



Mission régionale d'autorité environnementale

Normandie

Rapport d'activité 2016 de la MRAe Normandie

Mars 2017



Crédits photos 1ère de couverture (de gauche à droite et de haut en bas) : château de Falaise - Sandrine Héricher ; clos mesure - DREAL Normandie ; côte d'Albâtre - Zéphyre Thinus DREAL Normandie ; falaises d'Etretat - DREAL Normandie ; haies minérales de Goury - Séverine Bernard ; marais de la Dives - Sandrine Héricher.

L'évaluation environnementale et sa réforme en 2016

L'évaluation environnementale consiste à intégrer les enjeux environnementaux et sanitaires tout au long de la préparation d'un projet, d'un plan ou d'un programme et du processus décisionnel qui l'accompagne : c'est une aide à la décision. Elle rend compte des effets prévisibles et permet d'analyser et de justifier les choix retenus au regard des enjeux identifiés. Elle vise ainsi à prévenir les dommages, ce qui s'avère en général plus efficace et moins coûteux que de gérer ceux-ci une fois survenus. Elle participe également à la bonne information du public et des autorités compétentes. Elle est réalisée par le maître d'ouvrage ou sous sa responsabilité.

Les textes applicables à l'évaluation environnementale des projets plans et programmes ont été modifiés en 2016 dans le cadre de la modernisation du droit de l'environnement, par **une ordonnance** du 3 août 2016¹ et par **deux décrets** du 28 avril 2016 et du 11 août 2016² visant à en clarifier et simplifier les règles, dont celles relatives à l'articulation des différentes procédures administratives. La législation française s'inscrit dans le cadre de textes internationaux et communautaires qui sont venus progressivement définir et construire l'évaluation environnementale, particulièrement deux directives communautaires :

- celle de 1985 relative à l'évaluation des incidences des projets sur l'environnement, recodifiée en 2011³ ;
- celle de 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement⁴.

Ces directives et les textes nationaux qui les transposent prévoient que l'évaluation des incidences environnementales des projets, plans et programmes est soumise à l'avis, rendu public, d'une « autorité compétente en matière d'environnement » : **l'autorité environnementale**. Cet avis doit permettre au public d'être correctement informé au moment de sa consultation, afin qu'il puisse participer à l'élaboration de la décision.

L'Autorité environnementale et sa réforme en 2016

L'Autorité environnementale (autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement) est une instance qui donne des avis, rendus publics, sur les évaluations des impacts des projets, plans ou programmes sur l'environnement et sur les mesures visant à éviter, réduire ou compenser ces impacts.

Les conditions de l'exercice de l'Autorité environnementale (Ae) ont été modifiées en 2016 par le décret du 28 avril 2016. C'est ce décret qui institue les **Missions régionales d'autorité environnementales** (MRAe), rattachées au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), qui abrite déjà la formation nationale d'autorité environnementale (Ae nationale). Le président de la formation nationale d'autorité environnementale s'assure du bon exercice de la fonction d'autorité environnementale.

Avec la création des MRAe, la réforme vise à **renforcer l'indépendance des décisions et avis rendus par les autorités environnementales locales, en dissociant l'autorité environnementale de l'autorité décisionnaire**. Elle répond à un pré-contentieux communautaire ainsi qu'à un recours contentieux devant le Conseil d'État. La réforme place les agents des services régionaux de l'État en charge de l'environnement (direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement - DREAL), qui apportent leur appui aux MRAe, sous l'autorité fonctionnelle des présidents de ces dernières.

Le décret du 28 avril 2016 a ainsi, principalement, transféré la compétence d'autorité environnementale pour les plans et programmes, lorsqu'elle était antérieurement confiée aux préfets de région ou aux préfets de département, à la formation d'autorité environnementale du CGEDD (Ae nationale) ou aux MRAe, selon la nature des plans/programmes. Depuis le 12 mai 2016 :

- l'Ae nationale 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 explicitement mentionnés dans le décret du 28 avril 2016 (schémas environnementaux – schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), schéma régional climat air énergie (SRCAE), etc. -, forestiers ou maritimes notamment) ; elle dispose en outre d'un **droit d'évocation** (sur son initiative et par décision motivée) sur les dossiers locaux ;
- les **MRAe sont compétentes pour tous les autres plans/programmes** (la plupart des documents d'urbanisme, notamment) (voir annexe 3).

¹ Ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016, codifiée aux articles L. 122-1 à L. 122-14 du code de l'environnement et L. 104-1 à L. 104-8 du code de l'urbanisme.

² Décrets n° 2016-519 du 28 avril 2016 et n° 2016-1110 du 11 août 2016, codifiés 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.

³ Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, modifiée par la directive 2014/52/UE du 16 avril 2014.

