'instrument indispensable pour mesurer les résultats et les effets du projet considéré. Ce dispositif de suivi est non seulement un tableau de bord, mais aussi un outil de pilotage en vue de la bonne réalisation de tous les objectifs.

Par ailleurs, certaines MRAe constatent que quelques dossiers qui leur sont soumis sont en situation irrégulière. Il s'agit en particulier de la régularisation de projets ou d'extensions déjà réalisées. Au-delà du caractère parfois délictuel de ces situations, la logique de l'évaluation environnementale est biaisée d'entrée : quelle possibilité alors d'étudier les scénarios de substitution raisonnables ? comment appliquer la démarche d'évitement ? Peut-on questionner les choix fondamentaux irréversibles ? En tout état de cause, des mesures de compensation solides devraient être alors définies et prescrites. Par ailleurs, ces situations peuvent étonner le public qui se voit consulté sur un projet déjà réalisé. C'est alors la bonne compréhension de l'action publique par le citoyen qui est remise en cause.

4.2. Principales évolutions constatées en 2019

4.2.1. Évaluation environnementale des documents d'urbanisme : la montée en puissance des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi)

L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme constitue toujours la grande majorité des dossiers soumis aux avis des Autorités environnementales. De façon nouvelle toutefois, le nombre de demandes concernant des plans locaux d'urbanisme intercommunaux a connu une très forte croissance en 2019²³ - à l'exception notable de l'Île-de-France et des régions d'outre-mer. Alors qu'elles avaient rendu 37 avis en 2018 pour 48 dossiers, les Autorités environnementales ont rendu 189 avis pour 212 dossiers en 2019. Chaque PLUi concerne souvent une à plusieurs dizaines de communes et permet de conduire une réflexion et une démarche d'aménagement plus cohérente, compte tenu du morcellement communal. Cette évolution irréversible relativise le nombre d'avis rendus sur des plans locaux d'urbanisme communaux et soulève des questions spécifiques en matière d'évaluation environnementale : le nombre de communes, le changement d'échelle, la complexité accrue et, dans le cas de PLUi valant plans

²³Ce constat est à relier d'une part aux échéances réglementaires (lois ALUR puis égalité et citoyenneté) et d'autre part aux échéances électorales (municipales de 2020).

de déplacements urbains, l'évaluation environnementale conjointe d'un document d'urbanisme et d'une planification sectorielle requièrent des méthodes encore plus rigoureuses, que peu de collectivités et de bureaux d'étude maîtrisent encore. Ce changement d'échelle et cette complexité accrue interrogent les méthodes d'analyse des autorités environnementales : un PLUi requiert plus de travail, des compétences interdisciplinaires et plus pointues.

Les prémices de cette évolution avaient été succinctement abordées dans la synthèse de 2018. La pratique des Autorités environnementales en 2019 permet de les développer et de les consolider. Les commentaires qui suivent s'intéressent plus particulièrement aux PLUi. Certaines questions concernent plus généralement l'ensemble des documents d'urbanisme ; le développement des PLUi devrait permettre d'y apporter des réponses de façon plus pertinente qu'à l'échelle communale.

Constats partagés. Difficultés méthodologiques spécifiques

Les évaluations environnementales des documents d'urbanisme sont conduites systématiquement à l'échelle du seul périmètre auquel ils s'appliquent. S'il est logique et légitime que le rapport de présentation se focalise sur les espaces correspondants, en revanche, la zone d'étude de l'évaluation environnementale devrait être systématiquement élargie en cohérence avec le périmètre des impacts environnementaux des politiques d'aménagement et la prise en compte des interactions avec les territoires voisins (en tant que territoires de vie et d'activités, de gestion des mobilités, de l'eau, des déchets, des risques naturels par exemple). C'est la raison pour laquelle l'émergence des PLUi présente comme intérêt principal d'aborder ces politiques à une échelle plus pertinente qui compense en grande partie ce défaut constant.

Pour commencer, les diagnostics environnementaux dans l'état initial sont alors établis de façon homogène, à une échelle plus cohérente pour la plupart des enjeux environnementaux - mais aussi avec le même défaut aux limites du périmètre de l'intercommunalité, dans la mesure où le territoire est en interaction avec celui des intercommunalités voisines (sur les mobilités ou les corridors écologiques par exemple). Pour certaines thématiques, le périmètre d'étude doit être cohérent et pertinent vis-à-vis du sujet traité et ne pas se limiter au découpage des collectivités, fondé sur d'autres critères et inadapté pour que l'analyse soit utile et parfois même éviter qu'elle soit erronée. Cette mutualisation intercommunale permet aussi d'améliorer la qualité de cette analyse, même si la contrepartie est, parfois, un moindre niveau de détail de certaines données, en particulier sur des territoires étendus : lorsque le périmètre de l'intercommunalité concerne un grand nombre de communes et une superficie pouvant atteindre plus de 1 000 km², les avis des Autorités environnementales relèvent alors le défaut de précision de certaines données. La recherche de proportionnalité conduit ainsi à une meilleure appréciation globale des enjeux, qui ne doit pas pour autant conduire à un moindre niveau de précision, sur les secteurs sur lesquels ils sont forts. En contrepartie, l'ampleur des études s'accompagne d'une difficulté à hiérarchiser les enjeux et les objectifs. La qualité de cette analyse est cependant un atout essentiel pour l'ensemble de la démarche.

Comme pour les autres documents d'urbanisme, l'analyse des solutions de substitution raisonnables fait le plus souvent défaut, ce qui est encore moins compréhensible à l'échelle intercommunale qui devrait au contraire permettre de présenter plusieurs scénarios à cette échelle élargie, ainsi que la comparaison de leurs incidences environnementales pour éclairer pleinement la décision.

L'autre principal apport de l'approche intercommunale, que les Autorités environnementales ont pu constater dans leurs avis, est de faciliter, parfois et même dans des proportions importantes et plus systématiquement que dans les plans locaux d'urbanisme, la traduction formelle de l'abandon des perspectives d'urbanisation de secteurs antérieurement identifiés comme urbanisables ou à urbaniser dans les documents d'urbanisme auxquels ils se substituent. Au regard de l'horizon affiché « zéro artificialisation nette », cette évolution constitue une avancée réelle et encore plus concrète que les orientations vertueuses retenues dans certains schémas de cohérence territoriale, à tort considérées comme des droits à construire. Plusieurs collectivités vont même au-delà, en actant des perspectives de croissance réalistes, en jouant le jeu du réinvestissement urbain, en présentant des extensions d'urbanisation modérées voire nulles, des phasages raisonnés, et des conditions d'ouvertures des zones à l'urbanisation.... Il est également indispensable de fonder les analyses (et en particulier l'état initial) et de comparer

de façon systématique ces perspectives avec la réalité de l'occupation actuelle des sols pour évaluer quantitativement le foncier effectivement mobilisable et le potentiel résiduel d'artificialisation, parfois encore important. À cet égard, le défaut d'une méthode stabilisée pour présenter les consommations d'espace passées et futures est patent. Il aboutit trop fréquemment à des décomptes différents selon les différents documents du dossier, sans même parler de l'impossibilité de comparer ces données entre différentes collectivités et de les agréger au niveau régional.

Il est par conséquent d'autant plus décevant, en parallèle, que l'Ae ait dû constater la faible ambition et la portée limitée des règles des projets de Sradet sur les questions de consommation d'espace, alors que la réduction de ces consommations est justifiée par de multiples raisons d'intérêt général (préservation des terres agricoles et des espaces naturels, maîtrise de l'étalement urbain et de toutes ses conséquences socio-économiques, objectif de zéro artificialisation nette). Tandis que certaines Régions fixent des objectifs en retrait par rapport au rythme souhaitable de réduction de ces consommations, l'absence de traduction dans des règles précises et prescriptives risque de rendre vains les objectifs ambitieux des autres. Pour les autorités environnementales, ces objectifs devraient être considérés comme un horizon minimal de référence pour l'ensemble des documents d'urbanisme, en lien avec un travail de territorialisation dans les règles des Sradet qu'il convient de mener sans attendre, et du fait que ces derniers renvoient aux SCoT et PLUi le soin de prescrire des règles en adéquation avec leurs orientations. Sans préjuger des propositions qui émergeront des discussions en cours visant à décliner l'article 46 de la loi Elan²⁴, l'atteinte de l'objectif « zéro artificialisation nette » nécessitera l'adoption de mesures fermes pour garantir une démarche cohérente des différentes autorités publiques responsables et sa prise en compte effective dans les démarches d'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, tout particulièrement celles des PLUi.

S'agissant donc le plus souvent d'une première élaboration, la valeur ajoutée des PLUi, au-delà d'une première mise en cohérence intercommunale bienvenue, apparaît encore modeste en termes de stratégie collective à une échelle élargie. L'évaluation environnementale doit être comprise comme un outil stratégique important pour leur révision. Au-delà des constats généraux dressés précédemment, il apparaît utile aux Autorités environnementales de relever les principales analyses et recommandations de cette première vague importante.

Articulation aménagement - mobilité (logement - activité - logistique)

Comme dans la plupart des autres documents d'urbanisme, les orientations d'aménagement retenues restent encore très centrées sur la projection des besoins pour chaque secteur, puis sur la définition de projets d'urbanisation. Le développement des infrastructures est souvent considéré et présenté comme un ensemble de décisions indépendantes, *a fortiori* lorsqu'elles sont portées par d'autres maîtres d'ouvrage que celui du PLUi.

Le calcul des besoins de logements des populations résidentes est le plus souvent correctement explicité, même s'il s'appuie quasiment toujours sur des scénarios de croissance trop optimiste comme déjà évoqué. L'évolution de l'habitat secondaire est en revanche moins précisément caractérisée et argumentée. Ces besoins sont alors souvent traduits en besoin d'espaces supplémentaires, calcul qui ne s'accompagne pas toujours de développements argumentés sur les possibilités de densification, en particulier au plus près des dessertes par les transports en commun, existants ou programmés. L'acceptabilité par le voisinage, mais aussi par les personnes en recherche de logement, est souvent un frein à cette densification, mais la valorisation des équipements et des investissements publics visant notamment à améliorer la qualité de vie pour tous devrait constituer une motivation majeure pour limiter l'étalement urbain. La préservation de la nature en ville et d'îlots de fraîcheur devrait constituer également un ressort environnemental fort à prendre en compte dans des formes urbaines plus resserrées, tout en préservant la qualité de vie. Il serait intéressant que les documents d'urbanisme approfondissent l'analyse et apportent la démonstration de la recherche d'un tel équilibre.

²⁴ *l. 1.* - Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi propre à limiter et simplifier à compter du 1er avril 2021 les obligations de compatibilité et de prise en compte pour les documents d'urbanisme :¹ En réduisant le nombre des documents opposables aux schémas de cohérence territoriale, aux plans locaux d'urbanisme et aux documents d'urbanisme en tenant lieu, ainsi qu'aux cartes communales ».

L'approche devrait en outre être conduite en lien avec celle de la planification des activités dans les territoires voisins, qui portent souvent des orientations aussi ambitieuses, mais surtout concurrentes. La préservation d'espaces et de sols pour les activités industrielles et pour les activités logistiques concerne des surfaces souvent très importantes. L'analyse des dossiers permet ainsi de constater fréquemment que des réservations antérieures ont conduit à des urbanisations de faible valeur ajoutée, décalées par rapport aux ambitions économiques initiales. Pour autant, ceci ne les conduit pas à afficher une volonté de requalification ou de recyclage urbain. Quelques PLUi abordent de façon volontariste le recensement des friches et la gestion de certains secteurs pollués. De telles approches devraient être généralisées.

Les dossiers de projets d'implantation de nouvelles zones logistiques ou de nouveaux entrepôts se focalisent avant tout sur les disponibilités foncières préservées dans les documents d'urbanisme, sans réellement se soucier des enjeux environnementaux liés aux déplacements induits, faisant l'hypothèse implicite que des infrastructures seront créées en cas de nécessité. Ils détruisent également des hectares de terres agricoles. Le développement mal maîtrisé de ces activités constitue un nouveau défi pour la réduction des consommations d'espace, dans le contexte où le commerce électronique prend le pas sur les grandes surfaces commerciales. L'évaluation environnementale des PLUi aborde insuffisamment cette question, alors que l'évaluation environnementale de leur desserte devrait également conduire à s'interroger sur les choix d'aménagement et d'infrastructures qui sous-tendent le projet intercommunal.

Par ailleurs la localisation de ces projets n'est souvent justifiée de façon opportuniste que par la proximité d'infrastructures de transports, sans exploitant connu et sans précision suffisante sur la nature des produits stockés, ni leur origine ou destination, alors que l'évaluation environnementale devrait comparer les incidences environnementales de différentes alternatives, y compris par la réutilisation d'un foncier tertiaire sous-utilisé.

Dans un contexte de prise de conscience des ravages socio-économiques et environnementaux des développements commerciaux en périphérie urbaine, on constate encore une prise en compte hétérogène de ce risque dans les documents d'urbanisme. Cependant, les orientations en matière d'urbanisme commercial de certains PLUi retiennent la revalorisation des secteurs commerciaux existants suffisamment denses - mais parfois aussi l'extension et la densification de secteurs embryonnaires, ce qui devrait être mieux justifié - et la réduction de nouvelles « grandes surfaces » en périphérie. C'est également au sein d'une évaluation environnementale qu'est attendue l'analyse des effets des secteurs commerciaux des territoires voisins.

