



MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Rapport annuel 2019

de la mission régionale
d'autorité environnementale

MRAE

Auvergne - Rhône - Alpes



LE MOT DU PRÉSIDENT DE LA MRAe

Jean-Pierre Nicol

Président de la MRAe Auvergne-Rhône-Alpes

L'évaluation environnementale est une démarche qui a vocation à accompagner les acteurs tout au long de l'élaboration de leurs projets ou documents de planification pour les aider à faire les meilleurs choix possibles.

Elle consiste pour l'essentiel à :

- identifier les différentes solutions possibles au regard de l'objectif recherché,
- identifier les impacts de ces différentes solutions sur l'environnement et la santé humaine,
- choisir la solution qui sera retenue au regard de ses conséquences, en particulier sur l'environnement et la santé,
- rechercher les mesures permettant d'éviter ou de réduire les impacts négatifs de la solution retenue et de compenser ses impacts résiduels.

C'est donc avant tout, sur le fond, une démarche de bon sens, encore parfois mal comprise.

Cette démarche doit être retranscrite dans un rapport (étude d'impact, rapport environnemental, rapport de présentation) qui est présenté au public, notamment lors des enquêtes publiques. La mission de l'autorité environnementale est notamment de donner un avis sur la qualité des éléments présentés et la manière dont ils prennent en compte l'environnement. Cet avis, indépendant des acteurs qui ont réalisé et financé les études et qui sont intéressés à sa réalisation, permet au public et aux autorités décisionnaires de disposer d'une information crédible et d'intervenir de façon éclairée. Outre son intérêt pour aider les acteurs à améliorer leurs projets, il contribue ainsi, de façon essentielle, au bon exercice de la démocratie environnementale.

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Auvergne-Rhône-Alpes a été créée il y a maintenant quatre ans, comme toutes les autres MRAe, pour assurer la fonction d'autorité environnementale de façon indépendante des autorités décisionnaires, tout d'abord sur les documents de planification, puis depuis deux ans également sur les projets. Pour assurer sa mission, la MRAe dispose de l'appui du pôle Autorité environnementale de

la DREAL qui est placé pour ce faire sous son autorité fonctionnelle et qui prépare les projets d'avis et de décisions.

À la veille d'arrêter mon activité professionnelle, je mesure le chemin parcouru en quatre ans. La mise en œuvre de cette nouvelle organisation, inédite, a été une aventure collective passionnante. En particulier, le caractère collégial de la MRAe et la présence en son sein de personnes extérieures à l'administration se sont révélés des éléments puissants et essentiels de la qualité de sa production et de sa valeur ajoutée.

Je dois souligner la très forte implication de toutes les personnes concernées par cette mission, tant des membres de la MRAe que j'ai l'honneur de présider que des agents du pôle AE de la DREAL concernés, et je tiens personnellement à les en remercier.

Force est cependant de constater qu'au global les moyens mis à disposition de la MRAe sont tout à fait insuffisants pour lui permettre d'assurer pleinement sa mission. Le flux de dossiers de la région Auvergne-Rhône-Alpes est le plus élevé de toutes les régions françaises et l'activité de la MRAe n'a cessé d'augmenter depuis sa création. Un nombre important de dossiers ne peut donc faire l'objet d'avis, ce qui pose question pour l'information du public et le bon exercice de la démocratie environnementale.

Quoi qu'il en soit, quatre ans après sa création, l'expérience accumulée et la maturité acquise permettent à la MRAe de tirer de nombreux enseignements. Les principaux sont exposés en partie 4 du présent rapport d'activité ; ils précisent et complètent ceux déjà présentés dans les rapports d'activité précédents. Nous espérons qu'ils seront utiles à tous les porteurs de projet concernés et contribueront à augmenter la valeur ajoutée qu'ils peuvent tirer de l'évaluation environnementale et, plus globalement, à faire avancer la prise en compte de l'environnement par tous les acteurs de cette belle et dynamique région.

Les membres de la MRAe se joignent à moi pour vous en souhaiter bonne lecture.



SOMMAIRE

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

Le cadre juridique
La MRAe Auvergne-Rhône-Alpes

2 Les décisions après examen au cas par cas

3 Les avis sur les plans et programmes et sur les projets

4 Observations de la MRAe sur les dossiers de demande d'avis

Observations générales

- Évaluation environnementale et Avis de l'Autorité environnementale
- Justification des choix
- Dispositif de suivi
- Résumé non techniques

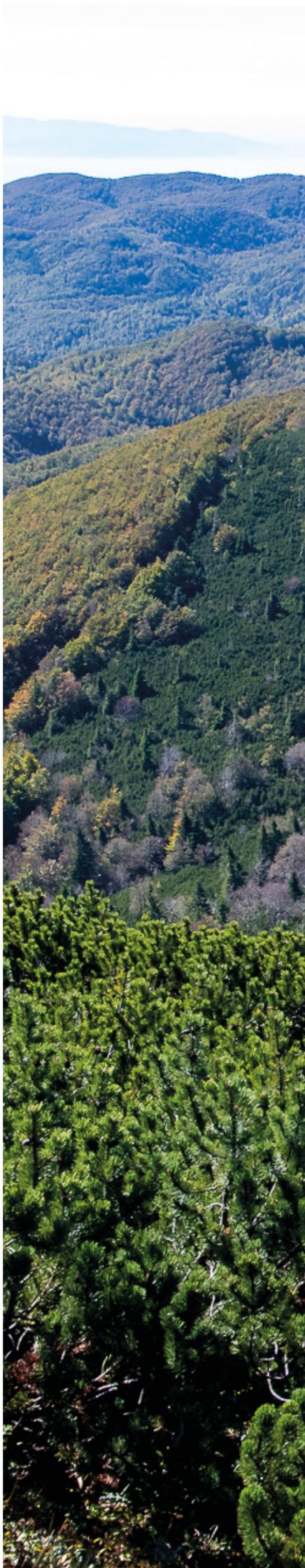
Plans et programmes

- Schémas de cohérence territoriale
- Plans locaux d'urbanisme intercommunaux
- Mises en comptabilité des documents d'urbanisme
- Plans climat-air-énergie territoriaux

Projets

- Observations générales sur les études d'impact
- ZAC et autres projets d'aménagement urbain
- Domaines skiabiles
- Carrières
- Parcs photovoltaïques

5 Données Chiffrées



L'organisation de la MRAe Auvergne-Rhône-Alpes

1

Le cadre juridique

En fonction de leurs caractéristiques propres et de leurs impacts potentiels sur l'environnement, certains projets (réalisations, interventions ou activités concrètes) et plans et programmes (documents de planification) doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale, soit de façon systématique, soit après un examen au cas par cas.

Ces évaluations sont réalisées sous la responsabilité des maîtres d'ouvrage de ces projets et des responsables de ces plans et programmes. 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 et des autorités qui les autorisent, rende un avis public sur la qualité des évaluations et de la prise en compte de l'environnement par les projets et les plans/programmes évalués. Pour ceux qui doivent faire l'objet d'un examen au cas par cas, la décision de les soumettre ou non à évaluation environnementale est également prise par une autorité environnementale.

Les missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) ont été créées en 2016 au sein du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) pour assurer la mission d'autorité environnementale pour les plans et programmes locaux¹. Pour l'exercice de leur mission, les MRAe bénéficient de l'appui technique d'agents de la DREAL² de la région concernée, qui sont alors placés sous l'autorité fonctionnelle du président de la MRAe.

En 2018, l'activité des MRAe a connu des évolutions importantes du fait de deux décisions du Conseil d'État :

- Le 19 juillet 2017, le Conseil d'État a annulé certains articles du code de l'urbanisme³ qui, notamment, exonéraient d'examen au cas par cas la plupart des modifications de plans locaux d'urbanisme (PLU). En l'attente d'une modification idoine de ce code et pour assurer la sécurité juridique des modifications de PLU, les services de l'État ont conseillé aux collectivités de demander un examen au cas par cas de ces dossiers pour déterminer s'il y avait lieu, ou pas, de les soumettre à évaluation environnementale. Il en est résulté une augmentation brutale et très importante du nombre total de décisions après examen au cas par cas⁴.



1 Cf. décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 portant réforme de l'autorité environnementale. 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 projet. 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 »).

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

3 La décision n° 400420 du 19 juillet 2017 du Conseil d'État a annulé les articles R. 104-1 à R. 104-16 du code de l'urbanisme « en ce qu'ils n'imposent pas la réalisation d'une évaluation environnementale dans tous les cas où, d'une part, les évolutions apportées au plan local d'urbanisme par la procédure de la modification et, d'autre part, la mise en compatibilité d'un document local d'urbanisme avec un document d'urbanisme supérieur, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement au sens de l'annexe II de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 ».