⁴ Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Pour les projets, la compétence de l'Ae nationale n'a pas été modifiée. Les MRAe se sont vu confier la compétence d'autorité environnementale pour les projets ayant fait l'objet d'un débat public et ne relevant pas de la compétence de l'Ae nationale ou de la ministre chargée de l'environnement. Les Préfets de région restent autorité environnementale locale pour les autres projets.

La fonction des autorités environnementales

La fonction des autorités environnementales est celle d'experts indépendants qui doivent attester **de la bonne prise en compte des enjeux environnementaux** par les maîtres d'ouvrage et les autorités décisionnelles.

C'est ce qui a conduit à mettre en place des instances dédiées adossées au CGEDD, dotées de règles de fonctionnement spécifiques préservant leur autonomie d'appréciation et d'expression vis-à-vis des acteurs qui ont contribué à l'élaboration du projet ou du plan/programme, ainsi que vis-à-vis des services de l'État chargés de leur instruction.

Les méthodes de travail de l'Ae nationale ont été mises en place dès sa création en 2009. Elles ont largement inspiré celles des MRAe. C'est la raison pour laquelle l'ensemble des dispositions qui concernent l'Ae nationale et les MRAe est rassemblé dans le chapitre II du règlement intérieur du CGEDD.

Ces règles sont guidées par plusieurs principes communs : la **collégialité** et l'**indépendance des avis et décisions rendus** ; le respect du principe de **séparation fonctionnelle** vis-à-vis des organismes qui préparent, approuvent les projets, plans, schémas, programmes et autres documents de planification qui leur sont soumis ; la **transparence** des différentes étapes d'élaboration des avis et des décisions.

Les avis d'autorité environnementale

Les avis d'autorité environnementale visent à **améliorer la qualité du processus d'évaluation environnementale**, quel que soit son objet (projet, plan/programme), **et la prise en compte de l'environnement**. Ils portent sur la qualité du rapport d'évaluation des incidences (ou étude d'impact) qui rend compte de cette démarche et analysent la façon dont l'environnement a été pris en compte par le projet ou le plan /programme.

Ils s'adressent :

- au pétitionnaire ou au maître d'ouvrage, 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 ;
- au public, conformément au principe de participation et au droit d'accès à l'information environnementale, afin de faciliter sa prise de connaissance des enjeux environnementaux et ainsi sa participation aux débats ;
- à l'autorité chargée d'approuver le projet ou le plan/programme à l'issue de l'ensemble du processus.

Ils visent ainsi à **améliorer la conception des projets ou plans/programmes au sein d'un processus itératif**, et la **participation du public** à l'élaboration des décisions qui portent sur ceux-ci.

Dans cet esprit, ce sont des **avis consultatifs publics** : ils ne se prononcent pas en opportunité et, en conséquence, ne sont **ni favorables, ni défavorables**. En particulier, sans prendre position sur les choix proposés, les avis évaluent la méthode qui a conduit le pétitionnaire à retenir une option, après avoir comparé ses avantages et ses inconvénients vis-à-vis de l'environnement avec ceux d'autres solutions de substitution raisonnables.

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

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

Les décisions d'autorité environnementale

Pour certains projets ou plans/programmes, les autorités environnementales sont chargées de **décider de soumettre ou non à évaluation environnementale** des projets ou plans/programmes, dans le cadre d'un **examen au cas par cas**. Les motivations de ces décisions concernant les plans et programmes prennent en compte, d'une part, les caractéristiques du

plan/programme ou de sa modification et, d'autre part, les caractéristiques des incidences et des zones susceptibles d'être touchées.

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 grief. Les avis et décisions des autorités environnementales ne constituent pas un contrôle de légalité, même si l'analyse du dossier peut conduire à constater l'absence ou l'incomplétude de certains volets. Les décisions de « *non soumission* » n'interdisent pas aux pétitionnaires de réaliser une étude d'impact ou une évaluation environnementale, lorsqu'ils l'estiment opportun, voire de solliciter un avis d'autorité environnementale.

La mise en place et le fonctionnement de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Normandie

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Normandie est composée, à fin 2016, de 5 membres, nommés par la ministre en charge de l'environnement pour une durée de trois ans : deux membres permanents, deux membres associés et un membre associé suppléant⁵ :

- Mme Sophie CHAUSSI, membre associée titulaire, agricultrice, représentante du monde associatif,
- Mme Corinne ETAIX, membre permanent titulaire, présidente, ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts
- M. Benoît LAIGNEL, membre associé titulaire, professeur des universités à Rouen
- M. Olivier MAQUAIRE, membre associé suppléant, professeur des universités à Caen
- M. Michel VUILLOT, membre permanent titulaire, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts.

La MRAe a tenu **sa réunion d'installation le 26 mai 2016 à Rouen**. Elle a pris ses premières décisions lors de sa séance du 8 juillet 2016 au cours de laquelle elle a notamment finalisé et adopté la convention conclue entre la DREAL Normandie et la MRAe pour la mise en place de ce nouveau dispositif (convention qui a été signée le 26 juillet 2016⁶), ainsi que ses modalités de fonctionnement internes et de délégation de compétence.

