



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Mission régionale d'autorité environnementale
Auvergne-Rhône-Alpes**

Rapport d'activité 2017

1. L'organisation de la MRAe Auvergne-Rhône-Alpes.....	3
1.1. Le cadre juridique.....	3
1.2. La MRAe Auvergne-Rhône-Alpes.....	4
1.2.1. Les membres.....	4
1.2.2. L'organisation.....	4
1.2.3. Les réunions.....	6
2. Les décisions après examen au cas par cas.....	6
3. Les avis sur les évaluations environnementales.....	8
3.1. Les avis rendus.....	8
3.2. Les principaux problèmes récurrents constatés.....	10

Le rapport d'activité ci-après a été délibéré collégalement par la mission régionale d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes lors de sa réunion du 20 février 2017.

1. L'organisation de la MRAe Auvergne-Rhône-Alpes

1.1. Le cadre juridique

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

Ces évaluations sont réalisées sous la responsabilité des pétitionnaires eux-mêmes. Pour permettre au public d'être correctement informé au moment de sa consultation et de participer à l'élaboration de la décision, il est prévu qu'une autorité environnementale, indépendante des porteurs de projet ou des autorités qui les autorisent, rende un avis public sur la qualité des évaluations et la bonne prise en compte de l'environnement par les projets et les politiques évalués.

En cours d'année 2016, le décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 portant réforme de l'autorité environnementale a notamment¹ créé les missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et leur a confié² la compétence d'autorité environnementale pour les plans, schémas et programmes locaux³. La réforme s'applique à tous les plans et programmes (PP) pour lesquels la demande d'examen ou d'avis a été déposée postérieurement au 12 mai 2016. Le même décret a par ailleurs confié la compétence d'autorité environnementale pour les projets à la formation nationale d'autorité environnementale du CGEDD (Ae) et aux préfets de région, selon le type de projet⁴.

Chaque MRAe est composée⁵ d'au moins deux membres permanents du CGEDD et de deux membres associés ; elle peut être complétée par des membres permanents ou associés suppléants. Les membres associés sont choisis en raison de leurs compétences en matière d'environnement et de leur connaissance des enjeux environnementaux de la région concernée.

Pour l'exercice de leur mission, les MRAe bénéficient de l'appui technique d'agents de la DREAL⁶ de la région concernée, qui sont alors placés sous l'autorité fonctionnelle du président de la MRAe.

NB : Suite au recours d'une association de protection de l'environnement, le Conseil d'État, par un arrêt du 6 décembre 2017⁷, a annulé la disposition du décret du 28 avril 2016 qui confiait aux préfets de région la compétence d'autorité environnementale pour certains projets ; cette décision n'est assortie d'aucun délai et est donc d'effet immédiat. Dans l'attente d'un décret modificatif, le ministère de la transition écologique

1 NB : la réforme de l'autorité environnementale est présentée de façon plus complète dans la synthèse nationale 2016 de l'autorité environnementale.

2 Ces compétences étaient auparavant exercées par les préfets de département ou de région.

3 NB : la compétence pour certains plans et programmes locaux, en particulier les plans de protection des risques, ainsi que les plans et programmes concernant deux ou plusieurs régions, est exercée par la formation d'autorité environnementale (Ae) du CGEDD. L'Ae peut également exercer la compétence normalement dévolue à une MRAe, de sa propre initiative et par décision motivée au regard de la complexité et des enjeux environnementaux du dossier (dite « décision d'évocation »).

4 NB : certains projets soumis à débat public sont cependant confiés aux MRAe. Ce cas de figure est cependant très peu fréquent : aucun cas de ce type ne s'est présenté en Auvergne-Rhône-Alpes depuis la création de la MRAe.

5 NB : composition pour les régions métropolitaines à l'exception de la Corse.

6 DREAL : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

7 Arrêt du Conseil d'État n° 400559 du 6 décembre 2017.

et solidaire (MTES) a demandé aux MRAe, par une note technique du 20 décembre 2017 à effet immédiat, d'exercer à titre transitoire la compétence qui était jusqu'alors exercée par les préfets de région pour rendre les avis d'autorité environnementale pour les projets. Pour la MRAe Auvergne-Rhône-Alpes, cette nouvelle compétence transitoire n'a pas trouvé à s'exercer en 2017 et ne concerne que 2018.