4 Pour la MRAe ARA, les toutes premières décisions après examen au cas par cas concernant des modifications de PLU sont apparues, de façon très limitée, fin 2017 : 2, 3 et 9 décisions respectivement en octobre, novembre et décembre 2017. Elles ont représenté 204 décisions en 2018 et 273 décisions en 2019, à comparer à un total, tous dossiers confondus, de 308 décisions en 2017.



- Le 6 décembre 2017, le Conseil d'État a annulé les dispositions du code de l'environnement⁵ qui désignaient les préfets de région comme autorités environnementales pour certains projets ; cette décision n'étant assortie d'aucun délai, elle était donc d'effet immédiat. Dans l'attente d'un décret modificatif, le ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) a demandé aux MRAe, par une note technique du 20 décembre 2017, d'exercer à titre transitoire et sans délai la compétence qui était jusqu'alors exercée par les préfets de région pour rendre les avis d'autorité environnementale pour les projets⁶. Pour la MRAe ARA, cette compétence transitoire s'est traduite en 2018 par un doublement du nombre d'avis par rapport à l'année précédente.

Par la même décision du 6 décembre 2017, le Conseil d'État a par ailleurs considéré que la mise en place des MRAe satisfaisait aux exigences du droit européen du fait que :

- ses membres sont nommés à raison de leurs compétences en matière d'environnement et de leur connaissance spécifique des enjeux environnementaux de la région concernée,
- elle est séparée de l'autorité compétente pour autoriser les projets ou plans et programmes,
- le service désigné au sein de la DREAL pour assurer l'appui à la MRAe doit disposer de moyens humains et administratifs dédiés à cette mission et est placé sous l'autorité fonctionnelle du président de la MRAe.

Les décrets modifiant les codes de l'urbanisme et de l'environnement pour prendre en compte les décisions du Conseil d'État précitées n'ayant pas encore été publiés⁷, les MRAe ont donc rendu des avis sur les projets dans le cadre d'un régime transitoire sans qu'aucun texte législatif ou réglementaire ne les désigne comme autorité environnementale. Cependant, par un avis du 27 septembre 2018, le Conseil d'État a confirmé que, en l'attente de nouvelles dispositions réglementaires, l'avis d'autorité environnementale sur les projets pouvait valablement être rendu par les MRAe.

⁵ Décision n° 400559 du 6 décembre 2017 du Conseil d'État.

⁶ Les décisions après examen au cas par cas pour les projets sont restées confiées aux préfets de région.

⁷ Le décret relatif à l'autorité environnementale et à l'autorité chargée de l'examen au cas par cas a été publié le 3 juillet 2020 sous le numéro 2020-844.

La MRAe Auvergne-Rhône-Alpes

Les membres permanents du CGEDD :



Jean-Pierre Nicol
Président



Pascale Humbert



François Duval



Véronique Wormser



Joël Prillard
à compter du 11 juillet 2019



Jean-Marc Chastel
à compter du 12 mai 2020

Les chargés de mission :



Marc Ezerzer
Chargé de mission
à compter du 1^{er} juillet 2019



Yves Majchrzak
Chargé de mission
à compter du 1^{er} mars 2020

le secrétariat :



Sylvie Hovette
Secrétariat

Les membres associés en qualité de personnalité qualifiée:



Catherine Argile
Retraitée, ex-chef de service Urbanisme-Environnement à la DDT du Cantal



Patrick Bergeret
Ingénieur hydrogéologue conseil



Jean Paul Martin
Retraité, ex-président de chambre à la Cour administrative d'appel de Lyon

L'organisation

Avis et décisions relatifs aux plans et programmes

Pour l'exercice des missions qui lui sont confiées par les textes réglementaires, à savoir les décisions après examen au cas par cas et les avis pour les plans et programmes, la MRAe s'appuie depuis sa création en 2016 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. R. 122-25 du code de l'environnement,
- des agents du CGEDD, notamment pour l'appui aux membres, le secrétariat et la publication des avis et décisions⁹.

Les modalités de fonctionnement de la MRAe sont encadrées par le règlement intérieur du CGEDD¹⁰. Conformément à ce règlement intérieur, une convention a été établie en 2016 avec la DREAL pour préciser ces modalités de fonctionnement¹¹. Ces modalités ont ensuite été adaptées pour prendre en compte le retour d'expérience. En pratique, pour les dossiers relatifs aux plans et programmes :

- les demandes d'avis et d'examen au cas par cas sont réceptionnées par le pôle « Autorité environnementale » (pôle AE) de la DREAL, qui en accuse réception auprès des pétitionnaires ;
- le pôle AE de 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, à l'aide d'une proposition motivée du pôle AE de la DREAL fondée sur une pré-évaluation du niveau d'enjeu de chaque dossier et de la capacité du pôle AE à produire les projets d'avis. Il est veillé à ce que les absences d'avis soient positionnées sur les dossiers de plus faibles enjeux et à ce que les dossiers de plus forts enjeux soient traités en formation collégiale, les avis sur dossiers d'enjeux plus « moyens » pouvant être rendus par délégation ;
- les dossiers sont instruits par les agents du pôle AE de la DREAL, qui transmettent les projets d'avis et de décision après examen au cas par cas à la MRAe ;
- 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 collégialement) et entre la MRAe et le pôle AE de 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 secrétariat du CGEDD pour la mise en ligne sur le site des MRAe. Ils sont également mis en ligne sur le site de la DREAL par celle-ci¹².

Les modalités régissant le recours à la délégation sont fixées par une décision¹³ de la MRAe, adoptée à l'unanimité de ses membres à chaque nouvelle nomination de membre. En pratique, afin de concilier le respect des délais d'instruction prévus par la réglementation avec le maintien d'un examen collégial des avis et décisions :

- les décisions après examen au cas par cas sont systématiquement rendues par délégation, sauf 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 lui paraissant pertinent (courrier électronique, réunion téléphonique) et permettant de respecter les délais ;
- chaque délégataire rend compte, au cours de la réunion collégiale qui suit, des décisions et avis pris en application de la délégation qui lui a été donnée.

8 Les agents du pôle « Autorité environnementale » de la DREAL ont également d'autres missions, en particulier l'appui à la mission d'autorité environnementale exercée par le préfet de région pour les décisions après examen au cas par cas des projets.

9 L'antenne lyonnaise du CGEDD (MIGT – mission d'inspection générale territoriale) a mobilisé pour l'appui à la MRAe une assistante à temps partiel ainsi que, à partir de juillet 2019, un ingénieur senior. En outre, jusqu'à fin 2019, la mise en ligne des décisions et avis a été assurée par le service « communication » du CGEDD.

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

11 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

12 Suite à des changements d'organisation des services centraux du CGEDD d'une part, et des modalités de publication des avis relatifs aux projets d'autre part, les modalités de publication et de notification ont été modifiées à compter du 1er janvier 2020 : les publications sur le site des MRAe sont assurées par la MRAe et les notifications sont assurées par le pôle AE.

13 Cette décision est consultable sur le site internet des MRAe : http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/decision_delegation_mrae_aura_-_12_mai_2020_deliberee.pdf

Avis relatifs aux projets

Pour les avis rendus sur les projets, du fait du caractère transitoire et à effet immédiat de la mission qui a été confiée à la MRAe par la note du 20 décembre 2017 et de l'absence de moyens supplémentaires octroyés à la MRAe¹⁴ et à la DREAL pour ce faire, l'organisation est, sur certains points, différente de celle mise en place pour les plans et programmes. En particulier, les projets d'avis sont élaborés par les agents et services qui les élaboraient antérieurement, selon le type de dossier. Ainsi, en 2019 :

- le pôle AE de la DREAL a traité 65 % des demandes d'avis sur projets,
- les unités départementales (UD) de la DREAL ont traité 32 % des demandes d'avis (carrières, déchets, établissements industriels et logistique, éolien),
- le service eau, hydroélectricité, nature (SEHN) de la DREAL a traité 1,6 % des demandes d'avis,
- les directions départementales de la protection des populations (DDPP) ont traité 1,6 % des demandes d'avis (ICPE relatives à l'élevage).