Le pôle évaluation environnementale de la DREAL réceptionne les saisines et les dossiers, décide du caractère complet ou non des dossiers, mène les consultations requises (notamment auprès des préfets de département et de l'agence régionale de santé (ARS), mais aussi en interne à la DREAL) et prépare les projets d'avis et de décisions de cas par cas (avec l'aide de différents outils d'analyse - SIG environnemental -, de doctrines internes et des contributions des services consultés etc.). Les cadres de la DREAL et les chargés de mission du pôle évaluation environnementale (PEE) intervenant dans le processus de préparation des avis et décisions sont placés, pour cette activité, sous l'autorité fonctionnelle de la présidente de la MRAe, tout en restant sous l'autorité hiérarchique du directeur de la DREAL. Les projets d'avis et de décisions sont adressés par le directeur de la DREAL à la MRAe, qui prend en charge la fin de l'instruction et endosse la position finale.

Pour chaque dossier, la MRAe identifie **un correspondant** en son sein chargé de mener à bien la finalisation de l'instruction, avec l'appui, autant que de besoin, du chargé de mission du PEE, et de proposer le document final à l'approbation de la collégialité.

La restructuration intervenue lors de la fusion des deux ex-directions régionales (Basse et Haute-Normandie) a localisé sur **le site de Caen l'ensemble de l'équipe du PEE** en charge de cette mission. Ce regroupement a facilité l'harmonisation des pratiques d'instruction qui existaient antérieurement dans les deux directions.

Le pôle évaluation environnementale (PEE) de la DREAL Normandie assume depuis le 1^{er} janvier 2010 l'élaboration des avis de l'autorité environnementale pour les projets (préfète de région) et pour les plans/programmes (préfets de département jusqu'en mai 2016 et MRAe de Normandie depuis). Il est composé d'une équipe de 12 agents. Les chargé(e)s de mission sont polyvalent(e)s thématiquement et géographiquement. Ils assurent l'instruction des avis et des demandes d'examen au cas par cas tant pour les projets que pour les plans/programmes. Le PEE assure également le conseil en amont des porteurs de projets et des collectivités locales dans la prise en compte des enjeux environnementaux lors des cadrages préalables. Enfin, le PEE est également maître d'ouvrage de l'élaboration et de la mise à jour du profil environnemental régional, document de référence pour les instructeurs et les services de l'État dans la région.

⁵ Les membres permanents sont recrutés parmi les hauts fonctionnaires du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). Les membres associés sont recrutés au sein de la société civile et choisis en raison de leurs compétences en environnement et de leur connaissance des enjeux environnementaux de la région concernée.

⁶ Cette convention précise les principes généraux de traitement des dossiers (notamment les délais), les modalités de préparation, d'instruction, de délibération, de notification et de publication des avis et décisions, les relations et interfaces entre la MRAe et la DREAL, ainsi que les conditions dans lesquelles certains agents de la DREAL Normandie apportent leur appui à la MRAe et sont placés sous l'autorité fonctionnelle de sa présidente.

La mise en place de la MRAe ne modifie pas les délais maximums d'instruction des dossiers (deux mois pour les décisions de cas par cas et trois mois pour les avis). Les **délais de finalisation de l'instruction** laissés aux membres de la MRAe (11 jours ouvrés -dans le cas des avis- ou calendaires -dans le cas des décisions-) sont globalement respectés, au prix le plus souvent d'une organisation amont très rigoureuse au sein des équipes du PEE. L'ARS et les préfets de départements (directions départementales des territoires (et de la mer) - DDT(M)) continuent d'être consultés pour contribution aux avis et décisions de cas par cas.

Pour les avis, l'absence de réponse de la MRAe dans le délai maximum de 3 mois est considéré comme un avis « tacite » sans observation. La MRAe veille à éviter autant que possible de se retrouver dans cette situation. Seuls des cas de force majeure en termes de gestion du plan de charge des équipes du PEE ont conduit à ce jour à proposer, pour des dossiers à faible enjeu environnemental, une « absence d'avis » de la MRAe.

Les **avis et décisions sont publiés le jour-même de la délibération de la MRAe** sur le site internet des Missions régionales de l'autorité environnementale (www.mrae.developpement-durable.gouv.fr). Outre le pétitionnaire, les préfets de département, le DREAL et les DDT(M) sont destinataires des avis et décisions rendus.

La MRAe Normandie dispose d'un **règlement intérieur** et d'une **charte de déontologie** commune avec celle de l'Ae nationale du CGEDD. Lorsqu'un membre de la MRAe estime être en conflit d'intérêt potentiel sur un dossier, il en informe ses collègues préalablement et au plus tard en début de séance. Il peut assister aux débats sur le dossier mais ne prend pas part aux délibérations ni, le cas échéant, au vote.