1.2. La MRAe Auvergne-Rhône-Alpes

1.2.1. Les membres

Par arrêté du 12 mai 2016, ont été nommés membres de la MRAe Auvergne - Rhône-Alpes :

- en qualité de membres permanents du CGEDD :
 - Jean-Pierre Nicol, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, président,
 - Pascale Humbert, ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts, titulaire,
- en qualité de membres associés :
 - Catherine Argile, retraitée, ex-chef de service Urbanisme-Environnement à la DDT du Cantal, titulaire,
 - Jean-Paul Martin, retraité, ex-président de chambre à la Cour administrative d'appel de Lyon, titulaire,
 - Patrick Bergeret, ingénieur hydrogéologue conseil, suppléant.

La MRAe a été complétée par arrêté du 19 décembre 2016 avec la nomination de Michel Rostagnat, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, comme membre permanent suppléant.

1.2.2. L'organisation

Pour l'exercice de ses missions, la MRAe s'appuie sur :

- des agents de la DREAL, qui sont pour ce faire⁸ placés sous l'autorité fonctionnelle du président de la MRAe, conformément à l'art. R122-25 du code de l'environnement,
- des agents du CGEDD, notamment pour le secrétariat et la publication des avis et décisions.

Les modalités de fonctionnement de la MRAe sont encadrées par le règlement intérieur du CGEDD⁹. Conformément à ce règlement intérieur, une convention a été établie avec la DREAL pour préciser ces modalités de fonctionnement¹⁰. Ces modalités ont ensuite été adaptées pour prendre en compte le retour d'expérience. En pratique :

- les demandes d'avis et d'examen au cas par cas sont réceptionnées par la DREAL, qui en accuse réception auprès des pétitionnaires ;
- la DREAL informe la MRAe, tous les quinze jours, de tous les dossiers arrivés ;
- pour les demandes d'avis, les modalités de traitement des dossiers (délibération collégiale, délégation à un membre permanent, absence d'avis) sont décidées en réunion collégiale par la MRAe, dès que possible après la réception de la demande d'avis, sur proposition motivée de la DREAL, en fonction d'une pré-évaluation du niveau d'enjeu de chaque dossier et de la capacité de la DREAL à produire les projets d'avis. Il est veillé à ce que les décisions d'absence d'avis soient positionnées sur les dossiers de plus faibles enjeux au niveau de la région, et à ce que les dossiers de plus forts enjeux soient traités en formation collégiale, les dossiers d'enjeu « moyen » pouvant être délégués ;

8 NB : les agents du pôle « Autorité environnementale » de la DREAL ont également d'autres missions, notamment l'appui à la fonction « Autorité environnementale » qui était exercée jusqu'au 20 décembre 2017 par le préfet de région.

9 Cf. art. 14 et suivants du règlement intérieur du CGEDD, approuvé par arrêté du 12 mai 2016.

10 Cette convention est consultable sur le site internet de la MRAE : http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Convention_MRAe_ARA-DREAL_160601_signee-1.pdf

- les dossiers sont instruits par les agents de la DREAL, qui transmettent les projets d'avis et de décision de cas par cas à la MRAe, autant que possible dans les délais prévus par la convention, variables selon les cas ;
- les projets d'avis et de décision font l'objet d'échanges préparatoires entre les membres de la MRAe (pour les avis et décisions délibérés collégalement) et entre la MRAe et la DREAL (remarques, questions, ...)
- les avis et décisions sont ensuite, selon les cas, délibérés en réunion collégiale de la MRAe ou rendus par délégation ;
- la MRAe notifie sans délai les avis et décisions aux pétitionnaires et les transmet au CGEDD pour mise en ligne sur le site des MRAe¹¹. Ils sont également mis en ligne sur le site de la DREAL par celle-ci.

Dès leur première réunion, les membres de la MRAe ont adopté par décision à l'unanimité¹² les modalités régissant le recours à la délégation. En pratique, afin de concilier le respect des délais d'instruction prévus par la réglementation avec le maintien d'un examen collégial des décisions :

- les décisions après examen au cas par cas sont systématiquement rendues par délégation, sauf en ce qui concerne celles prises suite à un recours qui relèvent d'une délibération collégiale ;
- comme indiqué ci-dessus, le choix de rendre un avis par délégation est réalisé en réunion collégiale de la MRAe, après proposition de la DREAL, le plus tôt possible après la réception du dossier ;
- dans tous les cas (décisions ou avis), si le délégataire l'estime souhaitable au vu du dossier, il peut organiser une consultation urgente des autres membres disponibles par tout moyen (courrier électronique, réunion téléphonique) lui paraissant pertinent et permettant de respecter les délais ;
- il est rendu compte par chaque délégataire, au cours de la réunion collégiale qui suit, des décisions et avis pris en application de la délégation qui lui a été donnée.