Le pôle AE de la DREAL :

- assure un suivi de l'ensemble sur la base des éléments transmis par les différents services,
- présente à la MRAe les enjeux des dossiers le plus tôt possible après l'arrivée des demandes d'avis, pour décision des modalités de traitement (collégial, délégation, absence d'avis) en fonction du niveau d'enjeu et de la capacité de production des services,
- appuie les autres services, à leur demande, pour la préparation des projets d'avis,
- relit et, le cas échéant, adapte les avis préparés par les autres services, dans la mesure de ses disponibilités, avant de les transmettre à la MRAe.

Les avis sont ensuite traités par la MRAe comme pour les plans et programmes ; les modalités de délibération collégiale ou de délégation à un membre permanent sont identiques à celles des plans et programmes. En revanche, du fait de l'insuffisance des moyens d'appui internes à la MRAe, les avis délibérés par la MRAe sur les projets n'ont pas été notifiés par elle ni publiés sur son site internet jusqu'à fin 2019¹⁵ ; ces avis ont été notifiés aux demandeurs et publiés sur le site internet de la DREAL¹⁶ par cette dernière, comme c'était le cas antérieurement.

¹⁴ La nomination d'un membre permanent supplémentaire courant 2018 avait été décidée courant 2017, dans le cadre antérieur, du fait de l'insuffisance des moyens de la MRAe pour les seuls plans et programmes.

¹⁵ À compter du 1er janvier 2020, il n'y a plus de différence d'organisation entre les avis « plans-programmes » et les avis « projets » pour la publication et la notification : tous les avis sont publiés par la MRAe sur le site internet des MRAe et notifiés par le pôle AE de la DREAL. Par ailleurs, sur le site de la MRAe, pour les avis « projets » antérieurs à l'année 2020, un lien permet d'accéder directement à la page du site internet de la DREAL sur laquelle ces avis sont publiés.

¹⁶ <http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/projets-r3548.html>



Au plan formel, la convention MRAe-DREAL ne s'applique pas à l'élaboration des avis rendus sur les projets. Du fait du caractère transitoire de cette mission, de la lourdeur de la procédure nécessaire et de l'absence de textes réglementaires idoines, il n'a pas été considéré possible, ni même souhaitable, d'actualiser la convention de 2016. La DREAL et la MRAe ont fait en sorte, de façon aussi pragmatique que possible, d'assurer sans délai la mission d'autorité environnementale pour les projets, mission qui était jusqu'alors confiée au préfet de région.

Les agents des services autres que le pôle AE de la DREAL ne sont pas placés sous l'autorité fonctionnelle du président de la MRAe et de ce fait les principes de séparation fonctionnelle rappelés par le Conseil d'État ne sont pas respectés à ce jour, ce qui n'est pas satisfaisant. Une telle situation était difficilement évitable début 2018 lors de la mise en place du dispositif transitoire : la priorité était d'éviter un vide juridique et un blocage des projets qui aurait été fortement préjudiciable à l'intérêt général.

Comme indiqué dans le rapport d'activité 2018 de la MRAe, il n'était pas justifiable qu'elle perdure. Pour y mettre fin, la DREAL a décidé en août 2019 de modifier l'organisation de l'appui à la MRAe de façon à ce que tous les avis rendus sur projets soient préparés par le pôle AE sous l'autorité fonctionnelle du président de la MRAe. Du fait des délais nécessaires (publication des postes, nomination et formation des agents concernés), cette nouvelle organisation, conforme aux préconisations du Conseil d'État, devrait être en place mi-2020.



Moyens alloués à la mission d'autorité environnementale

Le bon exercice de la mission de la MRAe est totalement dépendant de la capacité du pôle AE de la DREAL à instruire les dossiers et à produire des projets de décisions et d'avis de bonne qualité dans les délais requis.

Les membres de la MRAe tiennent à nouveau à souligner la remarquable mobilisation des agents du pôle AE de la DREAL, et tout particulièrement de son encadrement direct, qui a notamment permis d'éviter que la forte augmentation du nombre de dossiers reçus en 2019 se traduise par une forte augmentation du taux d'absence d'avis (cf. parties 2 et 3 ci-après).

Cependant, la MRAe ne peut que réitérer le constat déjà formulé antérieurement : **les moyens de la DREAL affectés à l'exercice de l'autorité environnementale en Auvergne-Rhône-Alpes sont très insuffisants pour traiter de façon satisfaisante le flux de dossiers de la région, qui est le plus important de toutes les régions françaises.**

Cette insuffisance de moyens dédiés à la préparation des projets d'avis et de décisions a également comme conséquence de mobiliser beaucoup plus fortement les membres de la MRAe amenés, dans des délais très contraints, à outrepasser largement leur rôle en reprenant parfois de façon très approfondie les projets d'avis qui leur sont proposés. Cette situation n'est ni normale ni durable.

Ainsi, malgré le très fort engagement des agents concernés, plus de 60 % des évaluations environnementales des projets, plans et programmes de la région n'ont pas fait l'objet d'avis de la MRAe. Même si celle-ci prend soin de faire en sorte, autant que possible, que des avis soient rendus sur les dossiers à plus forts enjeux environnementaux, **un tel niveau d'absences d'avis est insatisfaisant et pose question quant au bon exercice de sa mission de service public, en particulier pour la bonne information du public mais aussi pour la bonne prise en compte de l'environnement et pour la sécurité juridique des projets et des plans et programmes concernés.**

Les réunions

En 2019, la MRAe s'est réunie 28 fois en formation collégiale, généralement à la fréquence d'une réunion toutes les deux semaines, dans les locaux de la DREAL, soit à Clermont-Ferrand, soit à Lyon. Dans tous les cas, un dispositif de visioconférence permet de faire participer à la réunion des agents du pôle AE de la DREAL situés sur l'autre site.

À deux exceptions près, il y a toujours eu deux membres associés présents à chaque réunion. Le nombre de membres permanents a toujours été d'au moins deux membres présents.

En outre :

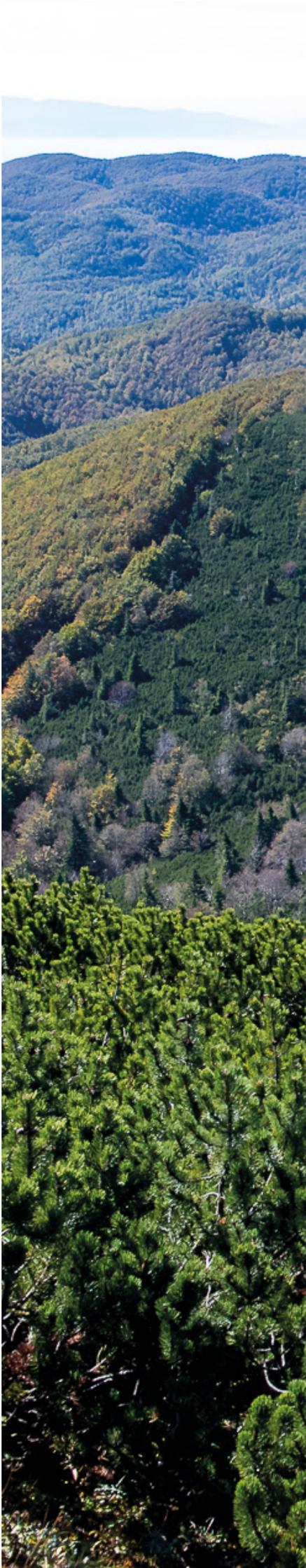
- les membres de la MRAe ont participé à six réunions de l'ensemble des agents du pôle AE de la DREAL, pour analyser les retours d'expérience, échanger sur les difficultés rencontrées et identifier des pistes d'amélioration ;

- la MRAe a participé à plusieurs réunions des référents « évaluation environnementale » des UD de la DREAL (5 réunions) et des DDPP (1 réunion) pour échanger avec eux sur les principes et modalités d'élaboration des avis sur les projets ;

- les membres de toutes les MRAe et de la formation d'Autorité environnementale du CGEDD ont été réunis en mars 2019 à La Défense pour un échange d'expériences et la mise en place de travaux de mutualisation entre les MRAe.

Par ailleurs, la MRAe et la DREAL ont participé conjointement à une réunion de la Compagnie des commissaires enquêteurs de la Drôme en mars, et à une réunion de la Compagnie des commissaires enquêteurs d'Ardèche en juillet, pour présenter les principes de l'évaluation environnementale et la façon dont est organisée l'élaboration des décisions et avis d'autorité environnementale, et répondre aux questions des commissaires enquêteurs sur ces sujets.





Les décisions après
examen au cas par cas

2

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'environnement¹⁷ et décider s'ils doivent, en conséquence, faire l'objet d'une évaluation environnementale.