La MRAe Normandie a fait de **la collégialité la règle de base** de son fonctionnement. Conformément aux dispositions de son règlement intérieur, elle a adopté, par une délibération unanime, des modalités de délégation de compétences à un de ses membres permanents, mais elle veille à n'avoir un recours que très modéré à cette procédure, uniquement justifié par des contraintes de gestion du calendrier. Lorsque la MRAe délègue sa compétence, des extraits des délibérations adoptant le recours à cette procédure sont publiés sur le site internet. La MRAe n'a eu recours que 5 fois entre juillet et décembre 2016 à cette procédure de délégation.

L'activité de la MRAe Normandie en 2016

Depuis son installation le 26 mai 2016 et jusqu'au 31 décembre 2016, la MRAe Normandie a tenu **15 séances collégiales**, au rythme d'environ une séance tous les 15 jours, dont 7 à Rouen, 5 à Caen, 3 en téléconférence.

La priorité donnée aux réunions « physiques » à Rouen et à Caen pendant toute la période d'installation de la MRAe a été indispensable pour favoriser la création et la montée en puissance de la nouvelle organisation dans les meilleures conditions possibles. Ces déplacements ont néanmoins généré des contraintes et des coûts importants pour l'ensemble des membres et agents concernés. C'est pourquoi, après cette phase de démarrage, **les téléconférences** (visio et audio) sont désormais privilégiées, tout en étant régulièrement ponctuées de réunions « physiques » à Caen ou Rouen.

Le nombre de dossiers concernés par la réforme de l'autorité environnementale (avis et décisions de cas par cas) avait été évalué à environ 150 par an pour la Normandie (estimation sur la base des chiffres de l'année 2015).

Au cours de ses sept premiers mois de fonctionnement, la MRAe Normandie a examiné **87 dossiers** :

- **67 décisions au cas par cas ont été prises**, dont 5 par délégation de compétences ; **7 décisions ont conduit à soumettre le dossier** à évaluation environnementale ;
- **17 avis ont été rendus et 3 dossiers ont donné lieu** à « absence d'avis » ;
- il n'y a pas eu de demande de cadrage préalable formalisé ;
- il n'y a pas eu de recours gracieux ni contentieux ;
- 2 dossiers ont été évoqués par l'Ae nationale.

La **carte** figurant en annexe 1 permet de localiser les communes ayant soumis des dossiers à la MRAe en 2016. Les statistiques plus détaillées de l'activité de la MRAe Normandie depuis sa création sont les suivantes :

Avis

Type de document	Procédure	Nombre d'avis émis	Nb de dossiers évoqués par l'Ae nationale	Nombre de d'absence d'avis
Carte communale	Élaboration	0		1
	Révision	0		
Plan local d'urbanisme	Élaboration	12		1
	Révision	3		1
	Mise en compatibilité	1	2	
Plan local d'urbanisme intercommunal	Élaboration	1		
	Révision	0		
	Mise en compatibilité	0		
Schéma de cohérence territorial		0		
Zonage d'assainissement		0		
Autre plan programme		0		
TOTAL		17	2*	3

*Mise à 2x2 voies de la RN154 entre Nonancourt et Allaines et mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) de Rouen et de Petit Quevilly avec les aménagements des accès du pont Flaubert.

Cas par cas

Type de document	Procédure	Nombre de décisions prises	Dont décisions de soumission
Carte communale	Élaboration	1	
	Révision	2	
Plan local d'urbanisme	Élaboration	26	6
	Révision	13	1
	Mise en compatibilité	7	
Plan local d'urbanisme intercommunal		0	
Zonage d'assainissement		17	
Autre plan programme	AVAP*	1	
TOTAL		67	7

* Aire de valorisation de l'architecture et du patrimoine

Il convient de relever que les 17 avis rendus ont porté majoritairement sur les plans locaux d'urbanisme (PLU) (un seul plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)) ; de même, près des deux-tiers des 67 décisions prises ont porté sur des PLU et environ un tiers sur des zonages d'assainissement. Les autres plans et programmes n'ont été représentés qu'à travers une aire de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP).

En annexe 2 figurent les mêmes statistiques disponibles pour le premier semestre 2016 (avant création de la MRAe Normandie) et pour les années 2013 à 2015 (dans le même périmètre d'action que celui relevant de la compétence de la MRAe, c'est-à-dire celui des plans et programmes). L'examen de ces données chiffrées fait ressortir **un net accroissement de l'activité de l'autorité environnementale dans le périmètre de compétence de la MRAe pour les plans et programmes.**

La création de la MRAe en mai 2016 a par ailleurs fortement mobilisé l'équipe du PEE sur l'instruction des plans/programmes et la mise au point des modalités de fonctionnement avec la nouvelle autorité environnementale.