Le bon exercice de sa mission par la MRAe est totalement dépendant de la capacité de la DREAL à instruire les dossiers et à produire des demandes de décisions et d'avis de qualité dans les délais requis. Les membres de la MRAe tiennent à souligner la remarquable mobilisation des agents du pôle « Autorité environnementale » de la DREAL pour ce faire, et tout particulièrement de son encadrement. Un an et demi après la réforme de l'autorité environnementale, la MRAe est cependant conduite à constater que les moyens affectés à l'exercice de l'autorité environnementale ne permettent pas de faire face de façon satisfaisante au flux de dossiers de la région Auvergne-Rhône-Alpes, qui est le plus important de toutes les régions françaises.

Ainsi, près de 60 % des évaluations environnementales de la région ne font pas l'objet d'avis de la MRAe ; même si celle-ci prend soin de faire en sorte que les absences d'avis ne concernent que les dossiers de plus faibles enjeux, un tel niveau d'avis « tacite » pose question quant au bon exercice de sa mission de service public et ne peut être considéré comme satisfaisant. En outre, cette insuffisance de moyens a des conséquences très sérieuses sur la MRAe dont les membres sont amenés à être mobilisés dans des délais très contraignants et de façon beaucoup plus lourde que prévu ; cette situation risque de s'aggraver en 2018 avec la prise en charge de la compétence d'autorité environnementale pour les avis relatifs aux projets, suite à la décision du 6 décembre 2017 du Conseil d'État.

11 NB : jusqu'en septembre 2016, pendant la phase de mise en place des moyens de la MRAe, la DREAL a assuré la notification aux pétitionnaires et la mise en ligne.

12 Cette décision est consultable sur le site internet des MRAe : http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/MRAe_ARA_-_decision_delegation_160601_signee-1.pdf

1.2.3. Les réunions

La MRAe s'est réunie 26 fois en formation collégiale en 2017, à la fréquence d'une réunion toutes les deux semaines, soit à Clermont-Ferrand (16 fois), soit à Lyon (9 fois), généralement dans les locaux de la DREAL de façon à pouvoir bénéficier d'un dispositif de visio-conférence permettant de faire participer à la réunion des agents de la DREAL situés dans l'autre site, soit par téléconférence (1 fois).

À trois exceptions près, il y a toujours eu deux membres associés présents à chaque réunion. Le nombre de membres permanents a toujours été de deux membres présents, sauf une fois où il a été réduit à un.

En outre :

- les membres de la MRAe ont participé à deux réunions du pôle « Autorité environnementale » de la DREAL, en juin et en octobre, pour analyser les retours d'expérience, échanger sur les difficultés rencontrées et se caler sur les attentes et besoins de chacun. Ces réunions sont apparues très profitables pour tous et il est convenu de les renouveler de façon plus régulière ;
- les membres de toutes les MRAe et de la formation d'Autorité environnementale du CGEDD ont été réunis à deux reprises à La Défense, en février et en novembre, pour un échange d'expérience et la mise en place de travaux de mutualisation entre les MRAe.
- des membres de la MRAe ont participé à des groupes de travail nationaux mis en place pour capitaliser les expériences et harmoniser les pratiques des différentes MRAe.

Par ailleurs, le bilan d'activité 2016 de la MRAe a été présenté aux préfets de la région et aux chefs de services déconcentrés régionaux, lors de la réunion du Comité d'Administration Régionale d'avril 2017, par la DREAL et les membres permanents de la MRAe. Les membres permanents de la MRAe ont également participé à une réunion d'échange avec les Directions départementales des territoires organisée par la DREAL.

2. Les décisions après examen au cas par cas

Selon leurs caractéristiques, certains plans et programmes doivent systématiquement faire l'objet d'une évaluation environnementale. Pour d'autres, un examen préalable au cas par cas est requis pour évaluer s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement¹³ et décider s'ils doivent, en conséquence, faire l'objet d'une évaluation environnementale.

Dans son domaine de compétence, cet examen est réalisé par la MRAe qui doit prendre la décision correspondante dans un délai de deux mois à compter de la réception de la demande par la DREAL. Les critères pour décider si un plan ou programme doit être soumis ou non à évaluation environnementale sont de deux ordres¹⁴ :

- les caractéristiques du plan ou programme, notamment la mesure dans laquelle il définit un cadre pour d'autres projets ou activités et les problèmes environnementaux liés à ce plan ou programme,
- les caractéristiques des incidences et de la zone susceptible d'être touchée, notamment :
 - la probabilité, la durée, la fréquence et le caractère réversible des incidences,
 - la magnitude et l'étendue spatiale géographique des incidences (taille de la population, zone géographique),

13 L'environnement est entendu au sens que lui donnent les textes nationaux et européens (cf. notamment l'annexe 1 de la directive 2001/42/CE) et comprend notamment la diversité biologique (faune, flore) et le fonctionnement des éco-systèmes, la population, la santé humaine, les risques et les nuisances, les ressources (terre, sol, eau, air, climat), le cadre de vie, les paysages et le patrimoine culturel, architectural et archéologique.