Sur un plan méthodologique enfin, les évaluations environnementales manquent de pertinence lorsqu'elles prennent en compte les impacts des développements urbains, sans prendre en compte ceux des infrastructures nécessaires à la réalisation du projet urbain. Dans plusieurs avis²⁵, l'Ae a veillé à rappeler la nécessité d'explicitier la définition d'un scénario de référence et a détaillé son analyse dans chaque cas d'espèce, puis a indiqué de quelle façon prendre en compte dans l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme les « nouvelles infrastructures » indissociables des documents d'urbanisme correspondants. Lorsque leur réalisation est un élément essentiel de la stratégie urbaine, il est inconséquent de considérer que leurs impacts ont vocation à être traités à part et indépendamment de ceux du projet urbain, ce qui génère une évaluation environnementale incomplète de leurs effets induits. Les réseaux de transport en commun et des modes de déplacement actifs devraient constituer l'armature de référence pour les développements urbains. Une telle carence est incompréhensible pour les PLUi valant plans de déplacement urbain, dont l'évaluation environnementale est même parfois oubliée. Les PLUi devraient ainsi être porteurs d'une stratégie urbaine, cohérente avec des schémas de déplacement articulant de façon efficace les transports en commun, les modes actifs et les véhicules thermiques, à la bonne échelle, puis ils devraient définir globalement des mesures d'évitement, de réduction et de compensation pour les projets urbains et les infrastructures associées.

Les évaluations environnementales prennent insuffisamment en compte les impacts environnementaux de certains règlements, soit trop permissifs en zone A ou N, soit présentant une marge d'interprétation qui pourrait conduire à des extensions significatives de secteurs urbanisés. C'est un des risques récurrents associé aux « secteurs de taille et de capacité

²⁵ SCoT de Montpellier, PLUm de Nice, SCoT de Roissy

d'accueil limitées » (STECAL) au sein de zones agricoles, naturelles ou forestières, insuffisamment évalué. Le principe promu d'une expression par objectifs plus que par moyens dans les dispositions des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) renforce le rôle de l'évaluation environnementale, *a priori*, et du dispositif de suivi. L'élaboration des PLUi pourrait offrir l'opportunité d'une meilleure prise en compte de l'environnement par les règlements de zonage, en y traduisant les mesures d'évitement et de réduction recensées par l'évaluation environnementale.

Lien avec la gestion des ressources (eau, énergie, déchets et matériaux)

La détermination des ressources nécessaires pour la réalisation du projet urbain et, en conséquence, des espaces à réserver pour leur approvisionnement et leur gestion est un volet régulièrement relevé comme incomplet dans la plupart des documents d'urbanisme. C'est une obligation au moins pour les territoires littoraux au travers de la notion de capacité d'accueil de la loi littoral. Alors que le PLUi offre l'opportunité d'un raisonnement à la bonne échelle et de l'identification de secteurs préférentiels pour permettre l'implantation d'installations répondant à ces besoins, la plupart des compétences en lien avec la gestion de ces ressources étant également exercées à un niveau intercommunal, il est très rare que leurs évaluations environnementales traitent cette question à la hauteur des enjeux correspondants.

L'analyse de l'adéquation entre les consommations de ressources et leur disponibilité constitue un des rares cas pour lequel le rapport de présentation et l'évaluation environnementale rappellent en tant que de besoin les interactions avec les territoires voisins, voire dans certains cas, plus éloignés. Néanmoins, les apports extérieurs (eau, énergies) sont considérés comme des « inputs » exogènes, sans que soient même questionnées leur évolution et leur pérennité.

Les données de l'évaluation environnementale permettent souvent d'identifier le déficit ou, parfois, l'excédent de ressources. Sauf exception, l'analyse des impacts se contente de projections dans la continuité des tendances actuelles, sans construire de scénarios de maîtrise de la demande et encore moins de réponses à ces besoins par des nouveaux outils programmés sur le territoire. Certains dossiers proposent des orientations d'aménagement et de programmation thématiques comportant des mesures en ce sens, mais leurs traductions en action ou prescription sont rarement chiffrées, ce qui rend difficile l'évaluation de leur portée et de leur efficacité.

Même l'assainissement, pour lequel il existe des pratiques et une jurisprudence liant les développements futurs à la démonstration de capacités suffisantes, reste peu analysé. Les avis des Autorités environnementales rappellent alors le cadre juridique applicable. Ceci devrait également soulever la question de la cohérence entre les périmètres des zonages d'assainissement et ceux des PLUi.

Prise en compte des risques

De façon plus préoccupante, car ce point n'était pas relevé dans les synthèses précédentes, plusieurs Autorités environnementales relèvent une prise en compte limitée des risques naturels et des risques sanitaires dans les dossiers vus en 2019.

Les plans de prévention des risques (l'inondation, la submersion marine et les incendies de forêt étant les aléas les plus souvent concernés) sont des servitudes d'utilité publique annexées au document d'urbanisme : leurs zonages et leurs règlements ont vocation à être mis en conformité à l'occasion de leur première révision. Pourtant l'élaboration de certains PLUi, qui devraient donc veiller à cette conformité, semble maintenir des incohérences avec ces plans, ce qui est un motif potentiel d'illégalité voire une incompatibilité avec les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) des grands bassins versants. Il en va de même pour les plans d'exposition au bruit, dont l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires rappelle en outre de façon récurrente l'obsolescence. Les autorités environnementales rappellent que le décret N° 2019-715 du 5 juillet 2019 relatif aux PPR concernant les aléas « débordements de cours d'eau et submersions marine » est venu préciser les modalités de détermination de l'aléa et les règles d'inconstructibilité.

Les risques littoraux méritent une attention particulière et sont souvent insuffisamment traités.

La prise en compte des risques sanitaires est traditionnellement moins formelle, mais l'absence de leur prise en compte dans les évaluations environnementales est préoccupante. Les analyses d'état initial ne rappellent pas l'ensemble des enjeux, en particulier dans les secteurs les plus affectés : c'est régulièrement le cas pour les secteurs qui dépassent les valeurs limites de la directive européenne relative à la qualité de l'air, alors que la France fait l'objet d'un contentieux européen depuis plusieurs années sur ce sujet ; c'est aussi le cas de l'absence de rappel des informations pertinentes des plans de protection contre le bruit dans l'environnement, et en particulier l'absence de localisation des points noirs de bruit ; la question se pose également parfois des champs électromagnétiques générés par les lignes électriques. Vis-à-vis de ces risques, le recensement des établissements accueillant des personnes plus vulnérables est également attendu.

L'analyse des impacts ne donne quasiment jamais lieu à une modélisation des impacts sanitaires du PLUi, y compris lorsque celui-ci ne peut être mis en application qu'à la condition de la réalisation d'infrastructures majeures de transport. Au-delà de l'analyse, la prise en compte de ces risques devrait être pleinement intégrée dans la programmation urbaine des logements, ce qui n'apparaît jamais explicitement, conduisant parfois à des programmations denses - ou d'établissements accueillant des personnes sensibles - à proximité de voies à grande circulation et d'activité très polluantes ou présentant des risques technologiques. Là encore, la réflexion à une échelle intercommunale dans le cadre d'un PLUi devrait conduire à une planification plus cohérente que celle limitée par un périmètre trop restreint à l'échelle communale.

4.2.2. Climat - air - énergie : une urgence climatique sans traduction concrète

L'actualité illustre l'importance que représentent désormais les enjeux du changement climatique, de la qualité de l'air et de la sobriété énergétique. Tant les avis du Haut conseil pour le climat que les travaux attendus de la Convention citoyenne pour le climat traduisent le poids qui leur est accordé dans le débat politique et les attentes de la population que des réponses soient apportées à la hauteur de la perception de cette urgence.

Tous les plans « climat air énergie » territoriaux (PCAET) avaient vocation à être approuvés fin 2018. Seuls quelques-uns l'ont été. Cette synthèse se propose de faire le point sur la façon dont sont abordés ces sujets dans les plans et programmes soumis aux autorités environnementales, en particulier dans les dossiers de PCAET dont le nombre, comme les PLUi, a connu une croissance très importante en 2019 (88 avis pour 129 dossiers).

Ces enjeux sont en revanche bien souvent inexistantes dans la grande majorité des documents d'urbanisme : au mieux, ceux-ci font référence à l'élaboration en cours des PCAET, en renvoyant néanmoins l'ensemble des questions et des réponses à leur contenu, alors qu'ils devraient justement contribuer à la traduction territoriale des orientations énergétiques et climatiques.

Les PCAET

Le calendrier d'élaboration et d'approbation des PCAET reste très en retard par rapport à l'échéance qui avait été affichée par la loi. Les Autorités environnementales ont validé, dans leur [synthèse annuelle 2017, un guide méthodologique pour illustrer leurs attentes dans les évaluations environnementales des PCAET](#).

L'évaluation environnementale des PCAET connaît le même type de difficultés que celle des plans dont l'objet principal est environnemental : il est difficile d'échapper à une certaine redondance entre le contenu du plan et celui de son évaluation environnementale, la valeur ajoutée de cette dernière étant attendue sur son caractère intégrateur de l'ensemble des enjeux environnementaux, en particulier des autres enjeux que la qualité de l'air ou les enjeux climatiques.

Comme l'Ae l'a régulièrement décrit dans ses rapports annuels successifs (en particulier 2017 et 2018), cette complémentarité de la démarche d'évaluation environnementale peine encore à être comprise. Les diagnostics sont globalement assez complets et de qualité correcte. Ils identifient correctement les inventaires d'émissions de gaz à effet de serre. En revanche, la

séquestration de carbone et les questions liées à l'adaptation au changement climatique sont plus inégalement traitées.

Comme pour les autres plans / programmes, la présentation des différentes alternatives possibles et la justification des choix retenus restent encore rares. *A minima*, il est recommandé de relater les principaux éléments des débats lors des phases préalables de concertation.

L'une des principales difficultés reste celle de la déclinaison, sur le territoire considéré, des trajectoires correspondant aux engagements nationaux de la France. En l'absence de Sradet à ce stade - mais compte tenu des schémas régionaux climat air énergie existants -, ces plans reprennent souvent par défaut les taux de réduction des évolutions attendues au niveau national ; ils ne s'appuient pas toujours sur des éléments concrets qui permettent de crédibiliser l'atteinte de ces objectifs et n'adaptent pas, le cas échéant, l'effort à réaliser en tenant compte d'une situation initiale spécifique, à condition de bien le justifier. Ce devrait être un apport de l'évaluation environnementale que de quantifier, même par de simples ordres de grandeur, les résultats qui peuvent être attendus des programmes d'actions. Comme pour tous les autres plans et programmes, la gouvernance retenue pour piloter et mettre en œuvre le PCAET, ainsi que le dispositif de suivi du plan et de ses effets environnementaux, sont des aspects déterminants pour garantir le résultat attendu ; cela est d'autant plus marqué que l'autorité compétente pour élaborer le PCAET ne maîtrise qu'une partie des leviers opérationnels pour mettre en œuvre les actions. L'affichage d'objectifs quantitatifs à différentes échéances est, à ce titre, un jalon déterminant. La plupart du temps, ce volet reste encore très insuffisant.

Alors que ce devrait être théoriquement simple, les PCAET ne démontrent pas leur compatibilité avec les plans de protection de l'atmosphère, en dépit de l'obligation qui leur en est faite. Comme pour les évaluations environnementales des projets, la thématique de la « qualité de l'air » reste traitée de façon secondaire.

L'analyse des incidences est trop souvent superficielle et qualitative. Toutefois, les PCAET veillent à retenir des mesures pour éviter et réduire les effets négatifs potentiels liés au développement des énergies renouvelables. Cette analyse reste néanmoins qualitative et générale, alors qu'elle aurait vocation à être complétée lorsque des projets sont connus.

S'agissant de premiers PCAET, les programmes d'actions traduisent des intentions vertueuses, reprenant en grande partie des réflexions, des politiques et des mesures issues de plusieurs autres plans (documents d'urbanisme, plans de déplacements urbains, ...). En revanche, les actions liées à l'adaptation au changement climatique ou les actions visant à accroître le stockage de carbone sont en nombre limité. La cohérence avec les consommations de sols prévues sur les mêmes territoires mériterait d'être systématiquement analysée et démontrée. Curieusement, ces programmes d'actions sont conçus pour l'essentiel sans grande référence aux programmes forestiers, en dépit des nombreux liens entre les deux : mobilisation de la ressource, gestion durable des forêts, développement du bois-énergie, gestion des stocks de carbone, Par ailleurs, le niveau d'ambition des actions proposées apparaît souvent en net décalage avec les principaux éléments ressortant du diagnostic ; ainsi, dans certains territoires, le volontarisme en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) issues des pratiques agricoles n'apparaît pas proportionné à leur part contributive dans l'ensemble des émissions des différents secteurs d'activité.

La capacité des programmes d'actions à atteindre les différents objectifs que les PCAET se fixent apparaît très limitée. Ils doivent donc être considérés comme une première démarche, traduisant une prise de conscience de la nécessité d'agir ; seuls une gouvernance et un dispositif de pilotage adapté pourront permettre de détecter et anticiper les évolutions à apporter pour tendre vers la trajectoire voulue. Ils devraient également fournir un cadre d'application plus opérationnel et plus précis à prendre en compte dans les documents d'urbanisme lors de leur révision.

L'efficacité énergétique

Les actions d'efficacité énergétique sont prévues dans les programmes d'actions des PCAET et font parfois l'objet d'orientations d'aménagement et de programmation sectorielles dans les

PLU et les PLUi. Elles sont également reprises dans les Srdet, ceux-ci intégrant les schémas régionaux climat air énergie.

L'articulation des orientations des plans programmes avec ce que prévoient les réglementations, plans et programmes nationaux n'est jamais réellement développée. Il n'est ainsi pas possible de distinguer les actions qui seront mises en œuvre de façon certaine (scénario de référence) dès qu'elles découlent de prescriptions législatives ou réglementaires avec des échéances déterminées, des actions prévues dans les planifications nationales, non réglementaires mais ayant vocation à être déclinées dans les planifications régionales ou locales, pouvant faire l'objet de cibles indicatives, ni des actions spécifiquement prévues au niveau local.

De façon plus surprenante, le lien est rarement fait entre les documents d'urbanisme et leur évaluation environnementale, et les démarches volontaires et contractuelles conduites par les territoires. En dépit des priorités nationales accordées à la réhabilitation énergétique des bâtiments, aucun de ces plans - sauf dans quelques PLUi qui valent programmes locaux de l'habitat - ne mentionne de programme précis permettant de fiabiliser la trajectoire affichée de réduction des consommations énergétiques les concernant, pour les logements et encore moins pour les activités tertiaires.