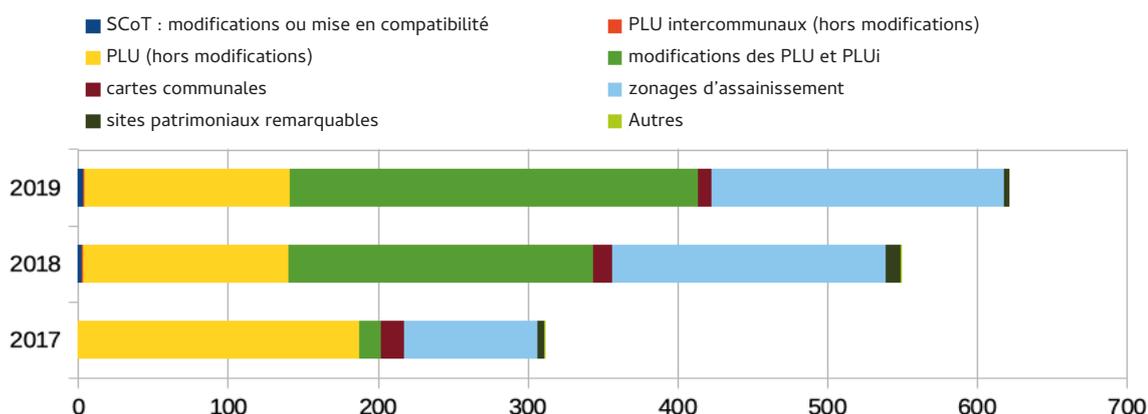
Dans son domaine de compétence (documents de planification locaux), cet examen est réalisé par la MRAe qui doit prendre la décision correspondante dans un délai de deux mois à compter de la réception de la demande par le pôle AE de la DREAL. Les critères pour décider si un plan ou programme doit être soumis ou non à évaluation environnementale sont de deux ordres¹⁸ :

- les caractéristiques du plan ou programme, notamment la mesure dans laquelle il définit un cadre pour d'autres projets ou activités et les enjeux 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,
 - ◊ l'ampleur et l'étendue spatiale des incidences (taille de la population, zone géographique),
 - ◊ la valeur et la vulnérabilité de la zone susceptible d'être touchée,
 - ◊ les risques pour la santé humaine ou l'environnement.

Il apparaît assez fréquemment que certains pétitionnaires considèrent la décision de soumettre un projet de plan ou programme à évaluation environnementale comme une sanction pour un projet qui serait jugé de mauvaise qualité environnementale par la MRAe. Ce n'est pas son objet : une telle décision 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.

Nombre de décisions après examen au cas par cas par type de plan et programme



Au cours de l'année 2019, la MRAe a rendu **622 décisions** :

- 68 % de ces décisions sont rendues au titre du code de l'urbanisme (plans locaux d'urbanisme pour l'essentiel), dont une majeure partie (44 % du total des décisions) pour les seules modifications de PLU qui n'ont commencé à apparaître que fin 2017,
- 32 % de ces décisions sont rendues au titre du code de l'environnement, dont la quasi-totalité (31,4 %) pour des zonages d'assainissement des eaux usées et/ou des eaux pluviales.

Les modifications de PLU et les zonages d'assainissement représentent à eux seuls, les trois quarts des dossiers analysés. Au global, le flux des demandes

d'examen au cas par cas a **augmenté de 13 % par rapport à 2018**, la quasi-totalité de cette hausse étant liée aux modifications de PLU. Cette augmentation conséquente intervient après une augmentation très importante en 2018 par rapport à 2017, soit un quasi-doublement (+99 %) en deux ans.

17 L'environnement est entendu au sens large 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.

18 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.

Le taux moyen de soumission à évaluation environnementale s'élève à 6 % (7 % en 2018). Ce taux est sensiblement différent selon les types de dossiers :

- 20 % pour les PLU, hors modifications (c'est-à-dire : élaborations, révisions, mises en compatibilité dans le cadre d'une déclaration de projet). Ils représentent 22 % des dossiers mais les trois quarts des soumissions,
- 3 % pour les modifications de PLU,
- 0 % pour les zonages d'assainissement.

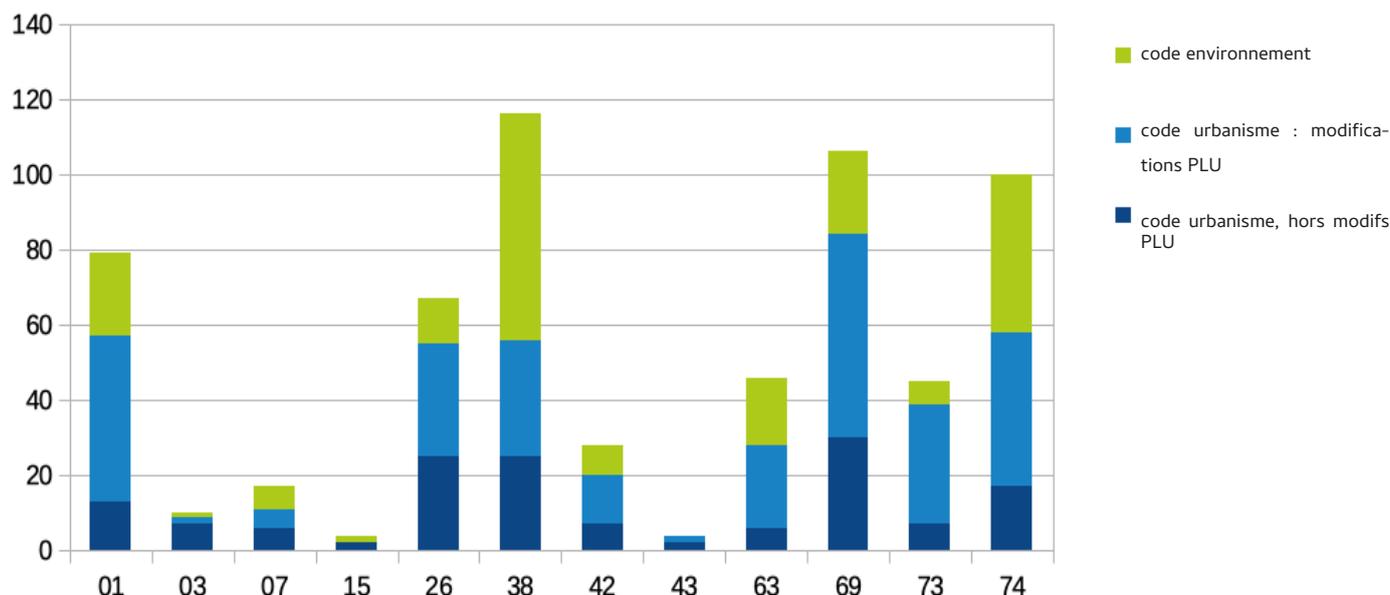
Le nombre de décisions varie fortement selon les départements ; les cinq départements de l'Isère, du Rhône, de la Haute-Savoie, de l'Ain et de la Drôme représentent à eux seuls 75 % des décisions rendues en 2018.

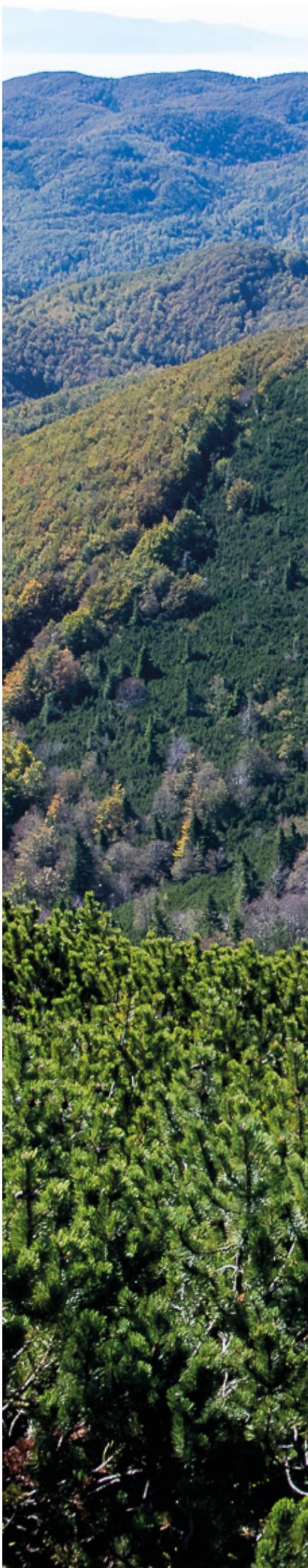
Quatorze décisions ont été rendues en formation collégiale à la suite d'un recours gracieux contre une décision initiale de soumission à évaluation environnementale. Ces quatorze recours ont donné lieu à :

- 6 décisions confirmant la soumission à évaluation environnementale,
- 8 décisions de non-soumission à évaluation environnementale, suite à l'apport d'éléments complémentaires ou à la modification du projet.