14 Les critères sont précisés par l'annexe II de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, à laquelle font référence les textes législatifs et réglementaires nationaux.

- la valeur et la vulnérabilité de la zone susceptible d'être touchée,
- les risques pour la santé humaine ou l'environnement.

Les décisions prises par la MRAe dans ce cadre sont rendues par délégation donnée à un membre permanent, sauf dans le cas d'une décision prise suite à un recours, auquel cas la décision est prise en formation collégiale. Elles sont publiées sur le site internet des MRAe¹⁵ ainsi que sur celui de la DREAL.

Au cours de l'année 2017, la MRAe a pris 312 décisions :

- 70 % de ces décisions sont rendues au titre du code de l'urbanisme (plans locaux d'urbanisme pour l'essentiel),
- 30 % de ces décisions sont rendues au titre du code de l'environnement, dont la presque totalité (29 %) pour des zonages d'assainissement des eaux usées et/ou des eaux pluviales.

Au global, 15 % des plans et programmes examinés en 2017 ont été soumis à évaluation environnementale. Ce taux est sensiblement différent pour ceux examinés au titre du code de l'urbanisme (20 %) et pour ceux examinés au titre du code de l'environnement (3 %).

	nombre de décisions	nombre de soumission à évaluation environnementale	% de soumissions à évaluation environnementale
plans locaux d'urbanisme	202	40	20%
cartes communales	16	4	25%
total code urbanisme	218	44	20%
zonages d'assainissement	89	3	3%
aires de valorisation de l'architecture et du patrimoine	4	0	0%
Autres	1	0	0%
total code environnement	90	3	3%
Total	308	47	15%

En fin d'année 2017, suite à un arrêt du Conseil d'État de juillet 2017¹⁶, la MRAe a vu apparaître des demandes d'examen au cas par cas relatives à des modifications de PLU. Ces modifications, qui jusqu'alors n'étaient pas soumises à évaluation environnementale, restent marginales pour l'activité de l'année 2017 mais augmentent régulièrement¹⁷ et pourraient représenter une charge supplémentaire importante en 2018.

Le nombre de décisions varie fortement selon les départements (cf. graphique ci-après) ; les départements

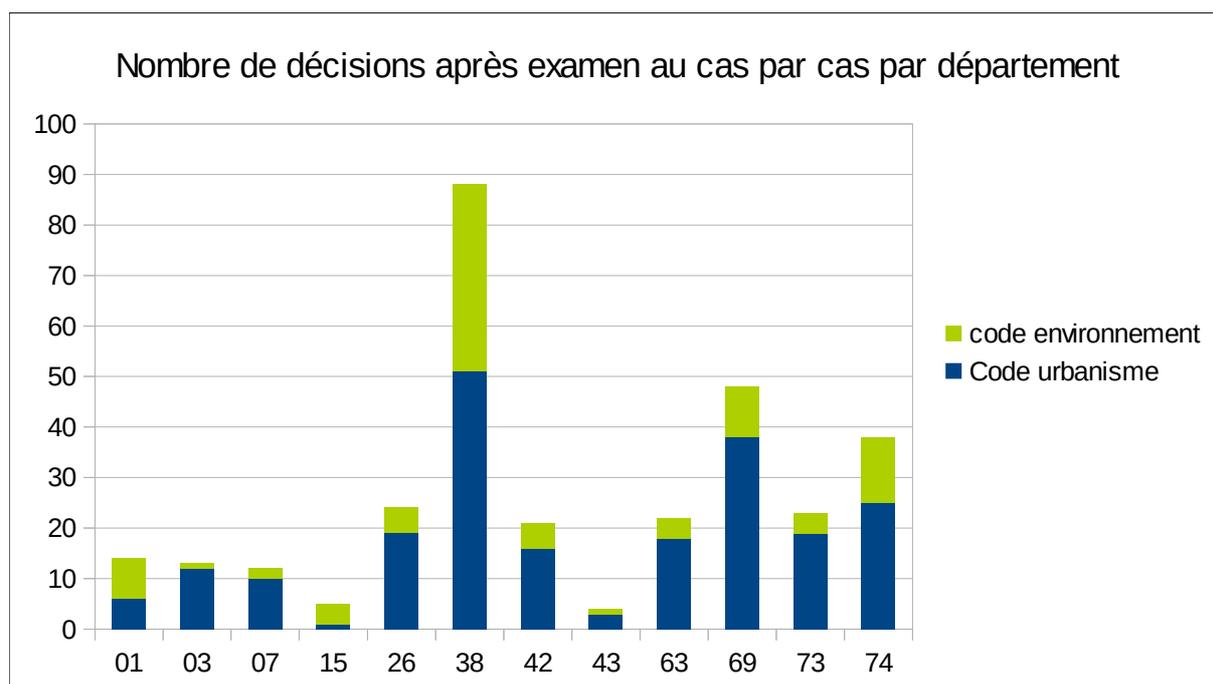
15 <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/examen-au-cas-par-cas-et-autres-decisions-r87.html>