Les évaluations environnementales de tous ces plans et programmes devraient s'attacher à mettre en perspective l'ensemble de ces actions (les moyens nécessaires et les objectifs correspondants, les personnes responsables, les calendriers, ainsi que les incertitudes liées à leur réalisation), pour crédibiliser les trajectoires affichées et pour détecter suffisamment tôt l'origine des dérives qui remettraient en cause les objectifs souhaités.

Le développement des énergies renouvelables dans les documents de planification

Dans les évaluations environnementales des plans/programmes, mais aussi des projets d'aménagement, les Autorités environnementales relèvent assez souvent une analyse satisfaisante des potentiels de production d'énergie renouvelable, de leur coût et des obstacles à leur développement, à l'exception du développement des panneaux photovoltaïques sur le bâti. Ceci devrait donc constituer une base de référence pour l'ensemble des politiques conduites sur un même territoire. Au-delà du recensement de ces potentiels, plusieurs énergies renouvelables ont atteint un degré de maturité tel que la question est non seulement de promouvoir leur développement, mais aussi, de plus de plus, d'en maîtriser les impacts négatifs les plus importants.

Il est dommage que les démarches d'évaluation environnementale ne contribuent pas à cibler les secteurs et espaces préférentiels de développement de ces énergies, et à définir des mesures d'évitement et de réduction de certains impacts, dans des secteurs où leur cumul pourrait devenir inacceptable pour un enjeu environnemental. Aux yeux des autorités environnementales, certaines idées pourraient être explorées plus systématiquement :

- de façon générale, les documents d'urbanisme ne traduisent pas concrètement, ni dans leur rapport de présentation, ni dans leurs zonages, les intentions parfois exprimées dans leurs PADD ou dans les PCAET de promouvoir le développement d'une production d'énergie renouvelable. Certains documents d'urbanisme mettent des indices sur des zonages naturels pour pouvoir les autoriser ; cela suppose de démontrer la compatibilité des implantations envisagées avec la vocation de la zone ;
- certains Srdet affichent des moratoires sur le développement des éoliennes, certains territoires exprimant un sentiment légitime de saturation. Des diagnostics mieux territorialisés éviteraient de se priver d'opportunités, moyennant la définition de mesures adaptées à des contextes humains et environnementaux spécifiques et une planification adaptée.

La qualité de l'air

L'analyse de ce volet repose trop souvent sur un diagnostic initial incomplet, en dépit des mesures et modélisations disponibles sur le territoire national. Alors que les concentrations dans l'air restent à des niveaux acceptables pour la santé sur la plus grande partie du territoire, les

secteurs, à grande échelle ou plus localisés à proximité des grands axes de circulation routière, où l'exposition à la pollution de l'air présente des risques sanitaires potentiels ne font quasiment jamais l'objet d'une analyse plus fine : l'écart reste fort entre l'affirmation du caractère inacceptable des dépassements constatés année après année et le fait que ceux-ci ne font pas l'objet de développements conséquents et étayés dans les plans et programmes locaux, que ce soit en matière de quantification des risques sanitaires, d'analyse des principales sources de pollution et des possibilités de les éviter et de les réduire.

La carence de telles analyses peut ainsi conduire à la promotion du développement de certaines infrastructures de transport notamment routières, alors que des modes de transport alternatifs, tels que les voies ferrées ou fluviales à grand gabarit, permettent parfois, quand elles sont proches, de répondre à un besoin d'approvisionnements ou de livraisons massifiés qu'affichent certains projets industriels, carrières, ou encore sites logistiques... La consultation des gestionnaires de ces réseaux ferrés ou fluviaux peut aussi contribuer à l'évaluation des possibilités de report modal et parfois même au financement des études *ad hoc*. L'étude des sites d'implantation possible des projets doit intégrer cette dimension « transports » et, par une comparaison de leur bilan environnemental (nuisances, GES, polluants...), contribuer au choix le plus pertinent.

La promotion du bois énergie dans des secteurs où ces activités aggravent la pollution atmosphérique, l'exposition des habitants et consécutivement l'état de non-conformité de la France avec la directive européenne relative à la qualité de l'air : les évaluations environnementales devraient à tout le moins justifier les raisons qui ont conduit à ne pas éviter de tels choix, sans préjuger de leur légalité au stade de leurs demandes d'autorisation.

L'adaptation au changement climatique

Alors qu'en 2019, de nombreuses alertes climatiques ont été recensées, à la surface du globe, y compris en France, seuls quelques plans et programmes commencent à intégrer dans leur diagnostic territorial les évolutions irréversibles d'ores et déjà engagées. La tension sur la ressource en eau, les risques d'inondation et de submersion et la vulnérabilité de certains écosystèmes (forestiers notamment), tout particulièrement dans les territoires d'outremer et, pour les communes touristiques de montagne, la diminution de l'enneigement, sont les principaux symptômes identifiés et pris en compte dans la réflexion. De plus en plus des documents d'urbanisme des territoires urbanisés prêtent également attention aux risques d'îlots de chaleur.

À ce stade, ces constats sont rarement suivis dans le diagnostic du territoire par des conséquences à en tirer pour les activités socio-économiques et les infrastructures de transport potentiellement exposées, que ce soit dans les espaces littoraux, de montagne ou plus généralement pour les activités dont l'avenir est lié à la disponibilité de la ressource en eau. Rares sont les plans et programmes qui envisagent des mutations pour ces différentes raisons, même lorsque la raréfaction de la ressource est avérée ou que les zones de submersion à court, moyen et long terme sont cartographiées. Un approfondissement de ces questions dans les PCAET pourrait être utilement exploité dans les documents d'urbanisme.

L'évolution de la ressource en eau est rarement appréhendée avec ses conséquences sur l'approvisionnement en eau potable pour les populations et celui nécessaire aux activités économiques (enneigement artificiel ou irrigation par exemple) et surtout sur la priorité à accorder à l'un par rapport à l'autre. La préservation des espaces agricoles devrait par ailleurs s'accompagner d'une évaluation des besoins en eau et de l'engagement des évolutions nécessaires des pratiques agricoles ou à défaut des moyens à prévoir pour y subvenir à l'occasion des projets de territoires pour la gestion de l'eau encouragés par la circulaire du 7 mai 2019. Dans l'hypothèse où des nouveaux réservoirs sont présentés comme indispensables, leur emplacement et leurs impacts environnementaux devraient alors être pleinement pris en compte dans les choix d'aménagement et analysés dans leur évaluation environnementale. Dans le même esprit, les adaptations prévues des dispositifs d'assainissement intègrent très rarement des prévisions à long terme, au moins sur la durée de vie des installations.

Quelques documents d'urbanisme intègrent au moins les risques d'érosion littorale et de submersion dans leurs zonages, afin d'éviter une aggravation de la vulnérabilité des territoires

exposés. Mais très rares sont ceux qui intègrent dans leur démarche une réduction de la vulnérabilité de l'existant, que ce soit dans les règlements de l'urbanisation, dans les orientations d'aménagement et de programmation, ou plus fondamentalement, comme orientation du PADD traduite dans l'ensemble des volets.

La question de l'adaptation au changement climatique prend une dimension particulière pour les stations touristiques de montagne. Les dossiers étudiés en 2019 (documents d'urbanisme et projets) font apparaître - singulièrement pour les grandes stations alpines - une poursuite, voire une amplification du développement des capacités d'hébergement, d'enneigement artificiel et des infrastructures connexes (retenues d'altitudes), ainsi qu'une recherche d'extension des domaines skiables vers de nouveaux espaces d'altitude supérieure. L'évaluation des multiples impacts environnementaux directs et indirects de cette stratégie apparaît largement insuffisante, tout comme celle de sa soutenabilité à long terme. En effet, à court terme pour les stations de moyenne montagne et à compter de 2050 pour la majorité des domaines skiables, l'évolution probable des températures est de nature à remettre en cause la possibilité même de produire de la neige de culture à un niveau suffisant et donc la justification des lourds investissements projetés et de leurs impacts, difficilement réversibles.

4.2.3. Projets d'énergies renouvelables

En 2019, 348 avis des MRAe ont concerné des projets de production d'énergies renouvelables, dont 176 parcs éoliens et 141 centrales photovoltaïques. Ces développements contribuent aux objectifs de transition énergétique que s'est fixée la France, en particulier en termes de proportion d'énergies renouvelables dans le mix énergétique national.

Ce type de projets présente toujours une finalité environnementale : la substitution d'une source d'énergie renouvelable à une autre source qui ne l'est pas et qui consomme donc des ressources non renouvelables pour son fonctionnement. Il s'agit donc d'un impact positif en termes de sobriété environnementale, qui peut être évalué en évitement de gaz à effet de serre (GES), d'autres polluants atmosphériques (NOx, SOx, métaux toxiques, particules fines...), de polluants aqueux (AOX, métaux toxiques...), de déchets (cendres volantes, déchets nucléaires...) et même de sécurité. L'analyse des impacts doit prendre en compte les incidences positives des projets, au même titre que les incidences négatives. L'étude d'impact avance souvent des bénéfices non argumentés, voire en oublie certains. Tant les mesures que le dispositif de suivi devraient porter sur la recherche de la maximisation des incidences positives, par exemple par l'utilisation des meilleures techniques ou l'utilisation la plus efficace de l'énergie produite.

Pour les Autorités environnementales, les évaluations environnementales de ces projets doivent contribuer à objectiver leur bénéfice, recenser leurs impacts dans des contextes fréquents de controverse et apporter des réponses proportionnées par des mesures adaptées à chaque cas d'espèce, sans se laisser enfermer dans des oppositions idéologiques : la qualité des évaluations environnementales est alors une exigence incontournable.

Le choix des sites des projets correspondant plus souvent à une opportunité foncière et politique, le principal défaut des études d'impact présentées est de ne pas analyser *a priori* le cadre général de développement des énergies renouvelables et le bien-fondé du choix de ces sites au regard des autres enjeux environnementaux. Au-delà du rappel des objectifs nationaux de déploiement des énergies renouvelables, il serait utile de pouvoir s'appuyer sur les orientations des schémas régionaux climat air énergie (et parfois de certains schémas régionaux éoliens), puis sur celles des Srdet et des PCAET, à décliner dans les documents d'urbanisme. Par exemple, ces documents prennent souvent le soin de préciser quelques orientations concernant les priorités de développement de l'énergie photovoltaïque (intégration au bâti, implantation sur des friches, etc.), ce qui implique de justifier de façon beaucoup plus approfondie des projets de parcs photovoltaïques sur des zones agricoles ou naturelles. Par conséquent, l'analyse des solutions de substitution raisonnables et de leur comparaison au regard de leurs impacts sur l'environnement et de la santé humaine devrait porter en priorité sur ce choix de localisation.

De façon générale également, les études d'impact abordent très rarement les raccordements de ces installations au réseau électrique et leurs impacts, alors que, conformément à ce que précise l'article L. 122-1 III du code de l'environnement, « lorsqu'un projet est constitué de

plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité ». Le respect de cette disposition se heurte le plus souvent à un calendrier décalé du distributeur d'électricité pour la réalisation de ce raccordement. C'est une question qu'il sera également utile d'aborder à l'occasion de la révision des schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables.

Projets éoliens

Dans la plupart des régions, les évaluations environnementales des projets éoliens sont de bonne qualité. On le doit très probablement à l'amélioration continue des dossiers depuis le développement des premiers projets, fortement encouragée par un contexte contentieux exigeant. Ce contentieux est nourri par des arguments de fond, qui peuvent éclairer les questions à prendre en compte de façon plus approfondie.

Quatre enjeux environnementaux ressortent quasi-systématiquement dans les dossiers de projets éoliens : le paysage, la protection des oiseaux, des chauves-souris et le bruit. Les feux clignotants pour la navigation aérienne constituent également une pollution lumineuse, qui présente des impacts pour la biodiversité, voire pour la santé humaine. La première question qui devrait être soulevée dans les planifications, puis dans l'évaluation environnementale des projets, est celle de la faisabilité de tels projets à proximité de zones habitées et de milieux boisés et bocagers.

Faute de schéma d'ensemble et de démarche de cohérence territoriale, ne peuvent être traités que des projets de 5 à 10 machines, arrivant au coup par coup et portés par des opérateurs différents, dont le cumul conduit à des territoires pouvant compter plus de 200 machines.

Comme indiqué juste précédemment, le choix des sites ne découle pas assez d'une démarche d'évitement, tenant compte des principaux enjeux environnementaux. Au sein des sites choisis, les projets sont cependant de plus en plus nombreux à être conçus de façon itérative, conduisant à réduire le nombre de mâts et à optimiser leur localisation. La démarche « éviter, réduire, compenser » débouche de plus en plus souvent sur la proposition de bridages des installations pour limiter les impacts pour les oiseaux et les chauves-souris et même pour les riverains. L'étude d'impact devrait analyser plus finement les hypothèses de bridage, ainsi que leurs conséquences économiques et environnementales.

Les analyses d'état initial sont dans l'ensemble satisfaisantes. En dépit d'un grand nombre de projets désormais autorisés, les analyses des impacts restent encore en revanche incomplètes, sans données quantifiées pour les principaux impacts considérés (en particulier concernant les populations d'oiseaux et de chiroptères et la mortalité induite par un ensemble de causes), alors que des données issues de retours d'expérience de projets plus anciens de même nature existent.