Par ailleurs, un recours gracieux contre une décision de non-soumission a été examiné, également en formation collégiale, et a donné lieu à une décision de rejet.

Nombre de décisions après examen au cas par cas par département





Les avis sur les plans et
programmes et sur les
projets

3

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

- la **qualité des éléments présentés dans le dossier** qui lui est soumis d'une part, en particulier le rapport environnemental¹⁹ ou l'étude d'impact,
- la **prise en compte de l'environnement par le projet ou le document de planification** d'autre part.

Cet avis n'est donc **ni favorable ni défavorable** et a pour objectifs :

- d'**aider les demandeurs** à améliorer la qualité de leurs évaluations environnementales,
- de **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 projet ou le document de planification,
- d'**éclairer l'autorité compétente** pour prendre la décision.

Pour s'adapter à la capacité de production 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, du fait de problèmes imprévus, que des dossiers pour lesquels il avait été décidé de

produire un avis ne fassent finalement pas l'objet d'un avis de la MRAe²⁰. Au global, le taux d'absence d'avis s'élève à 62 %, en légère augmentation par rapport à 2018 (60%), augmentation qui est à relativiser au regard de la forte augmentation du nombre de dossiers reçus.

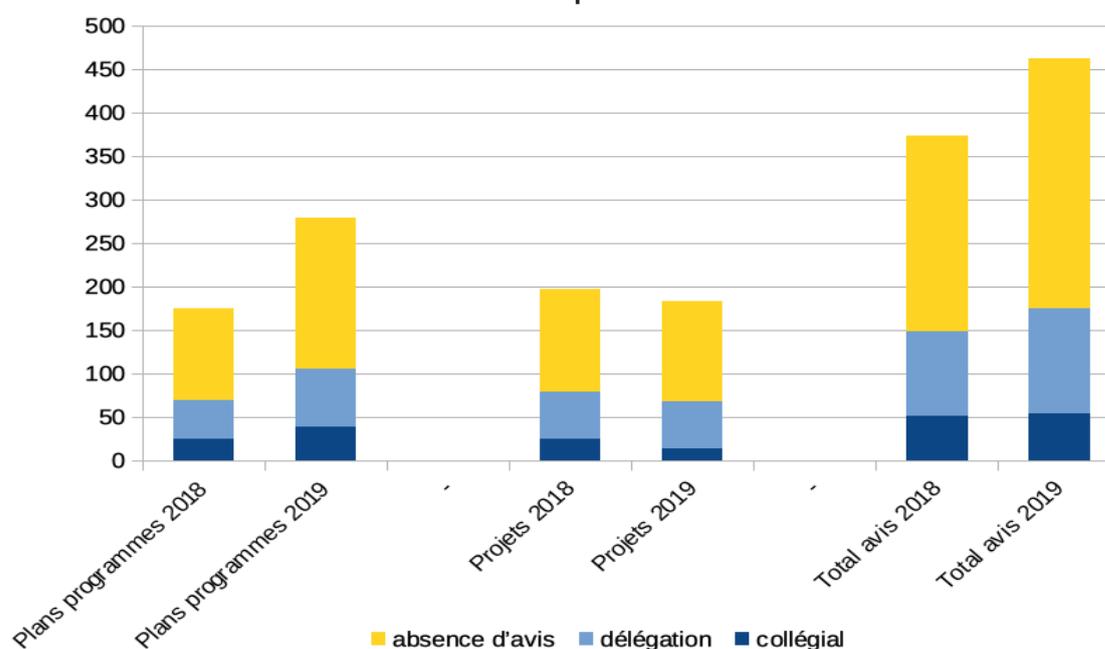
En effet, par rapport à 2018, le nombre de demandes d'avis sur des plans et programmes a augmenté de 59 % et celui sur des projets a diminué de 7 %, soit au total une augmentation de 24 % du nombre de demandes d'avis. Le nombre d'avis rendus sur des plans et programmes a augmenté de 51 % et celui sur des projets a diminué de 13 %, soit au total une augmentation de 18 % du nombre d'avis rendus.

L'augmentation très importante du nombre de demandes d'avis sur des plans et programmes semble liée d'une part au calendrier électoral, les conseils municipaux ou communautaires souhaitant faire aboutir leurs projets, fruits de plusieurs années de travail, avant que s'achève leur mandature en mars 2020, ainsi que, d'autre part, à la caducité des anciens plans d'occupation des sols.

¹⁹ NB : pour les documents d'urbanisme, les éléments relatifs à l'évaluation environnementale ne font pas l'objet d'un rapport environnemental mais sont intégrés dans le rapport de présentation.

²⁰ En 2019, ces absences d'avis « contraintes » ont concerné 24 dossiers « plans-programmes » et 19 dossiers « projets », soit respectivement 18 % et 22 % des dossiers pour lesquels il avait été décidé de produire un avis.

Évolution 2018-2019 pour les avis rendus



Avis rendus sur les plans et programmes

Les avis sur les plans ou programmes doivent être rendus dans un délai de trois mois à compter de la réception par le pôle AE de la DREAL de la demande d'avis accompagnée du dossier.

Sans réponse dans ce délai, la MRAe est réputée n'avoir aucune observation à formuler²¹. Les avis, comme les informations sur l'absence d'avis, sont publiés sur le site internet des MRAe²² ainsi que sur celui de la DREAL.

En 2019, sur un total de 279 demandes d'avis (176 en 2018), la MRAe a rendu 106 avis (70 en 2018) dont 39 ont été délibérés collégalement et 67 ont été rendus par délégation à un membre permanent.

Ces avis ont été rendus pour l'essentiel (88 %) au titre du code de l'urbanisme. On note une forte augmentation des documents « lourds » concernant plusieurs communes :

- les schémas de cohérence territoriale (SCoT) : 11 dossiers en 2019 contre 3 en 2018

• et surtout les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), qui montent sérieusement en puissance : apparus il y a deux ans (1 dossier en 2017 puis 2 dossiers en 2018), ce sont 24 demandes d'avis qui ont été traitées en 2019, dont 18 ont fait l'objet d'un avis explicite.

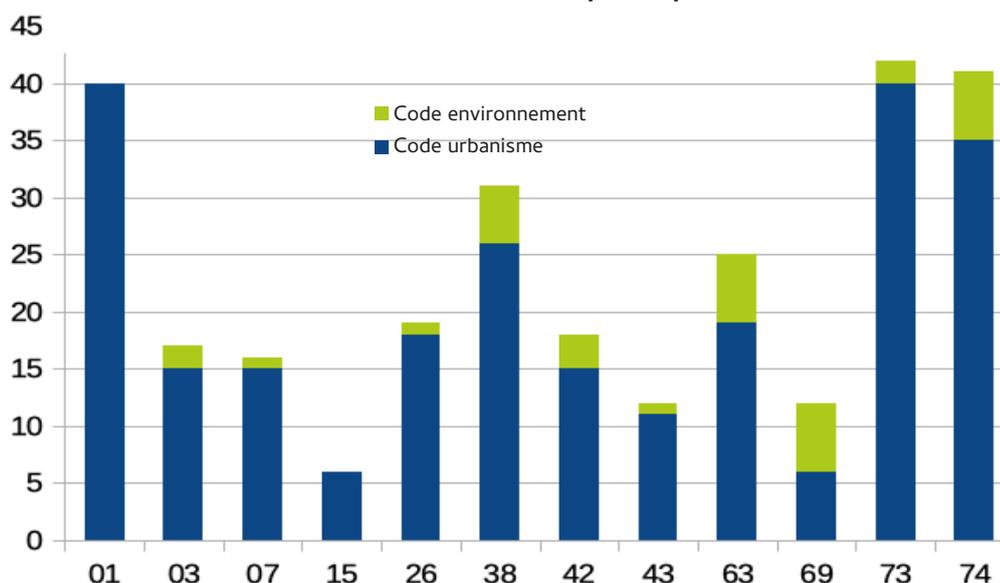
Au titre du code de l'environnement, on note la forte augmentation du nombre de plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) ; apparus en 2018 (5 dossiers), ce sont 24 demandes d'avis qui ont été traitées en 2019, dont 9 ont fait l'objet d'un avis explicite.