16 Arrêt n° 400420 du 19 juillet 2017.

17 Le nombre de décisions prises par la MRAe pour des modifications de PLU s'est élevé à :

- 2 décisions en octobre 2017,
- 3 décisions en novembre 2017,
- 9 décisions en décembre 2017,
- 14 décisions en janvier 2018,
- 18 décisions en février 2018.

de l'Isère, du Rhône¹⁸ et de la Haute-Savoie représentent à eux trois 56 % des décisions rendues en 2017.



Treize décisions ont été prises, en formation collégiale, à la suite d'un recours gracieux¹⁹ sur une décision initiale de soumission à évaluation environnementale. Ces treize recours ont donné lieu à :

- cinq décisions confirmant la soumission à évaluation environnementale,
- huit décisions de non-soumission à évaluation environnementale, suite à l'apport d'éléments complémentaires et modification du projet pour 6 d'entre elles, et erreur matérielle pour les deux autres.

3. Les avis sur les évaluations environnementales

3.1. Les avis rendus

L'avis de l'autorité environnementale ne porte pas sur l'opportunité des projets, ni sur le respect de la réglementation (ce n'est pas un contrôle de légalité), mais sur :

- la qualité des éléments présentés dans le dossier qui lui est présenté d'une part,
- la prise en compte de l'environnement par le projet de plan ou programme d'autre part.

Cet avis n'est donc ni favorable ni défavorable et a pour double objectif de :

- aider les demandeurs à améliorer la qualité de leurs évaluations,
- faciliter la participation du public à l'élaboration de la décision en l'éclairant sur la qualité des documents qui lui sont présentés et sur la qualité de la prise en compte de l'environnement par le

18 NB : le département du Rhône est ici entendu au sens antérieur à 2014, soit le département du Rhône et la métropole de Lyon. Cependant, cette dernière n'a donné lieu qu'à une seule décision de cas par cas en 2017.

19 NB : sur ces 13 recours, 6 concernaient des décisions de soumission prises en 2016. En effet, les pétitionnaires disposent de deux mois pour présenter un recours. Le nombre de décisions prises en 2017 qui feront l'objet d'un recours n'est pas définitivement connu à la date d'élaboration du présent rapport.

projet de plan ou programme.

Les avis doivent être rendus dans un délai de trois mois à compter de la réception par la DREAL de la demande d'avis accompagnée du dossier.

Sans réponse dans ce délai, la MRAe est réputée n'avoir aucune observation à formuler²⁰. Les avis, comme les informations sur l'absence d'avis, sont publiés sur le site internet des MRAe²¹ ainsi que sur celui de la DREAL.

Les avis sont rendus par la MRAe soit collégalement, soit par délégation à un membre permanent, après instruction du dossier par la DREAL. Du fait du plan de charge de la DREAL, les dossiers identifiés comme de moindre enjeu ne font pas l'objet d'un avis. La décision de délibérer collégalement, par délégation, ou de ne pas rendre d'avis, est prise collégalement, dès que possible après réception du dossier par la DREAL. Il arrive cependant parfois, du fait de problèmes imprévus (notamment : absence de la personne en charge de l'instruction à la DREAL), que des dossiers pour lesquels il avait été décidé de produire un avis ne fassent finalement pas l'objet d'un avis de la MRAe²².

	avis délibérés collégalement	avis rendus par délégation	absence d'avis	total	taux d'absence d'avis
schémas de cohérence territoriale	11			11	0%
plans locaux d'urbanisme intercommunaux	1			1	0%
plans locaux d'urbanisme	19	44	106	169	63%
cartes communales	2	1	6	9	67%
total code urbanisme	33	45	112	190	59%
réglementation des boisements			15	15	100%
plan de déplacements urbains	1			1	0%
autres	1	1	2	4	50%
total code environnement	2	1	17	20	85%
Total	35	46	129	210	61%