Après cette première période d'adaptation, le fonctionnement du PEE avec la MRAe s'est constamment renforcé. Le PEE a disposé en 2016, pour assurer l'ensemble de ses tâches, de 12 postes, dont 3 ont été durablement vacants. A noter qu'à partir de janvier 2017, l'équipe du PEE sera à effectif complet, suite à l'arrivée de nouveaux agents.

Les premiers enseignements

Sur les avis

La MRAe a d'emblée pris le parti de veiller à ce que le format retenu soit **auto-portant et peu technique afin d'être accessible au plus grand nombre de lecteurs** (« L'avis doit être écrit pour être lu »). Ainsi, elle attache du prix à ce que ressortent clairement :

- une identification différenciée et proportionnée des enjeux de chaque dossier, conduisant à adapter le contenu et la longueur de l'analyse aux spécificités environnementales relevées dans le cadre de l'instruction du dossier ;
- une caractérisation succincte du contexte global (notamment géographique et environnemental) de chaque plan et programme étudié ;
- le signalement, dans le corps du texte et sous forme d'observations ou de « recommandations » mises en évidence par une présentation en caractères italiques gras, des principaux points sur lesquels elle attire l'attention du maître d'ouvrage et du public ;
- une synthèse et une carte de localisation, placées en ouverture du dossier, permettent d'exposer succinctement le contexte et les points d'attention principaux retenus ;
- le caractère le plus accessible et pédagogique possible pour le grand public (avec recours autant que nécessaire aux notes de bas de page explicatives) ;
- la qualité de forme et rédactionnelle du document.

Les premières séances de la MRAe Normandie ont surtout porté sur la formalisation des avis, leur structuration, et leur focalisation sur les enjeux majeurs. Les avis font l'objet d'échanges rapprochés entre les chargés de mission et les correspondants de la MRAe ainsi que lors des séances collégiales, contribuant à l'élaboration progressive d'une doctrine partagée. L'investissement de l'ensemble des membres de la MRAe dans la consolidation de cette doctrine et dans l'approfondissement de leur connaissance des enjeux des dossiers et du territoire normand permettra à l'avenir de conforter l'examen proportionné des enjeux dans les avis émis.

Ce sont **79 observations / recommandations** qui ont été formulées au travers des 17 avis rendus. Les principaux thèmes de recommandations, qui font ressortir les insuffisances ou manques les plus fréquents, portent sur les domaines suivants :

- la **conduite de la démarche d'évaluation environnementale** : insuffisance de description de la démarche itérative suivie, de la dynamique à l'œuvre sur le territoire pour bien caractériser le contexte, des hypothèses sous-tendant les projections de développement, des différents scénarios (ou variantes) envisagés, des éléments/processus ayant conduit en toute transparence aux choix opérés (hiérarchisation des enjeux, critères de priorisation, arbitrages des conflits d'usage), des retours des consultations organisées ;
- et plus particulièrement, le manque fréquent de lisibilité sur l'application de la **démarche « éviter / réduire / compenser »** ;
- le **dispositif de suivi des effets** du document d'urbanisme, avec la définition des indicateurs retenus (souvent généralistes et peu ciblés), la justification de leur seuil et la proposition de mesures correctives en cas de dépassement (ex : effet de l'extension d'une zone urbaine sur l'augmentation de la fréquentation d'espaces sensibles littoraux par le public) ;
- la clarté, la lisibilité, la cohérence et la pédagogie du **résumé non technique** destiné à faciliter l'appropriation du dossier par un large public afin de favoriser sa participation à la décision ;
- la présentation des modalités de prise en compte effective par le document d'urbanisme des **différentes planifications environnementales de rang supérieur**, en premier lieu les SCoT ;
- la justification de certains **zonages** (ex : camping en zone d'inondation) et des prescriptions figurant dans le **règlement écrit** (ex : zones humides classées en zones agricoles avec des prescriptions insuffisamment protectrices) ; cela renvoie à la **cohérence** entre les divers documents : affichage PADD / explication dans le rapport de présentation / traduction réglementaire.