Alors que certains projets ont été développés depuis plus de 10 ans, il est en effet surprenant de constater l'absence de données plus précises concernant les mortalités par collision ou barotraumatisme des différentes espèces (avifaune et chiroptères). La plupart du temps, les autorisations de ces projets ont inclus des prescriptions de suivi des mesures prises (par exemple, les bridages prévus dans certaines configurations ou encore les mortalités d'oiseaux et de chauves-souris au pied des éoliennes) ; il serait opportun d'évaluer l'effectivité de ce suivi. L'absence de telles données, encore trop souvent constatée, ne permet pas d'apporter du crédit aux affirmations d'absence d'incidences de ces projets, ce qui pourrait fragiliser les projets de « repowering »²⁶ dont la procédure simplifiée d'autorisation s'appuie précisément sur l'analyse des impacts du parc existant. L'analyse paysagère et la prise en compte du bruit constituent des points faibles de l'analyse des impacts. Les volets paysagers restent encore très disparates selon les dossiers : ils devraient systématiquement recenser l'ensemble des sites éloignés et rapprochés pour lesquels le projet modifiera significativement l'ambiance paysagère et produire des photomontages. Une fois réalisés, certains projets dégradent le paysage à partir de certains

²⁶ Renouvellement au sein d'un même site, le cas échéant avec modification des caractéristiques physiques et des technologies utilisées

points de vue : cette question devrait être prise en compte lors des « repowerings », ce que l'instruction du 11 juillet 2018 relative à cette question n'a pourtant pas prévu.

Le bruit pour les riverains reste également un sujet d'appréciation divergente du public. Outre l'intérêt de réinterroger la réglementation applicable, on pourrait s'attendre à des simulations fines, bâti par bâti, puis à la fixation d'un objectif de résultats conforté par un suivi de l'exposition au bruit des habitations les plus proches.

Les oppositions aux projets éoliens soulèvent désormais de façon régulière la question des cumuls d'impact. Dans certains endroits, la notion de « saturation » est maintenant reconnue, avant tout pour des raisons paysagères, mais le cumul d'impacts concerne également les risques pour les oiseaux et les chiroptères, voire certains sites Natura 2000. Il serait nécessaire de développer des éléments méthodologiques pour analyser et qualifier la « saturation paysagère » et certains autres impacts cumulés, une programmation adaptée à l'échelle d'un territoire élargi apparaissant néanmoins comme la réponse la plus pragmatique pour éviter des conflits difficiles à arbitrer.

Projets photovoltaïques au sol

Curieusement, la démarche d'évaluation environnementale est beaucoup moins bien maîtrisée pour les centrales photovoltaïques, en l'absence très fréquente d'un travail de planification territoriale, que pour les parcs éoliens. Les impacts restent souvent plus localisés et limités sauf pour ce qui concerne la biodiversité présente sur les emprises choisies et alentour, voire les paysages.

Le choix du site est déterminant. Les mesures d'évitement et de réduction ne peuvent alors avoir qu'un effet limité. La préservation des enjeux agricoles et de biodiversité est souvent le principal point faible de ces dossiers.

Comme pour les projets éoliens, l'analyse de l'impact sur les émissions de gaz à effet de serre est souvent très incomplète : l'analyse des impacts des travaux est généralement abordée, mais ni l'analyse du cycle de vie - et les impacts liés au choix des technologies -, ni la perte de capacité de séquestration de CO₂ du site d'implantation ne sont même parfois évoquées. Pour la crédibilité de ces projets tant pour la lutte contre le changement climatique que pour la maîtrise de l'artificialisation des sols, il est indispensable de traiter cette question dans tous les dossiers.

Enfin, les impacts sur la flore et sur la faune en phase d'exploitation restent moins bien appréhendés, même si les effets sont *a priori* moins forts que ceux des parcs éoliens.

4.3. Perspectives et propositions

Après plusieurs années d'existence, les Autorités environnementales estiment opportun de formuler quelques propositions d'amélioration du dispositif d'ensemble d'évaluation environnementale.

En premier lieu, elles font l'expérience quotidienne de sa complexité, ce qui ne facilite pas sa mise en œuvre par les maîtres d'ouvrage et autres pétitionnaires qui doivent appliquer la réglementation. Elles ne peuvent qu'appeler de leur vœu une simplification de ce processus en conformité avec le droit européen, alors que les évolutions en cours dans le droit national ne font qu'accroître cette complexité : la distinction entre l'autorité environnementale et l'autorité chargée du cas par cas en est l'illustration la plus concrète, dans l'attente des textes qui ont vocation à la décliner. Par ailleurs, seulement trois ans après la prise en compte de l'approche projet dans le droit français conformément au droit européen, il est essentiel que le projet de loi relatif à l'accélération et la simplification de l'action publique, en cours d'examen au Parlement, maintienne cette vision d'ensemble des impacts de plusieurs opérations fonctionnellement liées, pour ne pas rouvrir de nouvelles incohérences et fragilités juridiques.

La loi Elan vise par ailleurs à réduire le nombre des documents opposables aux schémas de cohérence territoriale, aux plans locaux d'urbanisme et aux documents d'urbanisme en tenant lieu, ainsi qu'aux cartes communales. Sans connaître à ce stade les modalités qui seront retenues par l'ordonnance en cours de préparation, les autorités environnementales soulignent que l'évaluation environnementale est notamment, par nature, un outil de mise en cohérence

des politiques publiques au regard de différents enjeux environnementaux. L'analyse de l'articulation des plans et programmes entre eux est souvent un point faible de l'évaluation environnementale, se limitant à une analyse *a minima* de recensement des incohérences éventuelles sans d'ailleurs apporter de solution lorsqu'il en est identifié. Par ailleurs, la jurisprudence relative à la compatibilité de plans entre eux reste difficile à interpréter et peu exploitable. L'Ae a également soulevé la question du caractère réellement prescriptif des Sradet, vu la façon dont leurs règles sont formulées. Les Autorités environnementales considèrent que, au minimum, ce lien de compatibilité ne devrait pas être affaibli lorsque c'est une condition nécessaire à la démonstration de la bonne mise en œuvre d'obligations édictées par des directives européennes (par exemple, directives cadres sur l'eau, sur les inondations, sur les déchets...), ce qui devrait en outre conduire à renforcer le caractère prescriptif des plans et programmes correspondants. Il serait opportun d'imposer que le volet correspondant des évaluations environnementales apporte cette démonstration.

4.3.1. Liste des plans et programmes soumis à évaluation environnementale

Compte tenu de l'augmentation du flux des saisines des autorités environnementales, et pour concentrer les moyens des maîtres d'ouvrage et des Autorités environnementales sur les dossiers aux enjeux les plus significatifs, il serait utile de réinterroger la liste des plans et programmes soumis à évaluation environnementale, à la lumière des constats déjà formulés au cours des années précédentes, en dépit de certaines tentatives pour retenir une liste mieux proportionnée (documents d'urbanisme, notamment).

La directive « plans / programmes » fixe un cadre minimal qui n'est pourtant pas respecté. Son article 3 2. définit ce cadre : « *Sous réserve du paragraphe 3, une évaluation environnementale est effectuée pour tous les plans et programmes :*

- a) *qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE pourra être autorisée à l'avenir, ou*
- b) *pour lesquels, étant donné les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites, une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43/CE ».*

Compte tenu du choix national de transposer cette directive par nomenclature en 2012, celle-ci apparaît, à l'expérience des dossiers analysés, à la fois incomplète, trop étendue et pas nécessairement proportionnée aux enjeux environnementaux. L'Ae a régulièrement cité plusieurs exemples de plans qui relèvent de cette définition, sans être listés dans la nomenclature nationale (plans routiers et autoroutiers, plans d'actions de prévention des inondations, ...).

En revanche, certains plans de cette nomenclature « *ne définissent pas le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets soumis à évaluation environnementale* » seraient autorisés (cf. a) ci-dessus). La confirmation depuis 2015 par la jurisprudence de la soumission éventuelle des modifications de PLU conduit également à un nombre de saisines pour examen au cas par cas peu proportionné. Enfin, même si les zonages d'assainissement répondent *a priori* à la définition de la directive, il serait probablement plus cohérent de conduire leur évaluation environnementale à l'occasion de celle des documents d'urbanisme sur le même périmètre et en lien avec l'élaboration des schémas directeurs associés.

Les autorités environnementales souhaiteraient participer à une réflexion permettant de rénover et simplifier ce cadre, en conformité avec le droit européen.

4.3.2. Articulation des projets avec les plans / programmes. Articulation des plans / programmes avec les autres plans / programmes

Jusqu'en 2017, l'article R. 122-5 6° du code de l'environnement relatif à l'étude d'impact des projets prescrivait de présenter, dans l'étude d'impact, « *les éléments permettant d'apprécier la compatibilité du projet avec l'affectation des sols définie par le document d'urbanisme opposable, ainsi que, si nécessaire, son articulation avec les plans, schémas et programmes*

mentionnés à l'article R. 122-17, et la prise en compte du schéma régional de cohérence écologique dans les cas mentionnés à l'article L. 371-3 ». Cet article a été supprimé.

Dans certains dossiers, cette analyse continue à être produite. Pourtant, on peut encore parfois déplorer l'incohérence manifeste entre certains projets et les différentes planifications qui, théoriquement « définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre [de tels projets] pourra être autorisée ». Les Autorités environnementales considèrent ainsi que cette analyse est au moins aussi importante pour les maîtres d'ouvrage, afin d'appréhender l'ensemble des politiques publiques qui concernent leur projet, que pour le public. Dans l'hypothèse où la liste des plans / programmes serait revue pour ne retenir que des planifications qui définissent un tel cadre, il serait justifié et cohérent de réintroduire une disposition de ce type concernant les projets.

Par ailleurs, l'analyse de l'articulation des documents d'urbanisme avec les autres plans et programmes - environnementaux, notamment - est un point faible récurrent de leur évaluation environnementale. L'article R. 122-20 1° du code de l'environnement et les articles L. 141-3 et R. 151-3 du code de l'urbanisme pourraient être modifiés pour mieux faire ressortir l'importance de ce volet, et en précisant les objectifs et les moyens recherchés, notamment la logique de « contribution » de chacun à la réalisation des autres et vice versa : selon le cas, démonstration de la compatibilité [avec l'autre plan], présentation de la façon dont [l'autre plan] a été pris en compte, incohérences éventuelles [avec l'autre plan] et dispositions ou mesures prévues pour les supprimer.

4.3.3. Procédures communes

La mise en place de procédures coordonnant l'évaluation environnementale de certains projets et de certains plans/programmes a constitué une avancée bienvenue de l'ordonnance n°2016-1058 du 3 août 2016. Elle permet de réduire le nombre de consultations du public et les risques d'incohérence entre un projet et la modification apportée à un plan pour permettre la réalisation de ce projet.

Les Autorités environnementales ne constatent qu'une utilisation minimale de ces dispositions : les saisines coordonnées sont rares. Elles sont en revanche saisies de demandes d'examen au cas par cas parfois nombreuses pour les mises en compatibilité des documents d'urbanisme pour permettre la réalisation de certains projets. En cas de présentation séparée pour avis du projet et de la mise en compatibilité, ceci conduit à deux avis distincts. Il serait plus efficace pour tous de soumettre à évaluation environnementale systématique les mises en compatibilité correspondant à des projets soumis à étude d'impact systématique. Ceci constituerait alors une forte incitation à la présentation coordonnée des dossiers et à la simplification des procédures.

4.3.4. Zéro artificialisation nette

L'objectif « zéro artificialisation nette » reconnaît désormais la consommation d'espace comme génératrice de nombreux impacts environnementaux. Le fait d'afficher un objectif « en net » sous-entend l'idée de prévoir des mesures de compensation.

Pour les autorités environnementales, il serait pleinement justifié d'ajouter la consommation d'espace dans les enjeux visés à l'article L. 122-1 III et R. 122-5 5° du code de l'environnement, pour rendre plus explicite la notion de « terres » qui y est actuellement inscrite (qui diffère de celle de « sols » qui y est également inscrite). Ainsi, la démarche « éviter, réduire, compenser » porterait d'entrée sur cet enjeu en tant que tel, les mesures de compensation pouvant alors porter sur l'ensemble des impacts environnementaux induits par cette consommation : imperméabilisation, déstockage de carbone, perte des fonctionnalités agronomiques, perte de la biodiversité...

4.3.5. Qualité des évaluations environnementales

Le CGEDD a été saisi au premier semestre 2019 par le Ministre sur la question de la qualité des évaluations environnementales. Le rapport de la mission, finalisé en novembre 2019 (« propositions pour l'amélioration de la qualité des évaluations environnementales »)²⁷, tout en notant une légère amélioration au cours des dernières années, souligne le manque de qualité de certaines évaluations, notamment sur les plans programmes. Le rapport constate que la qualité

²⁷ Ce rapport peut être consulté sur le site internet du CGEDD

des évaluations environnementales n'apparaît pas discriminable selon que le bureau d'études ait ou non signé la charte d'engagement volontaire mise en place à la suite d'un rapport du CGEDD de 2011 qui pointait l'insuffisance de compétence des bureaux d'études.

Le rapport n'a pas proposé la mise en place de dispositif plus contraignant que la charte d'engagement pour attester de la qualité des bureaux d'études : accréditation, certification de système, qualification obligatoire, agrément de personnes. La mission a pointé le rôle premier du maître d'ouvrage. Suivant que l'évaluation environnementale est perçue comme une contrainte ou une aide à l'élaboration du projet ou du plan/programme, le résultat sera bien évidemment très différent : une commande tardive et à bas prix aboutira « naturellement » à une évaluation environnementale de mauvaise qualité.

Le rapport insiste ainsi sur l'intérêt d'une sensibilisation voire d'une formation des maîtres d'ouvrage occasionnels (une petite commune par exemple), de la mise à disposition d'outils (guides méthodologiques, recensement de bonnes pratiques), et d'un dialogue entre maîtres d'ouvrage, bureaux d'études et services de l'État afin de bien préparer en amont l'évaluation environnementale. Le rapport préconise aussi de renforcer le didactisme du dossier et la visibilité du résumé non technique qui, avec l'avis d'autorité environnementale, constituent les deux références pour le grand public.