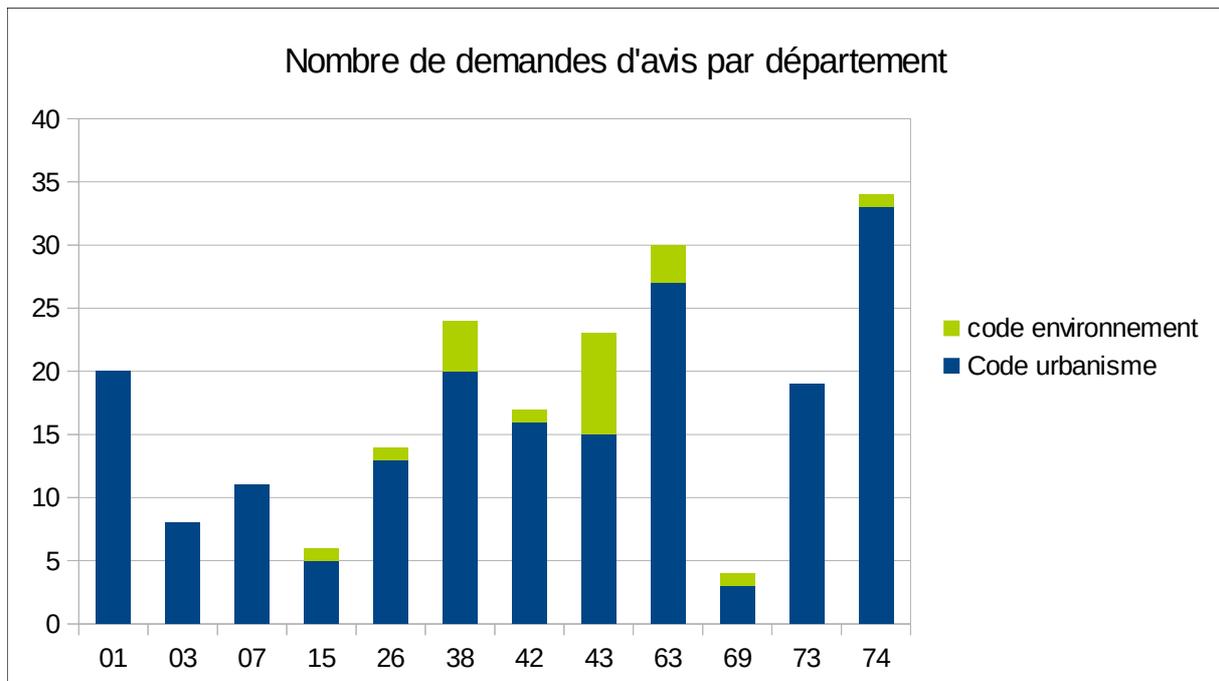
En 2017, sur un total de 210 demandes d'avis, la MRAe a rendu 81 avis, dont 35 ont été délibérés collégalement et 46 ont été rendus par délégation à un membre permanent. Ces avis ont été rendus en quasi-totalité (96%) au titre du code de l'urbanisme²³. 129 dossiers, soit 61 % du total des demandes, n'ont pas fait l'objet d'un avis de la MRAe.

20 cf. art. R104-25 du code de l'urbanisme et art. R122-21 du code de l'environnement.

21 <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/avis-rendus-r88.html>

22 En 2017, ces absences d'avis « contraintes » ont concerné 15 dossiers, soit 16 % des dossiers pour lesquels il avait été décidé de produire un avis.

23 Les demandes d'avis au titre du code de l'environnement représentent 10 % du total des demandes d'avis. Cependant, ces dossiers étant le plus souvent considérés comme de moindre enjeu, ils donnent lieu le plus souvent à une absence d'avis.



Le nombre de dossiers par département est très variable ; six départements (sur 12 départements dans la région) représentent plus de 70 % du total des demandes d'avis et des avis rendus.

3.2. Les principaux problèmes récurrents constatés

Après presque un an et demi d'activité, les retours d'expérience permettent d'identifier quelques problèmes fréquents, au-delà des observations spécifiques à chaque dossier. Les principaux problèmes rencontrés de façon récurrente par la MRAe sont présentés ci-après.

Le tout premier constat est celui de la mauvaise connaissance par beaucoup d'acteurs de **ce qu'est l'évaluation environnementale**.