Sur le fond, s'agissant de la complétude de l'évaluation environnementale, les principales marges de progrès identifiées au regard des sensibilités environnementales portent sur :

- la préservation des **espaces naturels sensibles** (notamment littoraux et zones humides), de leur continuité écologique et des espèces animales et végétales associées ; la problématique de la **biodiversité ordinaire** mérite notamment, selon la MRAe, d'être mieux appréhendée et traitée ;
- l'insuffisance des **évaluations d'incidence Natura 2000**, ou leur caractère non conclusif ;
- la préservation des **zones humides** dûment identifiées et répertoriées ;

- la justification de la **consommation d'espaces** et de l'absence d'alternative à cette artificialisation des sols et son impact direct sur les milieux et sur l'activité agricole ; le besoin d'accroître la lisibilité et la fiabilité des calculs permettant d'étayer le raisonnement entre perspectives démographiques / objectifs en termes d'accueil de population / besoins en logements / recensements des potentiels (vacance, renouvellement urbain, dents creuses) / besoins en surfaces « nouvelles » à urbaniser (question de la densité) / besoins en zones AU ;
- la **protection qualitative et quantitative des eaux**, marines et continentales ;
- la **préservation des paysages**, particulièrement mais pas uniquement en bordure littorale ;
- la prise en compte du risque **inondation** et submersion marine, et surtout l'anticipation des **évolutions probables du trait de côte** sous l'influence du réchauffement climatique ;
- la prise en compte accrue des **déplacements actifs** ;
- la prise en compte globale de la **transition écologique et énergétique**.

La MRAe n'a pas de retour sur l'accueil que reçoivent ses avis chez les pétitionnaires, ni sur la façon dont ceux-ci sont exploités par les commissaires enquêteurs et par le public.

Sur les cas par cas

Les premières séances de la MRAe Normandie ont surtout porté sur la formalisation des décisions, leur structuration. Le principe qui a émergé des premières décisions est celui de la soumission à évaluation environnementale en cas de doute ou d'imprécision du dossier en termes d'incidences environnementales.

La MRAe prend cependant systématiquement le parti de s'interroger, en cas de soumission, sur **la plus-value attendue de l'évaluation environnementale prescrite**, afin de proportionner ses décisions aux bénéfices réels espérés sur la préservation de l'environnement. Ce qui l'a conduite à veiller à :

- **la qualité, la précision et la clarté de l'argumentation** construite dans les « considérant » sur lesquels s'appuie la décision de soumission (ou non) ; il s'agit en effet de caractériser de la façon la plus pertinente possible les conditions dans lesquelles les enjeux environnementaux ont été pris en compte dans la décision de la MRAe (faisceaux d'enjeux significatifs ou focalisation sur un enjeu lourd plus particulier) ;
- **l'aspect pédagogique de la décision** afin de permettre à un large public (la décision est en effet jointe au dossier soumis à enquête publique) de comprendre les analyses motivant tel ou tel choix ;
- la qualité de forme et rédactionnelle du document.

Ainsi, les raisons qui ont conduit la MRAe Normandie à soumettre 7 dossiers (PLU) à évaluation environnementale en 2016 relèvent, pour l'essentiel, d'une insuffisance de prise en compte de la protection effective d'espaces naturels sensibles, de la protection effective des eaux (nappes superficielles), d'une interrogation sur l'importance de la consommation d'espaces, ou d'un cumul d'enjeux de divers ordres.

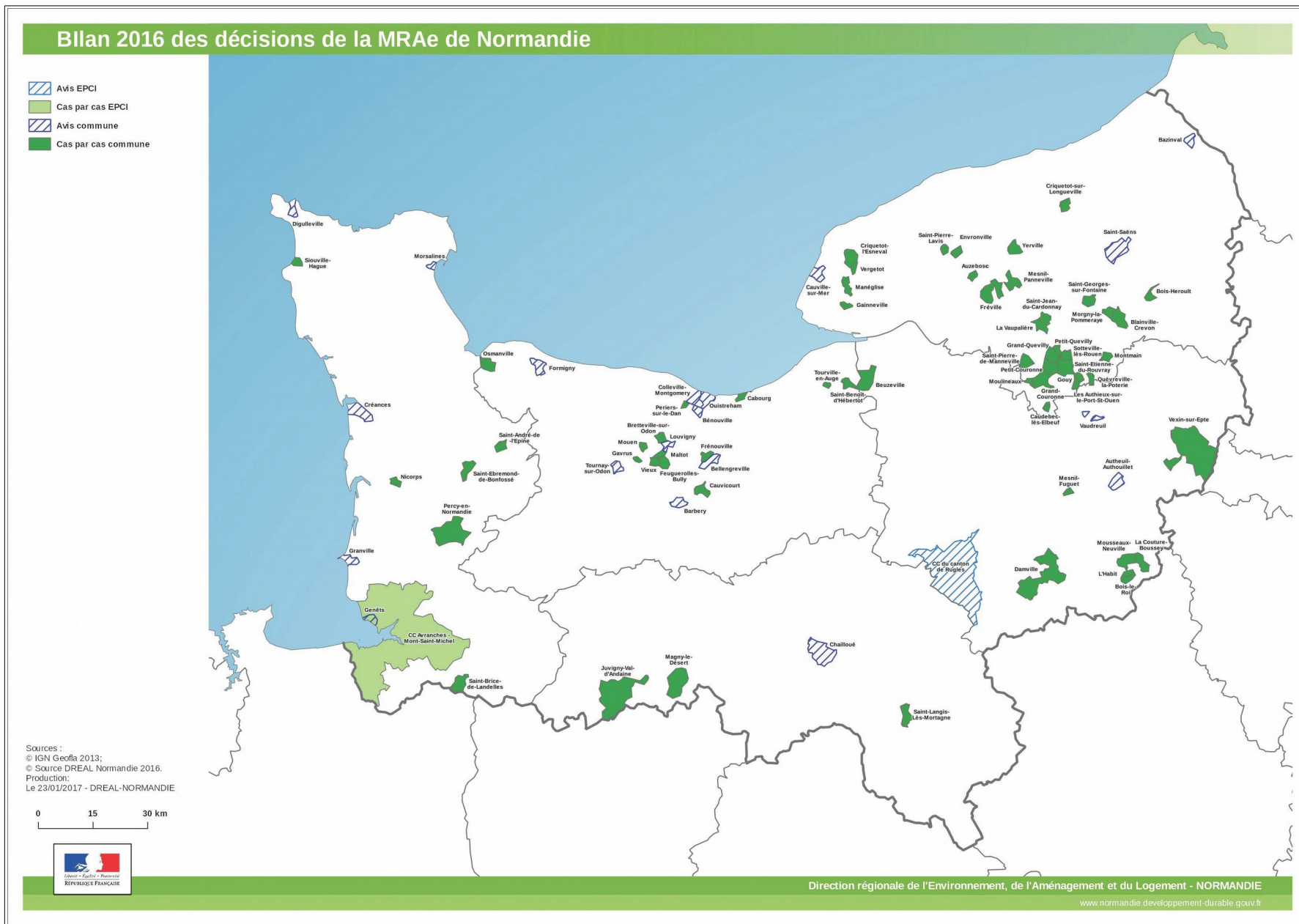
L'un des 7 dossiers soumis a d'ailleurs donné lieu à retrait par la commune et révision de son projet avant nouvelle soumission à examen au cas par cas.