4.3.6. Le fonctionnement en mode dégradé : impacts environnementaux et impacts sur la santé à long terme

Deux accidents sur des sites SEVESO seuil haut qui n'ont heureusement pas fait de victimes, ont illustré cependant marqué l'actualité environnementale en 2019 :

- l'incendie de la station d'Achères, le 3 juillet 2019, station d'épuration d'eaux usées urbaines qui traite plus de la moitié des effluents d'Île de France. Cet incendie a réduit fortement les capacités de traitement de l'usine pour plusieurs années et la Seine connaît depuis lors une pollution chronique majeure ;
- l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen. Ses fumées et leurs retombées ont nourri des interrogations sur leurs conséquences à long terme pour la santé des populations, que ce soit par inhalation ou ingestion de produits contaminés. L'application du principe de précaution a conduit au retrait des productions agricoles susceptibles d'avoir été atteintes et la production d'expertises sur le risque sanitaire généré par ces pollutions.

Dans les deux cas, les éléments nécessaires à l'appréciation claire, la gestion ou la maîtrise des conséquences de l'accident n'étaient pas disponibles lors du sinistre.

Ces accidents, qui n'ont pas impliqué directement les Autorités environnementales, devraient néanmoins conduire à renforcer l'analyse a priori du fonctionnement des installations en situation dégradée : accidents, pannes d'origines interne ou externe (fournitures en fluides, en énergie...), de même que le code de l'environnement requiert désormais que les études d'impact comportent « une description des incidences négatives notables attendues du projet sur l'environnement qui résultent de la vulnérabilité du projet à des risques d'accidents ou de catastrophes majeurs en rapport avec le projet concerné ».

D'ores et déjà, l'Ae et quelques MRAe recommandent, dans les études d'impact de certains projets, d'étudier les conséquences d'un accident majeur dont ils seraient responsables sur la santé des populations à long terme et sur l'environnement²⁸. Ces exemples démontrent que l'étude de situations d'accidents plus limités mériterait au moins la même attention, au regard de leurs impacts significatifs pour l'environnement, parfois supérieurs à l'impact du projet sur sa durée de vie et dans certains cas quasi-irréversibles. Comme pour les autres types d'impact listés par le code de l'environnement, une démarche d'évitement, de réduction et de compensation devrait être approfondie.

²⁸ Les études de dangers des installations à risques industriels modélisent rarement les impacts sur l'environnement.

5. Fonctionnement des MRAe en 2019

5.1. Composition des MRAe et de l'Ae en 2019

L'Ae a été créée en 2009. Fin 2019, elle était composée de 16 membres, 10 membres permanents et 6 membres associés. L'Ae est à parité début 2020.

Les MRAe ont été créées en mai 2016, et leurs membres nommés par arrêté du 12 mai 2016. Les mandats étant de trois ans, l'année 2019 a été marquée par un renouvellement important de leurs collègues au printemps. Ainsi, l'arrêté du 30 avril 2019 concerne plus de la moitié des membres permanents et associés des différentes MRAe (56 sur les 108) ; un quart des nominations concernent des « nouveaux entrants » dans le dispositif.

D'autres arrêtés ont été pris par la suite (28 mai, 26 juillet, 18 octobre, 11 et 30 décembre 2019), pour adapter la composition de certaines MRAe, après les départs de plusieurs membres en retraite ou pour convenances personnelles, ou bien au terme des trois ans pour des mandats ayant commencé en décembre 2016.

La plupart des MRAe métropolitaines sont constituées de trois membres permanents (deux membres titulaires et un membre suppléant) et de trois membres associés (deux membres titulaires et un membre suppléant). Les MRAe des DOM sont constituées de deux membres permanents et de deux membres associés (un titulaire et un suppléant, dans chaque cas).

L'ensemble des MRAe représente 108 mandats de membres permanents ou associés. Deux tiers des membres de MRAe sont des hommes, et un tiers des femmes ; les écarts sont plus marqués pour les membres permanents (78 %-22 %), alors que la parité est presque atteinte parmi les membres associés (54 %-46 %). Un quart des présidences de MRAe est assuré par des femmes.

Les membres permanents de MRAe sont aux trois quarts issus des missions d'inspection générale territoriale (MIGT) du CGEDD, avec une proportion identique pour les présidents.

Enfin, quatre membres permanents de MRAe sont également membres de l'Ae.

Les membres associés sont le plus souvent des chercheurs, des universitaires et des retraités, certains ayant occupé des fonctions élevées d'encadrement dans des services du ministère chargé de l'environnement ou dans un de ses établissements publics. Certaines MRAe comptent en leur sein des commissaires enquêteurs, des élus (ou anciens élus), des responsables de bureaux d'étude, des fonctionnaires en activité²⁹ ou encore un ancien président de conseil économique, social et environnemental régional et un ancien président de chambre de cour administrative d'appel. Conformément au règlement intérieur du CGEDD, tous les membres ont établi une déclaration d'intérêt. Dans les cas où leur fonction, actuelle ou antérieure, pourrait présenter un risque de conflit d'intérêt ou "d'apparence" de conflit d'intérêt, le règlement intérieur prévoit la possibilité pour un membre titulaire de ne pas participer à une délibération. Le plus souvent, le dossier est alors délibéré avec le membre suppléant.

²⁹Qui ne se prononcent pas sur les dossiers qui pourraient être en rapport avec leur fonction

5.2. Fonctionnement des MRAe³⁰

Depuis leur création, le fonctionnement des MRAe s'appuie sur des règles de délibération approuvées à l'unanimité de leurs membres, notamment en ce qui concerne l'organisation de la collégialité en leur sein et la délégation de signature aux membres permanents. Dans chaque région, une convention précise les modalités de fonctionnement entre la MRAe et la DREAL, les présidents de MRAe ayant autorité fonctionnelle sur certains de leurs agents.

Le mode de réunion est variable d'une région à l'autre : certaines MRAe ne tiennent que des réunions physiques. Le règlement intérieur prévoit la possibilité de réunions physiques ou d'autres modes de délibérations : visioconférences, réunions téléphoniques, délibérations électroniques. La plupart des MRAe métropolitaines (hors Corse) ont tenu entre 20 et 30 réunions en 2019, auxquelles certaines ont ajouté un nombre très variable de réunions téléphoniques (jusqu'à une vingtaine également). Le rythme des réunions se stabilise peu à peu autour d'une fréquence bimensuelle, ramenée à la semaine à certaines périodes pour faire face à l'afflux de dossiers.

Les MRAe de Corse et des départements d'outre-mer (DOM) se sont réunies moins souvent, compte tenu du faible nombre d'avis et décisions qui leur ont été soumis. Tous les avis rendus par les MRAe ont été consensuels entre les membres participant à leurs délibérations.

Les réunions collégiales sont centrées sur l'examen des projets d'avis et de décisions préparées par les équipes des DREAL. Elles permettent aussi dans la plupart des régions, de définir à l'amont les modalités de traitement des dossiers, après une première analyse à réception par la DREAL : les MRAe définissent les dossiers pour lesquels elles souhaitent rendre un avis, délibéré ou délégué.

La plupart des MRAe réservent une partie de l'ordre du jour de leurs réunions collégiales pour un partage d'expérience entre membres de la MRAe et agents des DREAL sur des thématiques d'intérêt commun (consommation d'espace, énergie-climat, sols...).

Dans la quasi-totalité des régions, des séminaires ont été organisés dans le même format, pour capitaliser l'expérience acquise au fil des dossiers, et faciliter ainsi l'instruction des dossiers et la préparation des avis.

De façon générale, les MRAe ont cherché à outiller les principales étapes du processus de préparation des avis et décisions pour en améliorer l'efficacité ; dans ce cadre, des modèles, avis-types, des réflexions thématiques ou des glossaires ont été produits avec les équipes des DREAL. La démarche est particulièrement aboutie en Grand Est, avec la production par la MRAe de « points de vue » établis en collégialité et régulièrement actualisés. Ce référentiel est publié (dernière édition : novembre 2019) et constitue une aide précieuse à la fois pour l'instruction des dossiers, pour les maîtres d'ouvrage et les porteurs de projets.

Toutes les MRAe sont confrontées de façon plus ou moins aiguë à la difficulté de la gestion du plan de charge. Les saisines ont continué à croître de près de 10 % par rapport à l'année 2018, accentuant la pression sur les collègues et en particulier sur les membres permanents des MRAe, comme sur les équipes des DREAL.

Le prolongement du dispositif transitoire mis en place à la suite de la décision du Conseil d'État du 6 décembre 2017, est pénalisant et a fait perdurer tout au long de l'année 2019 des modes d'organisation conçus pour être très provisoires et donc fragiles. Alors que, pour les plans/programmes, les MRAe et les DREAL ont conclu des conventions identifiant clairement les agents placés sous l'autorité fonctionnelle des présidents de MRAe en charge de préparer des projets d'avis, ces conventions n'ont pas été amendées pour appliquer la même disposition aux dossiers de projets, dans l'attente du futur décret qui définira les autorités environnementales ayant vocation à se substituer aux préfets.

Face à ces délais importants dans la mise au point de la réforme, des travaux conjoints ont été engagés par les MRAe et les DREAL, pour clarifier l'application des notions d'autorité

³⁰Pour ce qui concerne le fonctionnement de l'Ae, voir ses rapports annuels et sa plaquette de présentation :
<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/les-rapports-annuels-de-l-ae-r276.html>
<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/presentation-r169.html>

fonctionnelle et préparer le cadre des futures conventions entre MRAe et DREAL. Ils sont développés ci-après (§5).

5.3. Relations extérieures des MRAe

Les autorités environnementales s'accordent sur l'importance de mieux faire connaître l'évaluation environnementale, leur rôle et leur compétence auprès des acteurs de la démocratie environnementale. Ainsi :

- la plupart des MRAe ont initié des contacts avec des compagnies régionales de commissaires enquêteurs, ces derniers étant parmi les "premiers lecteurs" de leurs avis. Plusieurs MRAe ont également organisé, conjointement ou en appui des services de la DREAL, des échanges avec certaines collectivités, des agences d'urbanisme et des bureaux d'études. Elles contribuent désormais régulièrement aux formations des commissaires-enquêteurs et bureaux d'étude ;
- certaines MRAe ont des échanges épisodiques avec des associations régionales de protection de l'environnement. Ils sont devenus réguliers dans plusieurs régions ;
- dans quelques régions, ont aussi lieu des échanges avec des représentants de filières professionnelles (éolien, carrières...).

Les MRAe établissent aussi des contacts avec différents interlocuteurs de la sphère État, pour faire connaître leurs avis et décisions, et en faciliter l'élaboration :

- les présidents de MRAe ont rencontré les préfets de région, ainsi que des préfets de départements ou des secrétaires généraux de leur région, au cours d'entretiens ponctuels ou à l'occasion de réunions des comités d'administration régionale, pour rappeler les enjeux des avis d'autorité environnementale, pour présenter les modalités de fonctionnement de leurs MRAe et préciser leurs attentes vis-à-vis des contributions des services de l'État ;
- plusieurs présidents de MRAe ont rencontré le collège régional des directeurs départementaux des territoires. Certains présidents ont complété ces échanges par des réunions bilatérales avec eux. Leurs contributions apparaissent très souvent déterminantes pour la qualité de leurs avis. Dans une région, la MRAe a établi le même type de contact et d'échange avec les délégations territoriales de l'agence régionale de santé.

Outre l'Ae, seule une MRAe établit régulièrement des communiqués de presse à l'issue de ses sessions, sachant que tous les avis et toutes les décisions sont mis en ligne sur le site Internet des MRAe sitôt délibérés. Certaines MRAe ont également préparé des communiqués à l'occasion de la présentation de leur rapport annuel.

Quelques MRAe ont initié une démarche d'écoute de leurs bénéficiaires afin de mieux appréhender la façon dont leurs avis sont compris et reçus (notamment par les pétitionnaires), et d'identifier les principales pistes de progrès pour accroître leur prise en compte dans les futures démarches d'évaluation environnementale. Il est rappelé que, si les maîtres d'ouvrage de projets sont juridiquement tenus de produire un mémoire en réponse aux avis des autorités environnementales, cette pratique n'est pas encore systématique dans le cas des plans-programmes.

5.4. Moyens mis en œuvre pour le fonctionnement des MRAe

Le fonctionnement des MRAe fait appel à des moyens diversifiés.

- Il mobilise certains agents des DREAL, qui :
 - constatent si le dossier reçu est complet et peut être instruit ;
 - analysent le dossier et ses enjeux environnementaux, afin de permettre à la MRAe d'évaluer le type d'avis qu'elle rendra et, le cas échéant, de désigner un coordonnateur pour le dossier ;
 - procèdent aux consultations internes à la DREAL, ainsi qu'à celles des autres services de l'État (ARS, DDT) ;
 - participent à certaines réunions avec les maîtres d'ouvrage ou pétitionnaires ;

- préparent le projet d'avis sur la base duquel la MRAe apportera les modifications qu'elle estime opportunes et qu'elle finalisera, en fonction des réactions de ses membres ;
 - répondent souvent aux questions ciblées par le coordonnateur d'un dossier, lui-même relayant celles d'autres membres de la MRAe, avant la séance de délibération, voire en séance ;
 - dans certains cas, apportent un appui à la MRAe pour la notification de ses avis aux pétitionnaires.
- Il mobilise tous les membres de la MRAe :
- selon le type de délibération retenu, la totalité des membres ou une partie d'entre eux relit le projet d'avis au regard du dossier présenté par le pétitionnaire, en amont de la délibération et formulent toute réaction de fond ou de forme ;
 - le rapporteur d'un dossier sollicite l'avis des autres membres, assure l'interface entre les membres de la MRAe et les agents de la DREAL. Il apporte les modifications qui apparaissent nécessaires à la finalisation de la proposition soumise à la délibération de la MRAe ;
 - le président de la MRAe organise les travaux de la MRAe, dès la saisine et jusqu'à la délibération. Le président est également rapporteur de certains dossiers. Il préside les délibérations, signe les décisions après examen au cas par cas et veille à la notification et à la publication des avis et des décisions pour le compte de la MRAe. Certaines de ces missions sont parfois assurées par un membre permanent de la MRAe ayant reçu délégation. Le président est généralement l'interlocuteur privilégié en externe, en particulier des préfets et de leurs services et des représentants des grandes collectivités. Rien n'empêche toutefois les agents des DREAL d'avoir des relations régulières avec ceux-ci et certains membres de MRAe de participer à des réunions d'information et de discussion avec des services de collectivité ou des bureaux d'études.
- la mise en ligne sur Internet des avis et des décisions a initialement été réalisée par le service communication du CGEDD pour le compte des MRAe, et a progressivement été transférée aux DREAL et aux MIGT selon les régions à partir du mois de septembre 2019 ;
- un secrétariat général du collège des présidents de MRAe a été mis en place, composé de deux personnes qui apportent leur appui aux MRAe, notamment pour l'organisation des travaux méthodologiques (cf. §5.) et la mutualisation des questions juridiques.
- certains agents de l'Ae sont également mobilisés ponctuellement, en appui des MRAe, pour apporter une expertise juridique ou technique.