Le nombre de dossiers par département est très variable ; six départements (Savoie, Haute-Savoie, Ain, Isère, Puy-de-Dôme, Drôme) concentrent 71 % du total des demandes d'avis et 74 % des avis rendus.

21 cf. art. R. 104-25 du code de l'urbanisme et art. R. 122-21 du code de l'environnement.

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

Nombre de demandes d'avis par département



Avis rendus sur les projets

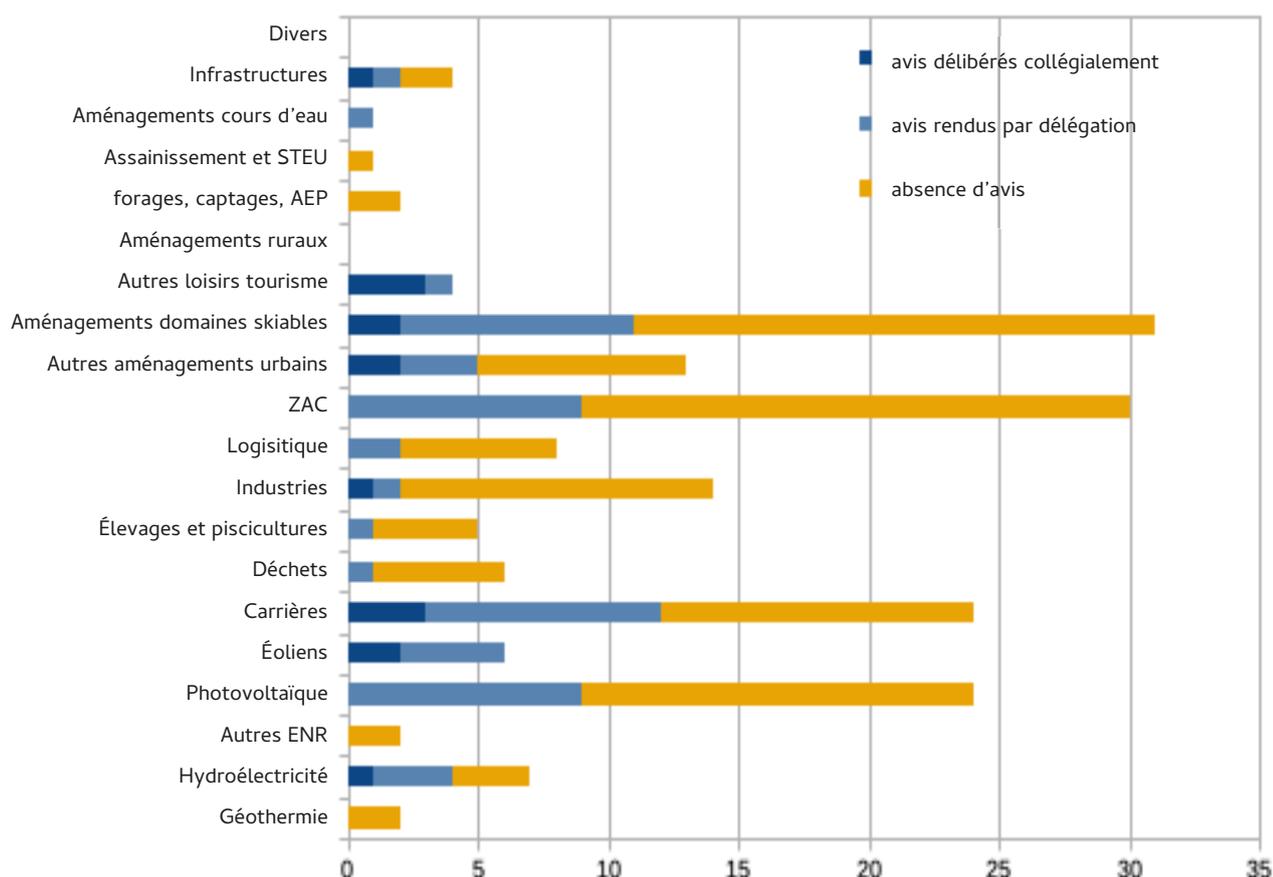
Les avis doivent être rendus dans un délai de deux mois à compter de la réception par le pôle AE de la DREAL de la demande d'avis accompagnée du dossier complet (étude d'impact et dossier de demande d'autorisation).

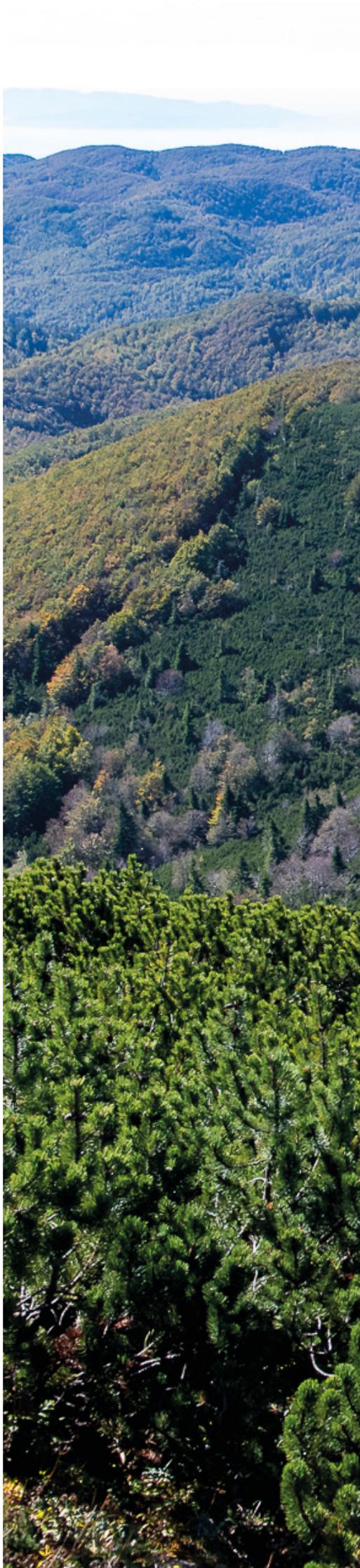
En 2019, sur un total de 184 demandes d'avis, la MRAe a rendu 69 avis, dont 15 ont été délibérés collectivement et 54 ont été rendus par délégation à un membre permanent. 115 dossiers, soit 63 % du total des demandes, n'ont pas fait l'objet d'un avis de la MRAe.

Comme l'illustre le graphique ci-après, les types de projets sont très divers. Quatre domaines représentent 67 % des demandes d'avis :

- les ZAC et autres aménagements urbains (43 demandes d'avis, 14 avis rendus),
- les aménagements de domaine skiable (31 demandes d'avis, 11 avis rendus),
- les parcs photovoltaïques (24 demandes d'avis, 9 avis rendus),
- les carrières (24 demandes d'avis, 12 avis rendus).

Avis rendus par type de projet





Observations de la MRAe sur les dossiers de demande d'avis



Observations générales

Évaluation environnementale

Des évaluations environnementales trop souvent déconnectées du processus d'élaboration du projet ou du document de planification

Le tout premier constat reste celui de la mauvaise compréhension de nombreux acteurs de ce qu'est l'évaluation environnementale : celle-ci est encore souvent considérée comme une simple étude déconnectée du processus d'élaboration du projet ou du document de planification, alors que c'est un processus qui a vocation à accompagner les acteurs pour les éclairer sur les conséquences environnementales²³ des différents choix possibles et les aider ainsi à bien intégrer les considérations environnementales dans leurs projets.

Le rapport environnemental (pour les plans et programmes)²⁴ ou l'étude d'impact (pour les projets) ont pour premier objet de rendre compte de cette démarche. 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 répond pas au sens de la démarche et ne permet pas au maître d'ouvrage de profiter de la valeur ajoutée qu'elle peut apporter à son projet, en termes de pertinence

et de qualité environnementale. L'écart est important entre les collectivités et porteurs de projets qui ont compris cette démarche et ceux qui continuent à percevoir l'environnement et donc l'évaluation environnementale comme une contrainte purement extérieure à leur projet.

Par ailleurs, le niveau de compétence en matière d'évaluation environnementale des bureaux d'études qui conseillent les porteurs de projets et réalisent les rapports de présentation ou études d'impact reste très hétérogène ; si certains réalisent des documents pertinents et de bon niveau, d'autres semblent ne pas bien connaître les textes et ne pas avoir assimilé la démarche.

²³ L'environnement est pris ici au sens large que lui donnent les textes (eau, air, sol, biodiversité, bruit, nuisances, risques...). Les conséquences environnementales incluent notamment les conséquences sur la santé humaine.