Sur l'ensemble de l'activité

A l'issue de ses sept premiers mois d'activité, la MRAe Normandie dégage quelques premiers enseignements pour la suite de son activité :

- l'importance de **la qualité du document de planification intégrateur qu'est le SCoT**, qui fixe le cadre de toutes les déclinaisons des PLU ; la MRAe a été saisie, à la fin de l'année 2016, d'une première demande d'avis sur un SCoT, qu'elle examinera en début d'année 2017. Elle s'attachera par ailleurs à prendre connaissance des bilans en cours de mise en œuvre, établis tous les 6 ans pour les SCoT existants ;
- l'importance de mieux appréhender le sujet récurrent et prégnant en Normandie des enjeux environnementaux liés à **la consommation foncière**, afin de se doter de références communes en termes d'attendus et de sensibiliser les décideurs à explorer de façon plus déterminée les voies alternatives de développement territorial ;
- la nécessité de continuer à forger ou consolider des doctrines, y compris par un partage national sur différents enjeux environnementaux des documents d'urbanisme (consommation foncière, « **zonage d'assainissements** », **risque inondation par remontée de nappes, biodiversité ordinaire,...**) ;
- la nécessité d'inciter à mieux aborder **le thème du changement climatique, de la sobriété énergétique et des énergies vertes** dans les évaluations environnementales des dossiers de planification urbaine
- la nécessité d'organiser les retours vers la MRAe la prise en compte de ses recommandations / observations par les maîtres d'ouvrage.

Annexe 1 : Cartographie localisant les avis et décisions de la MRAe Normandie en 2016



Annexe 2 : Statistiques 1^{er} semestre 2016 et 2013-2015 de l'autorité environnementale normande

DU 01-01-2016 AU 30-06-2016

AVIS

Type de document	Procédure	Nombre total	Observations
CC	Élaboration	0	
	Révision		
PLU	Élaboration	37	
	<i>(dont révisions de POS en PLU?)</i>		
	Révision		
PLUi	MEC	0	
	Élaboration		
	Révision		
ScoT	MEC	0	
	Élaboration		
Zonages d'assainissement	Révision	0	
Autres PP du code de l'environnement		1	schéma cultures marines
TOTAL		38	

CAS par CAS

Type de document	Procédure	Nombre total	Observations
CC	Élaboration	4	
	Révision		
PLU	Élaboration	32	
	<i>(dont révisions de POS en PLU?)</i>		
	Révision		
PLUi	MEC	0	
	Élaboration		
	Révision		
Zonages d'assainissement	MEC	5	
Autres PP du code de l'environnement		3	AVAP
TOTAL		44	

DU 01-01-2013 AU 31-12-2015

AVIS

Type de document	Procédure	Nombre total	Observations
CC	Élaboration	24	
	Révision		
PLU	Élaboration	74	
	<i>(dont révisions de POS en PLU?)</i>		
	Révision		
PLUi	MEC	0	
	Élaboration		
	Révision		
ScoT	MEC	8	
	Élaboration		
Zonages d'assainissement	Révision	0	
Autres PP du code de l'environnement		7	5 mines et carrières + 2 PDU
TOTAL		113	