- Celle-ci est souvent prise comme une simple étude complémentaire déconnectée du processus d'élaboration du plan ou programme. Or, l'évaluation environnementale est un processus qui a vocation à accompagner les acteurs pour les éclairer sur les conséquences environnementales, au sens large, des différents choix possibles et les aider à mettre en œuvre leurs objectifs tout en intégrant au mieux les considérations environnementales. Attendre que tous les choix soient arrêtés pour passer commande d'une étude d'évaluation environnementale, dans le seul but de s'acquitter de l'obligation réglementaire, ne permet pas de profiter pleinement de la valeur ajoutée qu'apporte une telle démarche.
- De même, certains pétitionnaires considèrent la décision de soumettre un plan ou programme à évaluation environnementale après examen au cas par cas comme une sanction pour un projet qui serait jugé de mauvaise qualité environnementale par la MRAe, alors qu'elle n'est que le constat du fait que le projet, pour des raisons qui peuvent être très diverses, est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement au sens que lui donnent les textes.
- Le niveau de compétence en matière d'évaluation environnementale des bureaux d'études qui conseillent les collectivités et réalisent les rapports de présentation des documents d'urbanisme est très hétérogène ; si certains réalisent des documents pertinents et de bon niveau, d'autres semblent ne pas connaître correctement les textes et ne pas comprendre la démarche.
- L'écart se creuse entre les collectivités qui ont compris et valorisent la démarche d'évaluation environnementale et d'autres collectivités qui ont des difficultés à appréhender le sens des textes.

Les rapports de présentation des documents d'urbanisme, qui doivent notamment rendre compte de la

démarche d'évaluation environnementale, présentent souvent des insuffisances sérieuses :

- **L'état initial de l'environnement** est souvent très détaillé, au moins en ce qui concerne la biodiversité, mais avec parfois un caractère monographique déconnecté du plan ou programme concerné ; les enjeux environnementaux liés au plan ou programme lui-même ne sont pas toujours mis en évidence et souvent non hiérarchisés. Si les éléments issus des documents à grande échelle (SRCE²⁴, inventaire départemental des zones humides, etc.) sont généralement repris, la déclinaison de ces problématiques à l'échelle du document (notamment : corridors écologiques locaux, zones humides) est souvent absente²⁵. Les éléments relatifs aux déplacements, à la qualité de l'air, aux gaz à effet de serre et au climat sont souvent traités de façon très générale, sans lien réel avec les enjeux du plan ou programme local.
- Dans la **justification des choix**, les « solutions de substitution raisonnables »²⁶ permettant de répondre aux objectifs du plan sont rarement présentées. Seule figure parfois (mais pas toujours) une comparaison avec l'évolution « au fil de l'eau ». Le caractère itératif de la démarche d'évaluation environnementale est rarement présenté.
- La séquence « **éviter, réduire, compenser** » est souvent mal déclinée, se limitant dans le meilleur des cas à « réduire et/ou compenser » sans aborder la thématique préalable « éviter ».
- L'enjeu de **consommation d'espace** est généralement l'un des enjeux environnementaux les plus forts dans les documents d'urbanisme. Or, pour cet enjeu, le projet de nouveau document n'est souvent mis en regard que du document précédent. Cette comparaison n'est pas sans intérêt et permet de voir que l'on s'améliore sur ce point, mais le document en vigueur (voire parfois même caduc pour les anciens plans d'occupation des sols) a généralement été élaboré dans un contexte législatif différent du contexte actuel, notamment en matière de consommation d'espace ; il ne peut donc être considéré comme une référence pertinente et suffisante pour juger de la bonne prise en compte de l'objectif de modération de consommation d'espace par le projet. Il y a lieu au minimum de comparer la situation future autorisée par le projet avec la réalité de l'occupation du sol actuelle, ce qui n'est pas toujours fait. En outre, la chaîne justificative du besoin de consommation d'espace pour l'habitat²⁷, l'activité économique ou le tourisme comporte souvent des lacunes sérieuses.
- Les rapports de présentation doivent présenter le **dispositif de suivi** qui sera mis en place pour mesurer les effets du plan ou programme sur l'environnement. Les textes précisent que « *les critères, indicateurs et modalités retenus* » doivent être définis et que ceux-ci doivent notamment permettre « *d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées* ». Si des indicateurs sont généralement présentés, leurs modalités de mise en œuvre sont souvent absentes. Les indicateurs proposés, dont on ne sait s'ils sont seulement proposés ou s'ils sont effectivement retenus par la collectivité, sont souvent adaptés à l'élaboration du bilan périodique prévu par les textes (six ou neuf ans selon les cas) mais, lorsque leur fréquence de recueil est indiquée, celle-ci apparaît parfois incompatible avec une détection plus précoce des impacts négatifs imprévus²⁸.