²⁴ NB : pour les documents d'urbanisme (SCoT, PLU, cartes communales), les éléments relatifs à l'évaluation environnementale sont intégrés au rapport de présentation. Il n'y a donc pas de rapport environnemental spécifique.

La nature des avis de l'autorité environnementale souvent mal comprise

Comme indiqué en gras dans le préambule de tous les avis de la MRAe, ceux-ci ne sont **ni favorables ni défavorables** et ne portent pas sur l'opportunité des projets ou des documents de planification. Dans l'objectif d'éclairer le public, les porteurs de projets et les autorités compétentes pour les autoriser, et conformément aux textes législatifs et réglementaires qui les régissent, ces avis ont pour seul objet de répondre à deux questions :

- quelle est la **qualité des éléments présentés** dans le rapport environnemental ou l'étude d'impact,
- quelle est la **qualité de la prise en compte de l'environnement** par le projet ou le document de planification.

L'absence d'avis de l'autorité environnementale ne peut aucunement être considérée comme un avis favorable²⁵, mais simplement, comme le précisent les textes, comme une absence d'observations formulées dans le délai réglementaire²⁶.

²⁵ Il semble qu'il y ait fréquemment une confusion entre l'autorité environnementale et les personnes publiques associées (communes limitrophes, EPCI, CDPENAF, CDNPS, ...), qui sont toutes consultées pour avis dans le même temps et avec les mêmes délais. Pour les personnes publiques associées, l'art. R. 153-4 du code de l'urbanisme prévoit que « À défaut de réponse dans ce délai, ces avis sont réputés favorables » ; mais cet article ne s'applique pas à l'autorité environnementale, dont l'absence d'avis est traitée par l'art. R. 104-25

²⁶ Cf. art. R. 104-25 du code de l'urbanisme pour les documents d'urbanisme : « À défaut de s'être prononcée dans le délai [réglementaire], l'autorité environnementale est réputée n'avoir aucune observation à formuler », ainsi que R. 122-7 (II) et R. 122-21 (IV) du code de l'environnement pour les projets et les autres plans et programmes.

Justification des choix

L'un des éléments fondamentaux de la démarche d'évaluation environnementale est d'**examiner les différentes solutions possibles pour répondre à l'objectif recherché et de prendre en compte l'impact sur l'environnement de ces différentes options dans les choix finalement retenus**. Cette démarche, élémentaire dans son principe et dont la pertinence se comprend aisément, doit être présentée dans le rapport environnemental ou l'étude d'impact. Ainsi, par exemple pour les plans et programmes²⁷, le code de l'environnement précise (art. R. 122-20, II) :

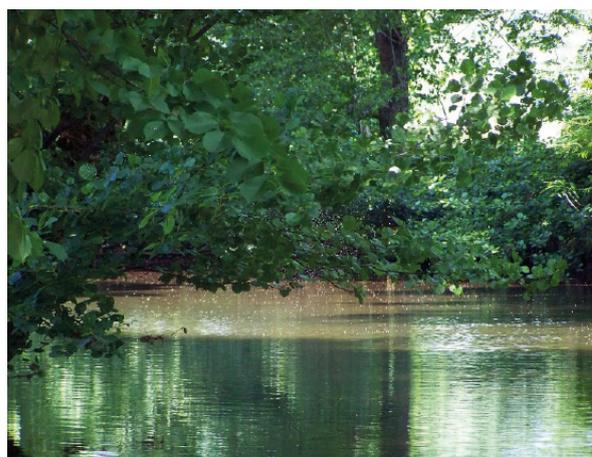
« Le rapport environnemental, qui rend compte de la démarche d'évaluation environnementale [présente] :

3° Les solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du plan, schéma, programme ou document de planification dans son champ d'application territorial. Chaque hypothèse fait mention des avantages et inconvénients qu'elle présente, notamment au regard des 1° et 2° ;

4° L'exposé des motifs pour lesquels le projet de plan, schéma, programme ou document de planifica-

tion a été retenu notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement ».

Force est de constater que, trop fréquemment, les différentes options possibles ne sont pas présentées, ou de façon très partielle, ce qui ne permet pas d'apprécier la qualité de la prise en compte de l'environnement par le projet, notamment en termes d'évitement de ses impacts, et constitue alors une insuffisance majeure du rapport environnemental ou de l'étude d'impact.



Dispositif de suivi

Il n'est souvent pas possible d'évaluer avec certitude, au moment de leur conception, les impacts des documents de planification ou des projets et l'efficacité des mesures proposées pour éviter, limiter ou compenser leurs impacts négatifs sur l'environnement. Quel que soit le sérieux des études et travaux préparatoires, des hypothèses doivent être prises, que l'on espère les plus réalistes et robustes possibles mais qui laissent subsister des degrés d'incertitude parfois élevés. Ainsi par exemple, pour un document d'urbanisme, l'évolution démographique ou la densité des constructions ; pour un projet de parc éolien, le niveau d'impact sur les oiseaux ou sur les chiroptères, ...

De ce fait, il est essentiel que le responsable du projet mette en place un dispositif de suivi qui soit à même d'identifier les écarts aux hypothèses et les évolutions ou impacts négatifs imprévus du projet, de façon suffisamment précoce pour pouvoir prendre en temps utile les mesures rectificatives nécessaires. Les textes réglementaires requièrent que le rapport environnemental ou l'étude d'impact précisent le dis-

positif de suivi qui sera mis en œuvre pour ce faire. Ainsi, pour les plans et programmes, l'art. R. 122-20 (II) du code de l'environnement dispose que le rapport environnemental comprend : « 7° La présentation des critères, indicateurs et modalités-y compris les échéances-retenus :

a) Pour vérifier, après l'adoption du plan, schéma, programme ou document de planification, la correcte appréciation des effets défavorables identifiés au 5° et le caractère adéquat des mesures prises au titre du 6° ;

²⁷ : La formulation des textes peut varier selon les cas mais le principe est toujours identique. Ainsi, pour les documents d'urbanisme, l'art. R. 151-3 du code de l'urbanisme précise : « 4° Explique les choix retenus mentionnés au premier alinéa de l'article L. 151-4 au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement [...], ainsi que les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ». Pour les projets, voir l'art. R. 122-5 (II) du code de l'environnement : « 7° Une description des solutions de substitution raisonnables qui ont été examinées par le maître d'ouvrage, en fonction du projet proposé et de ses caractéristiques spécifiques, et une indication des principales raisons du choix effectué, notamment une comparaison des incidences sur l'environnement et la santé humaine »

b) Pour identifier, après l'adoption du plan, schéma, programme ou document de planification, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et permettre, si nécessaire, l'intervention de mesures appropriées ».

Or, les dispositifs de suivi qui sont présentés dans les rapports environnementaux, rapports de présentation ou études d'impact sont fréquemment traités avec légèreté et sont très souvent insuffisants :

- les indicateurs ne couvrent pas toujours les points sur lesquels des impacts négatifs ou une insuffisante efficacité des mesures ERC²⁸ sont susceptibles d'apparaître,

- les modalités d'élaboration de ces indicateurs (mode de calcul, fréquence d'élaboration, responsable, ...) sont souvent insuffisamment précises, voire absentes,
- les modalités de mise en commun et d'analyse de ces indicateurs, puis le lieu et le processus de prise de décision associé ne sont souvent pas décrits,
- les dispositions de suivi sont parfois présentées comme de simples possibilités proposées par le bureau d'études au porteur de projet, et non comme des dispositions retenues par ce dernier.

Lorsque c'est le cas, la pertinence et l'opérationnalité du dispositif de suivi n'apparaissent pas assurées et l'on voit mal comment il serait à même de remplir son office.

Résumé non technique

Les résumés non techniques sont des éléments essentiels pour la bonne compréhension du projet par le public

Les études d'impact des projets, rapports de présentation des documents d'urbanisme et rapports environnementaux des autres plans et programmes doivent comprendre un résumé non technique²⁹. Ce résumé non technique est un élément essentiel pour la bonne compréhension du projet par le public, qui n'a généralement pas la disponibilité pour examiner l'intégralité des documents présentés (généralement plusieurs centaines de pages). Il a vocation à lui apporter, sous une forme aisément accessible, les principaux éléments de compréhension du dossier et doit pour cela constituer une synthèse restituant le projet dans sa globalité.