Les MRAe n'ont pas de moyens administratifs propres et s'appuient sur des moyens administratifs de la MIGT et de la DREAL, voire dans quelques rares cas, des sections du CGEDD.

Les moyens dont disposent les MRAe sont attribués par les responsables listés dans le tableau ci-après.

Moyens engagés	Type	Budgets mobilisés	Responsable
Membres permanents du CGEDD	Temps passé Missions	Programme 217 BOP ³¹ central	Secrétaire générale du MTES ³²
Autres agents du CGEDD (secrétariat général du collège des présidents, équipe permanente de l'Ae, communication)	Temps passé Missions	Programme 217 BOP central	Secrétaire générale du MTES
Membres associés (de l'Ae, des MRAe)	Indemnités	Programme 217 BOP central	Secrétaire générale du MTES
Agents des DREAL	Temps passé Missions	Plusieurs BOP régionaux	Préfet de région
Autres personnels des MIGT (dans certains cas)	Temps passé	Programme 217 BOP régional	Préfet de région
Moyens de fonctionnement de la MRAe	Crédits	Programmes 217 et 333 BOP régionaux	Préfet de région

Figure 1 : Responsables chargés de répartir les moyens nécessaires au fonctionnement des MRAe

³¹Budget opérationnel de programme

³²Ministère de la transition écologique et solidaire

Les moyens engagés pour assurer le fonctionnement du dispositif qui a été mis en place à effectif constant, sont principalement :

- le temps consacré par les membres permanents du CGEDD³³ au fonctionnement des MRAe et de l'Ae : en règle générale, les membres de l'Ae consacrent entre 25 % et 50 % de leur temps à l'Ae (100 % pour l'équipe permanente), certains étant en outre présidents ou membres d'une MRAe. C'est également le cas de la plupart des membres des MRAe, avec toutefois une variabilité et des extrêmes plus importants, y compris pour les présidents. L'enquête menée fin 2018 auprès des présidents de MRAe conduit pour les membres permanents à une évaluation d'une quinzaine d'équivalents-temps plein (ETP) mobilisés (régions hors Corse et hors outre-mer).

- le recrutement de chargés de mission au dernier trimestre au sein de plusieurs MIGT, pour venir en appui des présidents de MRAe, par exemple sur des travaux de capitalisation.

- la prise en charge des indemnités³⁴ des membres associés et des frais de déplacements de tous les membres des MRAe. Les membres associés apportent aux MRAe un regard complémentaire à celui des membres permanents, des compétences dont elles ne disposent pas, leur mobilisation et leur implication ont permis de faire face au volume imprévu de dossiers à prendre en charge. Ils contribuent à garantir l'indépendance des MRAe. Des discussions ont été engagées en 2017 avec le secrétariat général du ministère, afin d'asseoir cette prise en charge sur un texte ad hoc. L'objectif est de clarifier et de simplifier le dispositif. Fin 2019, la démarche n'avait toujours pas abouti.

- le temps consacré par les agents en appui technique des DREAL, sous l'autorité fonctionnelle du président de la MRAe, à l'exercice de cette mission. Il représente environ une centaine d'équivalents-temps plein (ETP) pour l'ensemble des régions, hors Corse et départements d'outre-mer, et hors fonctions support. Les conventions MRAe / DREAL ont identifié les agents ou postes susceptibles de contribuer au fonctionnement des MRAe³⁵. Dans la mesure du possible, les agents des DREAL participent en amont à l'accompagnement des collectivités ou d'autres porteurs de projet à l'intégration de l'environnement ("intégration environnementale"); certains d'entre eux préparent les décisions de cas par cas pour les projets, qui restent du ressort des préfets de région. Les moyens engagés pour ces deux autres missions sont pris sur les mêmes BOP.

Les MRAe ont rendu en 2019 un nombre équivalent de décisions par rapport à 2018 (environ 3 000 décisions) et plus de 2 000 avis, soit une augmentation de la production d'avis de 12 %. Ce résultat a été de nouveau acquis grâce à une forte mobilisation des collèges et des équipes des DREAL.

Plusieurs indicateurs alertent toutefois sur la fragilité du dispositif d'ensemble, déjà soulignée précédemment.

C'est le cas notamment des absences d'avis.

Leur augmentation est restée limitée entre 2018 et 2019 : leur poids représente 36 % des saisines en 2019, contre 33 % en 2018 sur le périmètre des MRAe, soit 246 absences d'avis supplémentaires en 2019.

Les MRAe poursuivent leurs efforts pour dégager des marges de progression sur l'élaboration des avis, comme le montrent les chiffres de la production en 2019 : le nombre d'avis émis a augmenté, ce qui montre que des gains sont encore possibles, même si beaucoup de travail a d'ores et déjà été fait, notamment au sein des équipes d'appui des DREAL, pour optimiser la production. Mais en moyenne plus d'un tiers des dossiers ne fait pas l'objet d'un avis, avec de fortes hétérogénéités entre régions.

³³Enquêtes réalisées par le CGEDD en 2017 et fin 2018.

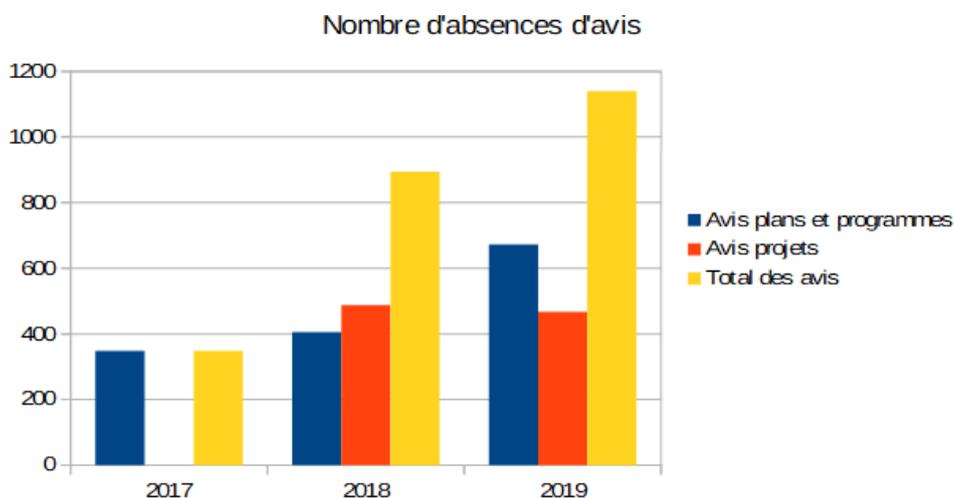
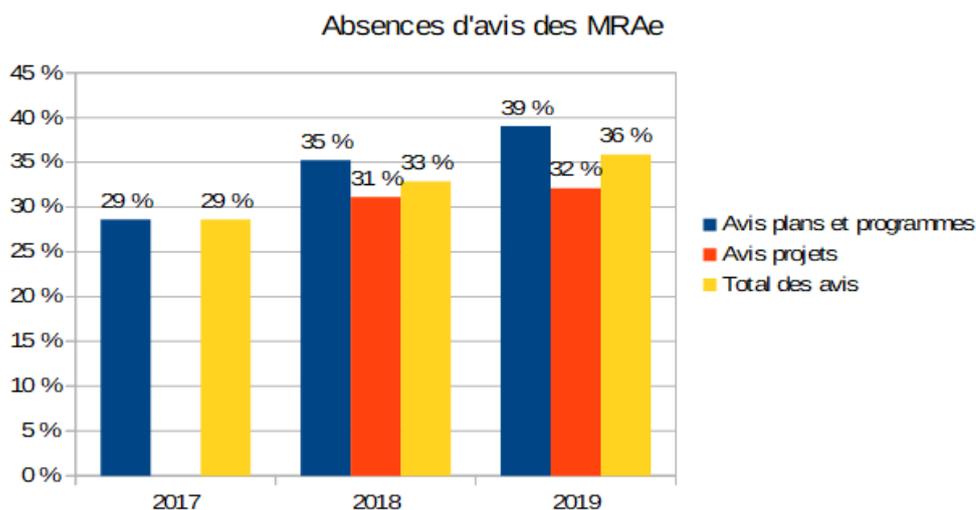
³⁴Les membres associés perçoivent une indemnité de 450 € par séance et par membre, pour la préparation et la participation à une session (de l'ordre de 20 sessions par an). Ce régime est désormais étendu aux membres de l'Ae.

³⁵Selon les dossiers, la préparation d'un avis pour un plan/programme peut nécessiter de 5 à 15 jours d'agents d'une DREAL et au moins 2-3 jours-équivalents de membres d'une MRAe selon la qualité du projet d'avis initial. Les échanges entre la DREAL et la MRAe peuvent, en outre, conduire à un jour supplémentaire en moyenne. Même l'absence d'avis nécessite une première analyse du dossier, préalable à la décision de la MRAe de ne pas rendre d'avis, que ce soit dès la réception du dossier ou à la fin de son instruction ; le temps estimé est rarement inférieur à 5 jours. Selon les dossiers, la préparation d'une décision peut nécessiter de 1 à 3 jours d'agents d'une DREAL et moins d'une journée-équivalent de membres d'une MRAe. Les sessions mobilisent les membres des MRAe, voire certains agents de DREAL, sur une journée.

Les absences d'avis illustrent les difficultés de gestion de plan de charge auxquelles les MRAe sont confrontées de façon récurrente. Le flux des demandes, en forte hausse depuis la création des MRAe, et les délais à respecter mettent les équipes des DREAL, chargées de la préparation des avis, sous forte pression. Ces mêmes équipes instruisent en outre pour le compte des préfets les dossiers de cas par cas sur les projets, qui connaissent une progression particulièrement dynamique³⁶ ; c'est une source de tension supplémentaire. Dans ce contexte, les vacances de postes, la relative rareté des profils de compétence recherchés dans le vivier ministériel, le départ d'agents expérimentés et la nécessité de temps de formation longs pour les nouveaux arrivants sont autant de facteurs pénalisants pour le fonctionnement des équipes.

Le volume des absences d'avis et la dispersion des taux suivant les régions posent ainsi clairement la question du dimensionnement des équipes dédiées à l'instruction des dossiers, notamment lorsque des suppressions de postes sont engagées ou envisagées.

Ces différents constats ont conduit les présidents de MRAe à retenir le sujet des absences d'avis à leur programme de travail 2019 (cf. §5).



³⁶ +120 % entre 2016 et 2018. Cette croissance est particulièrement contraignante puisque, sauf à risquer une multiplication des contentieux, les dossiers correspondants doivent être instruits pour donner lieu à une décision explicite.

5.5. Partage d'expérience des MRAe entre elles, ainsi qu'avec l'Ae, et capitalisation des compétences

5.5.1. Les travaux conjoints Ae-MRAe

Le président de l'Ae du CGEDD s'assure du bon exercice de la fonction d'autorité environnementale suivant les termes du décret du 2 octobre 2015 modifié relatif au CGEDD.

Depuis la création des MRAe en 2016, plusieurs travaux ont été copilotés avec elles : sur les modèles d'avis et de décision relatifs aux documents d'urbanisme, sur l'évaluation environnementale des PCAET, sur la prise en compte de la consommation d'espace dans les avis et décisions.

En 2018, la prise en charge, suite à la décision du Conseil d'État de décembre 2017, des avis sur projets a marqué une évolution majeure pour les MRAe. Dans l'attente d'un cadre juridique stabilisé, la priorité a été donnée au traitement des dossiers et à la production des avis et décisions³⁷. Les MRAe ont néanmoins été associés en 2019 à plusieurs démarches de l'Ae, notamment celle concernant les zones d'aménagement concerté et autres projets d'aménagement urbain, qui a abouti à une note de l'Ae délibérée début 2020.

5.5.2. L'installation du « collègue » des présidents de MRAe et ses premiers travaux

2019 a été marquée par la mise en place d'une instance d'échange et de travail collectif réunissant l'ensemble des présidents de MRAe. Développer le partage d'expérience entre MRAe et travailler à l'harmonisation de leurs pratiques est en effet apparu indispensable pour consolider le dispositif après trois ans de fonctionnement. La vice-présidente du CGEDD préside ce « collègue » ; elle assure ainsi l'animation du réseau des MRAe, en veillant au respect de leur autonomie et de leur liberté de décision. Le président de l'Ae est invité aux réunions du collègue, en cohérence avec le rôle spécifique que lui assigne le décret.

Les présidents de MRAe se sont réunis dans ce format à trois reprises en 2019 (mars, juillet, novembre) ; plusieurs travaux ont été conduits sous l'égide du collègue.

Le premier sujet initié par les présidents a concerné le fonctionnement des MRAe et leur articulation avec les DREAL.

La démarche a été conduite avec le réseau des directeurs de DREAL, le commissariat général du développement durable (CGDD) et le secrétariat général (SG) du MTES. Elle s'est appuyée sur la décision du Conseil d'État du 6 décembre 2017, en particulier sur les critères utilisés pour juger de l'autonomie des MRAe.