24 schéma régional de continuité écologique

25 La déclinaison locale des documents d'échelle régionale ou départementale est nécessaire pour pouvoir prendre en compte à l'échelle locale les problématiques concernées ; elle est d'ailleurs généralement requise par les documents à grande échelle.

26 Cf. notamment art. R151-3, 4° : « *Explique les choix retenus [...] ainsi que les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables ...* »

27 évolution démographique, besoins de logements, réhabilitation de logements vacants ou de friches industrielles et/ou commerciales, restructuration urbaine, besoin d'artificialisation de nouveaux espaces.

28 Il semble que ce défaut soit lié à une mauvaise connaissance de ce qui est requis par le code de l'urbanisme. Pour tous les projets de PLU, qu'ils soient ou non soumis à évaluation environnementale, le rapport de présentation doit « *identifier les indicateurs nécessaires à l'analyse des résultats de l'application du plan* » (cf. art. R151-4) qui doit être réalisée tous les 9 ou 6 ans selon les cas. En outre, lorsque le projet de PLU est soumis à évaluation

- Le **résumé non technique**, prévu par les textes, est un élément essentiel pour la bonne information du public. Celui-ci n'a généralement ni les connaissances ni la disponibilité pour examiner l'intégralité des documents présentés (généralement plusieurs centaines de pages). Or, il apparaît que beaucoup de rapports de présentation comportent un résumé non technique extrêmement succinct (parfois moins d'une page !), qui ne permet pas à sa seule lecture de se faire une idée correcte du projet de plan ou programme et de son évaluation environnementale. Or, le résumé non technique a vocation à apporter au public les éléments essentiels de compréhension du dossier et devrait pour cela constituer une synthèse resituant le projet dans sa globalité. Par ailleurs, il est souvent positionné comme un simple chapitre inséré dans un document beaucoup plus volumineux et n'est pas facilement visible par le public ; la MRAe recommande de faire en sorte qu'il soit immédiatement et facilement identifiable par un public non averti qui voudrait s'informer sur le projet, par exemple en en faisant un document spécifique.

Si les orientations et objectifs généraux affichés dans les rapports de présentation et les projets d'aménagement et de développement durable des documents d'urbanisme apparaissent le plus souvent vertueux au plan environnemental, la **traduction de ces orientations dans les documents prescriptifs** (partie écrite et partie graphique du règlement, orientations d'aménagement et de programmation) est souvent timide ou peu opérationnelle. En matière de consommation d'espace notamment, outre que les objectifs quantitatifs de modération de consommation d'espace restent souvent peu ambitieux, les dispositions permettant d'assurer le respect de ces objectifs (densité minimale et/ou phasage des ouvertures à l'urbanisation de façon à n'artificialiser que ce qui se révélera effectivement nécessaire) sont souvent insuffisantes, voire absentes.

Par ailleurs, en ce qui concerne les textes réglementaires eux-mêmes, la MRAe s'interroge sur la **pertinence du dispositif réglementaire concernant l'évaluation environnementale des zonages d'assainissement**. Ces zonages représentent un nombre de dossiers conséquent²⁹. Lorsque ces zonages sont conçus dans les règles de l'art³⁰ et qu'ils sont élaborés concomitamment et en cohérence avec les documents d'urbanisme, la valeur ajoutée de leur évaluation environnementale, déconnectée de celle du document d'urbanisme, se révèle très faible, voire nulle. Lorsqu'ils ne sont pas élaborés concomitamment au document d'urbanisme, la question essentielle est leur cohérence avec ce dernier. La MRAe ne méconnaît pas le fait que les zonages d'assainissement sont du ressort du code général des collectivités territoriales et que les documents d'urbanisme sont du ressort du code de l'urbanisme. Elle estime cependant que, dans l'intérêt général et dans un souci tant de cohérence que d'efficacité et d'économie de moyens, il serait très souhaitable d'intégrer les zonages d'assainissement dans les documents d'urbanisme et de réaliser la démarche d'évaluation environnementale globalement sur l'ensemble.

environnementale, le rapport de présentation doit « *définir les critères, indicateurs et modalités retenus* » et ceux-ci doivent notamment permettre, outre l'analyse des résultats de l'application du plan tous les 9 ou 6 ans, « *d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées* » (cf. 6° de l'art. R151-3). Les dispositions de suivi présentées se contentent le plus souvent de ne répondre qu'à ce qui est requis pour les PLU non soumis à évaluation environnementale.

29 Près de 30 % du nombre de demandes d'examen au cas par cas en Auvergne-Rhône-Alpes.

30 NB : en tout état de cause, la démarche d'évaluation environnementale n'est pas le meilleur outil pour (et n'a pas pour objet de) assurer le respect des règles techniques.