CAS par CAS

Type de document	Procédure	Nombre total	Observations
CC	Elaboration	41	
	Révision		
PLU	Elaboration	150	
	<i>(dont révisions de POS en PLU?)</i>		
	Révision		
PLUi	MEC	0	
	Elaboration		
	Révision		
Zonages d'assainissement	MEC	27	
Autres PP du code de l'environnement		9	AVAP
TOTAL		227	

Annexe 3 : Tableaux précisant le champ de compétences de la MRAe

Plans et programmes relevant du code de l'urbanisme :

PLANS, SCHÉMAS, PROGRAMMES
Les schémas de cohérence territoriale (SCoT)
Les plans locaux d'urbanisme (PLU)
Les cartes communales (CC)

La MRAe doit être saisie sur ces plans soit pour avis, soit pour décision au cas par cas pour déterminer leur éligibilité à évaluation environnementale. Voir le logigramme ci-dessous.

Autres Plans et programmes relevant du code de l'environnement :

Ceux qui figurent en italique et en surligné jaune relèvent de la formation nationale d'Autorité environnementale du CGEDD, qui doit être saisie directement

Liste des plans et programmes soumis à avis :

PLANS, SCHÉMAS, PROGRAMMES
Schéma d'aménagement et de gestion des eaux prévu par les articles L. 212-3 à L. 212-6 du code de l'environnement
Zone d'actions prioritaires pour l'air mentionnée à l'article L. 228-3 du code de l'environnement
Plan départemental des itinéraires de randonnée motorisée prévu par l'article L. 361-2 du code de l'environnement
Plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à évaluation des incidences Natura 2000
<i>Schéma mentionné à l'article L. 515-3 du code de l'environnement (Schéma des carrières)</i>
Plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux
Plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets issus de chantiers du BTP
<i>Schéma départemental d'orientation minière prévu par l'article L. 621-1 du code minier</i>
Réglementation des boisements prévue par l'article L. 126-1 du code rural et de la pêche maritime
Plan de déplacements urbains prévu par les articles L. 1214-1 et L. 1214-9 du code des transports
Schéma de mise en valeur de la mer
Schéma des structures des exploitations de cultures marines fixant le régime de l'autorisation des exploitations de cultures marines
Programme opérationnel mentionné à l'article 32 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999
Schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables prévu par l'article L. 321-7 du code de l'énergie
<i>Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie prévu par l'article L. 222-1 du code de l'environnement</i>
<i>Schéma régional de cohérence écologique prévu par l'article L. 371-3 du code de l'environnement</i>
Plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets dangereux prévu par l'article L. 541-13 du code de l'environnement
<i>Programme d'actions régional pour la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole prévu par le IV de l'article R. 211-80 du code de l'environnement</i>
Directives d'aménagement mentionnées au 1° de l'article L. 122-2 du code forestier
Schéma régional mentionné au 2° de l'article L. 122-2 du code forestier
Schéma régional de gestion sylvicole mentionné au 3° de l'article L. 122-2 du code forestier
Plan pluriannuel régional de développement forestier prévu par l'article L. 122-12 du code forestier
Schéma régional de développement de l'aquaculture marine prévu par l'article L. 923-1-1 du code rural et de la pêche maritime
Schéma régional des infrastructures de transport prévu par l'article L. 1213-1 du code des transports
<i>Contrat de plan Etat-Région prévu par l'article 11 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification</i>
<i>Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire prévu par l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions</i>

Liste des plans et programmes soumis à décision au cas par cas :

PLANS, SCHÉMAS, PROGRAMMES
Directive de protection et de mise en valeur des paysages prévue par l'article L. 350-1 du code de l'environnement
<i>Plan de prévention des risques technologiques prévu par l'article L. 515-15 du code de l'environnement et plan de prévention des risques naturels prévisibles prévu par l'article L. 562-1 du même code</i>
Stratégie locale de développement forestier prévue par l'article L. 123-1 du code forestier
Zones mentionnées aux 1o à 4o de l'article L. 2224-10 du code général des collectivités territoriales
<i>Plan de prévention des risques miniers prévu par l'article L. 174-5 du code minier</i>
Zone spéciale de carrière prévue par l'article L. 321-1 du code minier
Zone d'exploitation coordonnée des carrières prévue par l'article L. 334-1 du code minier
Aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine prévue par l'article L. 642-1 du code du patrimoine
Plan local de déplacement prévu par l'article L. 1214-30 du code des transports
Plan de sauvegarde et de mise en valeur prévu par l'article L. 313-1 du code de l'urbanisme