Elle a ainsi approfondi la notion de séparation fonctionnelle, et analysé sa déclinaison dans l'organisation des DREAL. Elle a enfin examiné les conditions d'exercice de l'autorité fonctionnelle par les présidents.

Ces travaux ont abouti à la proposition :

- d'un référentiel commun à l'ensemble des régions, qui a vocation à être repris par chaque MRAe pour l'élaboration de son futur règlement intérieur,
- et d'un projet de convention-type, à décliner dans chaque région entre la DREAL et la MRAe, pour définir notamment les conditions dans lesquelles certains agents de la DREAL sont placés sous l'autorité fonctionnelle du président pour l'instruction des dossiers.

Le référentiel et la convention-type feront l'objet d'un arrêté ministériel

Ils ont enfin permis de préciser et concrétiser les ajustements d'organisation nécessaires au sein des DREAL pour assurer la séparation fonctionnelle nécessaire à la préparation des avis relatifs aux projets.

Le second axe de travail engagé en 2019 concerne les absences d'avis. Elles représentent en 2019 36 % du volume des saisines des MRAe sur les plans et programmes et les projets. Les DREAL et le CGDD ont été associés à la démarche.

³⁷ Le nombre de dossiers soumis aux MRAe a plus que triplé entre 2016 et 2018 du fait de ce changement de périmètre.

Le questionnement est double et renvoie à la fois aux moyens à mobiliser sur la mission et aux méthodes d'élaboration et de finalisation des avis: comment réduire les écarts entre les différentes MRAe ? et comment diminuer leur volume global pour une meilleure information du public ? Ces réflexions auront des prolongements en 2020, pour la mise au point d'outils visant à faciliter l'instruction des dossiers et la rédaction des avis.

5.5.3. Des compétences en DREAL à reconnaître et à valoriser

Les autorités environnementales souhaitent souligner le rôle majeur des agents des DREAL qui instruisent les dossiers. Ces fonctions nécessitent des compétences rares, à la fois de généraliste de l'environnement, indispensables à la prise de recul et à la mise en perspective des dossiers et de leurs enjeux, mais également de spécialiste pour l'expertise détaillée des dossiers. Pour consolider le dispositif des autorités environnementales régionales, et plus largement les fonctions d'évaluation environnementale au sein du ministère, il est important de rendre ces postes plus attractifs et de rechercher les voies d'une meilleure valorisation de cette expérience dans la carrière.

5.5.4. La préparation de la synthèse annuelle

Conformément à l'article 22 du règlement intérieur du CGEDD, « *après leur dernière réunion de l'année, les présidents de MRAe adressent en fin d'année au président de l'Ae une analyse des avis et décisions délibérés au cours de l'année écoulée par la MRAe qu'ils président* ».

D'après le même article, « *le président de l'Ae prépare une synthèse de ces analyses, ainsi que de celle des avis de l'Ae* » et l'approuve, après débat lors d'une séance réunissant l'ensemble des membres de l'Ae et des MRAe.

La crise sanitaire n'a pas permis d'organiser une telle réunion au second trimestre 2020, et le processus a dû être adapté :

- le projet a été présenté par le président de l'Ae et discuté en réunion des présidents de MRAe;
- il a été ensuite soumis par chaque président aux membres de son collège, à l'Ae et dans les MRAe.

Le président de l'Ae a approuvé la synthèse, après prise en compte systématique des réactions et amendements proposés, sauf amendements substantiels n'ayant pu être intégrés dans le document en amont avec une assurance raisonnable qu'ils soient représentatifs de plusieurs autorités environnementales.

Elle est mise à disposition sur les pages :

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

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

6. Annexes

Annexe - Nombre d'avis et de décisions rendus en 2019

Synthèse PP

	SCOT			PLU						CC	PLUi	Zonages d'assainissement		Paysage et patrimoine	PP nationaux	PPR	PCAET	Divers	Total			
	Nouveau	Révision Modif.	MECDU	Nouveau	ex-POS	Révision	Révision allégée	Modification	MECDU			Nouveau	Révision									
Ae	Décisions																	123	4	127		
	Délibéré																		3		3	
	Délégation																		120	4	124	
	Soumission																		18	2	20	
	Avis	1									1								3	1	39	45
	Délibéré	1									1								3	1	39	45
	Délégué																					0
	Ciblé																					0
Absence d'avis																					0	
Auvergne - Rhône-Alpes	Décisions	0	3	0	16	4	70	12	273	35	9	1	111	84	4	0	0	0	0	0	622	
	Délibéré				1		6		4	3				1							15	
	Délégation		3		15	4	64	12	269	32	9	1	111	83	4						607	
	Soumission		1		1	1	16	2	8	8		1									38	
	Avis	4	7	0	7	12	30	4	2	10	0	18	0	0	0	0	0	9	3	106		
	Délibéré	4	6		1	1	5		1	1		13						5	3		39	
	Délégué		1		6	11	25	4	2	9		5							4		67	
	Ciblé				1	1	5		2	2											9	
Absence d'avis	1			48	4	46	15	4	19	9	6							15	6	173		
Bourgogne - Franche-Comté	Décisions	0	0	0	13	3	8	4	73	9	6	5	15	25	3	0	0	0	0	2	166	
	Délibéré																				0	
	Délégation				13	3	8	4	73	9	6	5	15	25	3						166	
	Soumission				3		3	2	6	3		1	2								20	
	Avis	4	2	0	4	0	4	1	1	1	0	10	0	0	0	0	0	3	2	32		
	Délibéré	3	1		4		4	1	1	1		9						3	1		28	
	Délégué	1	1									1							1		4	
	Ciblé																				0	
Absence d'avis				11		3	2	1	3	5								5	5	35		
Bretagne	Décisions	0	2	0	4	0	20	0	67	8	8	1	18	62	6	0	0	0	0	0	196	
	Délibéré						0		1	0		1		7							9	
	Délégation		2		4		20	0	66	8	8		18	55	6						187	
	Soumission		1		4		14		11	4	4	1	13	41	1						94	
	Avis	3	1	0	3	0	17	0	2	4	1	10	5	4	0	0	0	5	6	61		
	Délibéré	2	1		2		10		2	4	1	6	2	2				1	5		38	
	Délégué	1			1		7					4	3	2				4	1		23	
	Ciblé																				0	
Absence d'avis		1		8		51	2	15	10	4		3	17	1				3		115		

Synthèse PP

Centre - Val-de-Loire	Décisions	0	0	0	8	0	7	0	31	7	3	4	4	13	2	0	0	0	2	81
	Délibéré				8		7		31	7	3	4	4	13	2				2	81
	Délégation																			0
	Soumission				3		3					1		1						8
	Avis	2	1	0	5	0	5	2	0	2	0	10	0	0	0	0	2	5	0	34
	Délibéré	2			2		3	2		2		5				2	5			23
	Délégué		1		3		2					5								11
	Ciblé				3		1					1						3		8
Absence d'avis	1	1		8		8	3		3		6						2		32	
Corse	Décisions	0	0	0	2	0	0	0	1	0	6	0	1	0	0	0	0	0	1	11
	Délibéré																		1	1
	Délégation				2				1		6		1							10
	Soumission				2						1									3
	Avis	0	0	0	4	1	4	1	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	13
	Délibéré				4	1	2	1												8
	Délégué						2		1		2									5
	Ciblé																			0
Absence d'avis										2									2	
Grand Est	Décisions	0	0	0	24	14	38	7	121	22	11	4	80	7	8	0	0	0	0	336
	Délibéré									2		1	1	1						5
	Délégation				24	14	38	7	121	20	11	3	79	6	8					331
	Soumission				8	3	15		10	8		3	3		1					51
	Avis	3	3	0	39	7	17	2	4	9	8	25	0	0	0	0	0	5	5	127
	Délibéré	3	3		5	1	3					23						5	5	48
	Délégué				34	6	14	2	4	9	8	2								79
	Ciblé																			0
Absence d'avis																			0	
Hauts-de-France	Décisions	0	0	0	21	0	36	1	69	15	3	16	18	10	3	0	0	0	2	194
	Délibéré	0	0	0	21	0	36	1	69	15	3	16	18	10	3			0	2	194
	Délégation	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0					0
	Soumission	0	0	0	7	0	18	0	6	6	1	9	1	0	0					48
	Avis	1	8	1	15	0	31	0	3	9	1	18	0	0	0	0	0	1	5	93
	Délibéré	1	8	1	13	0	25	0	2	9	1	16	0	0	0			1	4	81
	Délégué	0	0	0	2	0	6	0	1	0	0	2	0	0	0			0	1	12
	Ciblé																			0
Absence d'avis	0	0	0	10	0	1	1	5	1	0	1	0	0	0			0	0	19	

Synthèse PP

Île-de-France	Décisions	0	0	0	7	9	52	2	117	30	2	2	34	3	0	0	0	4	262		
	Délibéré				0	0	5	0	4	1	0	0	0	0				0	10		
	Délégation				7	9	47	2	113	29	2	2	34	3				4	252		
	Soumission				1	0	19	0	7	9	0	0	1	0				0	37		
	Avis	3	1	0	7	5	28	3	4	6	0	3	0	0	0	0	0	5	2	67	
	Délibéré	2			0	3	28	0	3	3		3						2	2	46	
	Délégué	1	1		7	2		3	1	3		0						3	0	21	
	Ciblé																			0	
Absence d'avis	0	0	0	3	1	7	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	14		
Normandie	Décisions	0	0	0	5	15	11	7	33	4	4	6	9	5	2	0	0	0	3	104	
	Délibéré	0	0	0	5	15	10	6	32	4	3	6	9	5	2	0	0	0	3	100	
	Délégation	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	4	
	Soumission	0	0	0	3	1	9	0	6	0	2	1	2	1	0	0	0	0	2	27	
	Avis	3	2	0	6	12	10	1	1	2	2	19	0	0	0	0	0	4	0	62	
	Délibéré	2	2	0	5	11	9	1	1	2	2	18	0	0	0	0	0	3	0	56	
	Délégué	1	0	0	1	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	6	
	Ciblé	0	0	0	0	2	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	5	
Absence d'avis	0	0	0	1	1	2	3	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	9		
Nouvelle Aquitaine	Décisions	1	0	0	24	0	15	9	107	9	10	7	24	115	6	0	0	0	8	335	
	Délibéré																		0		
	Délégation	1			24		15	9	107	9	10	7	24	115	6				8	335	
	Soumission				8		2	1	14	1	2		7						35		
	Avis	14	1	0	28	0	38	10	32	20	1	48	0	0	0	0	0	7	4	203	
	Délibéré	13	1		2		6					18						2	4	46	
	Délégué	1			26		32	10	32	20	1	30						5		157	
	Ciblé																		0		
Absence d'avis				24		13		2	1	35							2		77		
Occitanie	Décisions	0	0	0	26	0	46	0	128	19	19	0	39	28	12	0	0	0	0	317	
	Délibéré	0	0	0	2		4		10	2	2		4	3	1					28	
	Délégation	0	0	0	24		42		118	17	17		35	25	11					289	
	Soumission	0	0	0	4		4		5	3	1		2	1	0					20	
	Avis	15	1	0	29	0	19	0	4	13	0	12	2	0	0	0	0	0	35	4	134
	Délibéré	14	1	0	26	0	17	0	3	12	0	11	2	0	0	0	0	0	32	3	121
	Délégué	1	0	0	3	0	2	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	3	1	13
	Ciblé																			0	
Absence d'avis	0	0	0	30		6		0	6	7	0	0	0	0	0	0	0	8	1	58	

Synthèse PP

Pays de la Loire	Décisions	0	0	0	1	0	12	8	58	11	0	4	45	45	3	0	0	0	0	187
	Délibéré																			0
	Délégation				1		12	8	58	11		4	45	45	3					187
	Soumission				0		4	0	3	4		2	1	1	0					15
	Avis	1	1	0	8	0	7	2	1	4	0	16	1	0	0	0	0	6	3	50
	Délibéré	1	1		7		6	0	0	2	0	11	1				4	3		36
	Délégué				1		1	2	1	2		5					2			14
Ciblé																			0	
Absence d'avis	1	1		4		15	7	3	5	0	7					4			47	
PACA	Décisions	0	0	0	3	3	5	3	87	10	2	0	22	21	6	0	0	0	0	162
	Délibéré																			0
	Délégation				3	3	5	3	87	10	2		22	21	6					162
	Soumission				1	1	2	1	12	2	0		1	5	0					25
	Avis	0	6	0	1	6	10	1	3	3	0	0	0	1	0	0	0	3	3	37
	Délibéré		8			5	9		2	3				1				3	3	32
	Délégué				1	1	1	1	1											5
Ciblé				1	1	4		2	1										9	
Absence d'avis		0		7	33	20	11	8	6	2						2	3		92	
Guadeloupe	Décisions	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Délibéré																			0
	Délégation																			0
	Soumission																			0
	Avis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
	Délibéré																		4	4
	Délégué																			0
Ciblé																			0	
Absence d'avis																			0	
Guyane	Décisions	0	0	0	0	0	0	1	1	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	5
	Délibéré							1	1	2	1									5
	Délégation																			0
	Soumission																			0
	Avis	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
	Délibéré		1				1			1									1	4
	Délégué																			0
Ciblé																			0	
Absence d'avis																			0	

Synthèse PP

Martinique	Décisions	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	
	Délibéré									5											5	
	Délégation																				0	
	Soumission																				0	
	Avis	0	0	0	0	1	4	2	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	12
	Délibéré					1	3	1	2												2	9
	Délégué					1	1			1												3
Ciblé																					0	
Absence d'avis																					0	
Mayotte	Décisions	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Délibéré																					0
	Délégation																					0
	Soumission																					0
	Avis	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	Délibéré									1												1
	Délégué																					0
Ciblé																					0	
Absence d'avis																					0	
La Réunion	Décisions	0	0	0	0	0	0	1	5	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	9	
	Délibéré																					0
	Délégation							1	5	1			1	1							9	
	Soumission								4				1									5
	Avis	1	0	0	0	0	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	8
	Délibéré	1					3	1													3	8
	Délégué																					0
Ciblé																					0	
Absence d'avis																					0	
Saint-Martin	Décisions	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Délibéré																					0
	Délégation																					0
	Soumission																					0
	Avis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
	Délibéré																				1	1
	Délégué																					0
Ciblé																					0	
Absence d'avis																					0	

Synthèse PP

Saint-Pierre-et-Miquelon	Décisions	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Délibéré																				0	
	Délégation																				0	
	Soumission																				0	
	Avis	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	Délibéré	1		0																		1
	Délégué																					0
Ciblé																					0	
Absence d'avis																					0	
Total Ae/MRAe	Décisions	1	5	0	154	48	320	55	1176	182	84	50	421	416	58	0	123	0	26		3119	
	Délibéré	0	0	0	37	15	68	8	157	36	12	28	36	40	8	0	3	0	8		456	
	Délégation	1	5	0	117	33	252	47	1019	146	72	22	385	376	50	0	120	0	18		2663	
	Soumission	0	2	0	45	6	109	6	92	48	11	19	34	50	2	0	18	0	4		446	
	Avis	56	35	1	156	44	228	30	60	86	15	190	8	5	0	3	3	88	87		1095	
	Délibéré	50	31	1	71	23	134	7	16	41	4	134	5	3	0	3	3	66	83		675	
	Délégué	6	4	0	85	21	94	23	44	45	11	56	3	2	0	0	0	22	4		420	
	Ciblé	0	0	0	5	4	11	0	5	1	1	1	0	0	0	0	0	3	0		31	
	Absence d'avis	3	3	0	154	39	172	44	40	55	64	22	3	17	1	0	0	41	15		673	

Nombre d'avis et de décisions rendus en 2019

Projets

Synthèse Projet

		Énergies renouvelables				ICPE - INB				Aménagements				IOTA spécifique		Infra.	TOTAL						
		Travaux miniers	Géothermie	Hydroélectricité	Autres énergies renouvelables	Photovoltaïque	Éoliennes	Carières	Déchets	Elevages et pisciculture	Industries	Logistique	ZAC	Autres aménagements urbains	Loisirs, tourisme	Aménagements ruraux (AFAF, défrichements,...)	Forage, captage, adduction d'eau, irrigation	Assainissement	Cours d'eau	Travaux maritimes	Infrastructures linéaires et de transport (routes, canalisations, lignes électriques)	Divers	TOTAL
Ae	Décisions									4		4	4		4	1	2	6	8	46	1	80	
	Délibéré																				1		1
	Délégation									4		4	4		4	1	2	6	8	45	1		79
	Soumission									2		4	3		3		1	4	3	20			40
Avis	Délibéré				1	1	1	2	0	11	1	10	11	0	6	0	3	4	3	20	4		78
	Délibéré				1	1	1	2		11	1	10	11		6		3	4	3	20	4		78
	Délégué																						0
	Absence d'avis																						0
Auvergne - Rhône-Alpes	Avis	0	0	4	0	9	6	12	1	1	2	2	9	5	15	0	0	0	1	0	2	0	69
	Délibéré			1			2	3			1		2	5							1		15
	Délégué			3		9	4	9	1	1	1	2	9	3	10			1			1		54
	Absence d'avis			2	3	2	15		12	5	4	12	6	21	8	20		2	1			2	115
Bourgogne - Franche-Comté	Avis	0	0	0	1	3	8	4	0	2	3	2	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	25
	Délibéré				1	2	3	3		1	1	1	1										13
	Délégué					1	5	1		1	2	1			1								12
	Absence d'avis					12	4	9	1	2	4					1							33
Bretagne	Avis	0	0	0	0	3	4	2	0	7	8	0	6	3	4	2	1	1	1	1	1	1	45
	Délibéré					1	3	1		5	6		3	2	4	1	1		1			1	29
	Délégué					2	1	1		2	2		3	1		1		1		1	1		16
	Absence d'avis			1		1	4	15	1	3	18	1	9	13		1	1					1	69

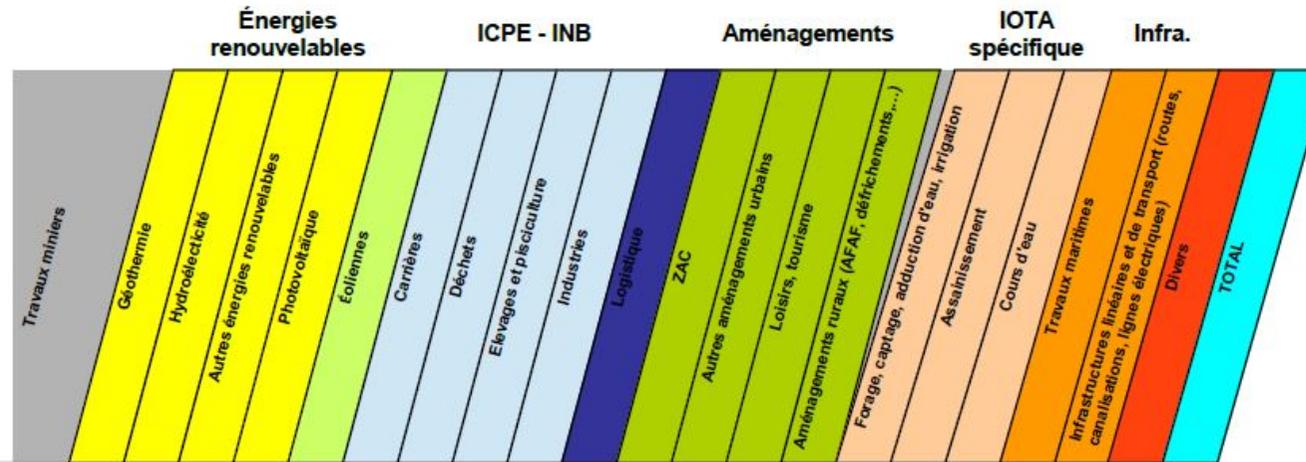
Synthèse Projet

		Énergies renouvelables					ICPE - INB					Aménagements					IOTA spécifique			Infra.	TOTAL		
		Travaux miniers	Géothermie	Hydroélectricité	Autres énergies renouvelables	Photovoltaïque	Éolennes	Carières	Déchets	Élevages et pisciculture	Industries	Logistique	ZAC	Autres aménagements urbains	Loisirs, tourisme	Aménagements ruraux (AFAF, défrichements,...)	Forage, captage, adduction d'eau, irrigation	Assainissement	Cours d'eau	Travaux maritimes	Infrastructures linéaires et de transport (routes, canalisations, lignes électriques)	Divers	TOTAL
Centre - Val-de-Loire	Avis	0	0	1	1	2	24	7	0	2	6	1	7	2	0	0	1	2	0	0	0	0	56
	Délibéré			1	1	2	24	7		2	6		4	2			1	2					52
	Délégué										1		3										4
	Absence d'avis					7							5	1		1					1		15
Corse	Avis	0	0	0	0	4	0	1	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	1	1	0	0	9
	Délibéré				0	2	0	0	0	0	0	0									1		3
	Délégué					2	0	1	0	0	0		2		0				1				6
	Absence d'avis					0	0	0	0	0	0					0							0
Grand Est	Avis	1	0	1	1	20	17	16	8	7	6	3	18	6	2	7	1	1	1	0	2	0	118
	Délibéré				1		11	7	2	7	3	5	2	4	2	2	1		1	1		2	51
	Délégué	1			1	9	10	14	1	4	1	1	14	4		6	1						67
	Absence d'avis																						0
Hauts de France	Avis	0	0	0	2	1	55	6	3	7	11	13	11	11	1	5	1	0	4	1	2	1	135
	Délibéré				2	1	24	4	1	4	2	8	8	8	1	2	1		3	1	2	1	71
	Délégué				0	0	31	2	2	3	9	5	3	5	0	3	0		1	0	0	0	64
	Absence d'avis				0	1	2	2	2	6	7	6	3	4	0	0	0		0	0	0	0	33
Île de France	Avis	0	2	1	4	1	3	5	2	6	20	45	1	2	1						4	97	
	Délibéré		1		1	1		2	4		1	4	3	15		1	2					1	36
	Délégué		1		0	3	1	1	1		1	2	17	30		0	1				3	61	
	Absence d'avis											2	6	12		1							21
Normandie	Avis	0	0	0	2	2	7	6	3	1	3	5	2	7	3	1	0	0	0	1	2	0	45
	Délibéré				2	1	5	6	3	1	2	4	1	7	2	1	0	0	0	0	2	0	37
	Délégué				0	1	2	0	0	0	1	1	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	8
	Absence d'avis				0	0	0	0	0	2	0	0	2	2	0	1	1	0	0	0	0	0	8

Synthèse Projet

		Énergies renouvelables					ICPE - INB					Aménagements				IOTA spécifique			Infra.					
		Travaux miniers	Géothermie	Hydroélectricité	Autres énergies renouvelables	Photovoltaïque	Éoliennes	Carières	Déchets	Élevages et pisciculture	Industries	Logistique	ZAC	Autres aménagements urbains	Loisirs, tourisme	Aménagements ruraux (AFAF, défrichements,...)	Forage, captage, adduction d'eau, irrigation	Assainissement	Cours d'eau	Travaux maritimes	Infrastructures linéaires et de transport (routes, canalisations, lignes électriques)	Divers	TOTAL	
Nouvelle Aquitaine	Avis	0	2	2	0	48	38	14	3	5	5	4	3	23	0	3	2	1	2	4	5	1	165	
	Délibéré		1	0		4	5	3	1	1	1	0	1	6		0	1	0	0	1	1	0	26	
	Délégué		1	2		44	33	11	2	4	4	4	2	17		3	1	1	2	3	4	1	139	
	Absence d'avis		0	0		3	3	2	1	0	0	2	0	1		0	1	1	0	0	0	0	14	
Occitanie	Avis	0	0	5	0	23	11	10	8	0	5	2	14	10	0	2	2	0	3	2	3	0	100	
	Délibéré		0	0	5	0	21	9	9	7	0	4	2	13	9	0	1	2	0	3	2	3	0	90
	Délégué		0	0	0	0	2	2	1	1	0	1	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	10	
	Absence d'avis		0	0	0	0	12	2	2	1	1	1	0	3	10	0	2	1	0	0	0	1	0	36
Pays de la Loire	Avis	0	0	0	2	3	4	4	1	1	3	0	8	4	0	1	1	0	2	0	2	0	36	
	Délibéré				2	1	4	4	1	1	3	0	7	3		1	1		2		1		31	
	Délégué				0	2	0	0	0	0	0	0	1	1				0		1			5	
	Absence d'avis				1	8	7	2	5	11	13	2	7	4				1		1			62	
PACA	Avis	0	1	1	0	12	0	6	4	0	1	10	1	5	3	0	0	0	4	1	1	0	50	
	Délibéré					2		4	2		1	5		1				2		1			18	
	Délégué		1	1		10		2	2		5	1	4	3		0		2	1				32	
	Absence d'avis		1	1		17		5	5		2	1	5	9	6	1		1	5	2			61	

Synthèse Projet



	Avis	1	0	0	0	0	0	0	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Guadeloupe	Avis	1	0	0	0	0	0	0	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
	Délibéré	1		0	0	0	0	1	0	2	0	0										0	4
	Délégué			0	0	0	0	0	0	0	0			0									0
	Absence d'avis			0	0	0	0	0	0	0	0			0									0
Guyane	Avis	0	0	0	0	4	0	2	1	0	1	0	1	3	0	0	1	0	0	0	0	0	13
	Délibéré				4			2	1		1		1	3			1						13
	Délégué																						0
	Absence d'avis																						0
Martinique	Avis	0	0	0	0	1	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	6
	Délibéré				0	0	0	0	0	2	0	0					1						4
	Délégué				1	0	0	0	0	1	0			0									2
	Absence d'avis				0	0	0	0	0	0	0			0									0
Mayotte	Avis	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	5
	Délibéré							1				2	1									1	5
	Délégué																						0
	Absence d'avis																						0
La Réunion	Avis	0	0	0	0	1	0	3	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	2	0	9
	Délibéré				1			3		1				1				1		2			9
	Délégué																						0
	Absence d'avis																						0

Synthèse Projet

		Énergies renouvelables					ICPE - INB					Aménagements					IOTA spécifique			Infra.			
		Travaux miniers	Géothermie	Hydroélectricité	Autres énergies renouvelables	Photovoltaïque	Éoliennes	Carières	Déchets	Élevages et pisciculture	Industries	Logistique	ZAC	Autres aménagements urbains	Loisirs, tourisme	Aménagements ruraux (AFAF, défrichements,...)	Forage, captage, adduction d'eau, irrigation	Assainissement	Cours d'eau	Travaux maritimes	Infrastructures linéaires et de transport (routes, canalisations, lignes électriques)	Divers	TOTAL
Saint-Martin	Avis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Délibéré				0	0	0	0	0	0	0	0											0
	Délégué					0	0	0	0	0	0			0									0
	Absence d'avis					0	0	0	0	0	0				0								0
Saint-Pierre-et-Miquelon	Avis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
	Délibéré				0	0	0	0	0	0	0	0							1			0	1
	Délégué					0	0	0	0	0	0			0									0
	Absence d'avis					0	0	0	0	0	0				0								0
TOTAL Ae/MRAe	Avis	2	5	14	10	141	176	97	40	34	73	49	113	138	29	29	12	10	23	15	47	9	1066
	Délibéré	1	2	8	9	55	87	54	30	19	50	27	58	70	15	14	10	7	17	8	37	8	586
	Délégué	1	3	6	1	86	89	43	10	15	23	22	55	68	14	15	2	3	6	7	10	1	480
	Absence d'avis	0	4	4	4	79	33	35	23	44	40	19	61	64	26	7	7	3	6	2	5	1	467



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



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