Or, il apparaît que, si certains résumés non techniques sont de grande qualité, notamment pour des projets importants, beaucoup présentent des insuffisances sérieuses et ne répondent pas à l'objectif de bonne information du public recherché :

- certains, en particulier pour les documents d'urbanisme, sont extrêmement succincts et ne permettent pas, à leur seule lecture, de se faire une idée correcte du projet et de la démarche d'évaluation environnementale qui a contribué à son élaboration ;
- d'autres gardent un caractère encore trop technique, inadapté à l'information du grand public.

Par ailleurs, le résumé non technique 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.



²⁸ Mesures permettant d'éviter, de réduire ou de compenser (ERC) les impacts négatifs du projet.

²⁹ Cf. articles R. 122-5 (II, 1^{er}) et R. 122-20 (II) du code de l'environnement, et R. 141-2 (6^e) et R. 151-3 (7^e) du code de l'urbanisme.

Plans et Programmes

Evaluation environnementale des documents d'urbanisme

Les rapports de présentation des documents d'urbanisme présentent encore des insuffisances

L'état initial de l'environnement est souvent très développé, 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 sont souvent non hiérarchisés. Si les éléments issus des documents à grande échelle (SRCE³⁰, 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 absente³¹. 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. L'état initial des zones susceptibles d'être touchées par le plan, c'est-à-dire les zones non encore bâties ou artificialisées que le document permettra d'urbaniser, ne fait pas toujours l'objet d'un focus suffisamment approfondi permettant ensuite une évaluation correcte des impacts du projet.

Dans la justification des choix, les « solutions de substitution raisonnables »³², c'est-à-dire les différentes options possibles permettant de répondre aux objectifs du plan, sont rarement présentées. Souvent ne figure qu'une comparaison avec l'évolution « au fil de l'eau » ; parfois même, seule est présentée une comparaison avec ce qu'autorisait le document de planification antérieur. Les différentes options (évolution de la population et de l'activité économique, localisation des zones d'urbanisation, densités, phasage ...) ne sont pas examinées. Le caractère itératif de la démarche d'évaluation environnementale est rarement présenté.

La séquence « éviter, réduire, compenser » est souvent mal déclinée, se limitant parfois à « réduire et/ou compenser » sans présenter la démarche préalable « éviter » (ce qui n'est pas sans lien avec le constat précédent), alors qu'un document de planification a notamment pour vocation première d'éviter que le développement qu'il prévoit porte atteinte à l'environnement. Ce n'est qu'au cas où il n'y a pas de solution acceptable permettant d'éviter les impacts négatifs qu'il y a lieu de chercher la meilleure manière de réduire ces impacts puis, si nécessaire, les compenser, ce qui, dans un document de planification, devrait rester exceptionnel.



30 Schéma régional de continuité écologique

31 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.

32 Cf. notamment art. R. 151-3, 4° : « Explique les choix retenus [...] ainsi que les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables ... »

L'enjeu de **consommation d'espace**, qui est généralement l'un des plus forts dans les documents d'urbanisme en termes d'impact environnemental, est souvent mal traité :

◊ **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 constater, le plus souvent, une amélioration. Mais le document en vigueur (voire même caduc pour les anciens plans d'occupation des sols) a généralement été élaboré dans un contexte législatif qui ne portait pas la même exigence qu'actuellement en matière de gestion économe de l'espace³³ ;

◊ 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 ;



◊ **la justification socio-économique de l'offre foncière nouvelle à constituer** pour répondre aux besoins d'espace pour l'habitat³⁴, les activités tertiaires, artisanales, industrielles ou touristiques comporte souvent des lacunes sérieuses ; notamment, elle est souvent basée sur des hypothèses démographiques et économiques très optimistes au vu des évolutions antérieures et des projections de l'INSEE, sans justification de leur caractère réaliste ou, au minimum, plausible ;

◊ l'artificialisation possible dans les zones A ou N, notamment du fait de projets de voirie ou d'équipements publics divers, ou encore de certaines constructions ou extensions de constructions existantes qui sont autorisées dans ces zones, n'est le plus souvent pas prise en compte, alors qu'elle est fréquemment non négligeable, voire parfois du même ordre de grandeur que celle des zones urbanisées ;

◊ dans certains cas, heureusement peu fréquents, une confusion est faite entre les notions de consommation foncière d'une part, et d'étalement urbain d'autre part. Si la mesure de l'étalement urbain est indéniablement intéressante³⁵, elle ne peut remplacer la **mesure de la consommation d'espace prévue** par les textes³⁶.

33 C'est la loi dite Grenelle 1 du 3 août 2009 (art. 7, II) qui a acté la nécessité de prendre en compte, dans le droit de l'urbanisme les objectifs de lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles et contre l'étalement urbain. Ces orientations seront transcrites dans le code de l'urbanisme par la loi dite Grenelle 2 du 12 juillet 2010 et renforcées par la loi pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014. Plus récemment, l'instruction du Gouvernement du 29 juillet 2019 relative à l'engagement de l'État en faveur d'une gestion économe de l'espace (NOR : LOG1918090J) a affirmé l'objectif, dans des délais restant à préciser, de « zéro artificialisation nette du territoire ».

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

35 Pour mesurer l'étalement urbain (ou « tache urbaine »), on utilise généralement une méthode dite de « dilatation-érosion ». Cette méthode, élaborée par le CERTU, consiste à dessiner un tampon autour de chaque bâtiment (dilatation), à agglomérer tous les tampons, puis à éroder l'enveloppe ainsi constituée d'une distance inférieure à la dilatation. Cette méthode utilise des bases de données publiques (MAGIC, BD Topo) qui permettent d'automatiser le calcul. Elle ne donne pas une valeur absolue de l'étalement urbain (la valeur dépend du choix des paramètres de dilatation et d'érosion et peut varier facilement du simple au double selon les paramètres choisis) mais permet, avec un choix adapté de paramètres, d'évaluer l'évolution relative dans le temps de l'étalement urbain. Une même consommation d'espace (par exemple : une parcelle de 1000 m² urbanisée) sera valorisée très différemment selon qu'elle se situe dans l'enveloppe urbaine, en extension en périphérie de cette enveloppe ou isolée des autres bâtiments. Cette analyse de l'étalement urbain donne des résultats différents de l'analyse de la consommation d'espace et ne la remplace pas : les deux analyses sont complémentaires.

36 La consommation d'espace correspond aux surfaces d'espaces naturels, agricoles et forestiers qui sont artificialisés, notamment pour l'habitat, les activités économiques et les infrastructures. Elle se calcule généralement en additionnant la surface des parcelles concernées.



Toujours en ce qui concerne les documents d'urbanisme, si les orientations et objectifs généraux affichés dans les rapports de présentation et les projets d'aménagement et de développement durable (PADD) apparaissent le plus souvent vertueux au plan environnemental, leur **traduction dans les documents prescriptifs** (partie écrite et partie graphique du règlement, orientations d'aménagement et de programmation, documents d'orientation et d'objectifs) ne témoigne pas du même niveau d'ambition.

Elle est souvent limitée ou peu opérationnelle :

- ◊ en matière de consommation d'espace notamment, outre que les objectifs quantitatifs de modération de la 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 ;

- ◊ **les règlements des zones A et N** sont souvent permissifs et peu protecteurs, sans que des zonages spécifiques soient prévus sur les espaces qui devraient faire l'objet d'une protection forte ;

- ◊ on observe en outre, **dans les zones rurales en forte déprise**, une tendance fréquente à surdimensionner les ouvertures à l'urbanisation dans l'espoir de faciliter l'accueil de nouveaux habitants ou activités, au risque de générer surtout un supplément d'étalement urbain, de déplacements et de coûts d'équipements.

Enfin, l'évaluation de la **vulnérabilité au changement climatique** du projet urbain proposé (notamment : risques d'inondation, îlots de chaleur, consommation d'énergie, enneigement, ...) et l'identification des mesures possibles d'atténuation et d'adaptation correspondantes sont rarement traitées.

Schéma de cohérence territoriale, un document stratégique pour la prise en compte de l'environnement

Ces schémas permettent souvent d'aborder à la bonne échelle territoriale les problématiques de développement et de préservation de l'environnement et leurs interactions

La MRAe a remis onze avis sur les douze évaluations environnementales de schémas de cohérence territoriale (SCoT) qui lui ont été soumises.

Bien qu'ils soient souvent à la bonne échelle, dans certains territoires soumis à une forte pression, comme dans le Genevois français par exemple, la nécessité d'élargir le champ de la réflexion et de travailler dans le cadre d'un **inter-SCoT** apparaît clairement. Sur cette question des coopérations territoriales, la MRAe a observé avec intérêt le cas particulier de deux SCoT mitoyens (Dombes et Val-de-Saône dans l'Ain) qui, considérant les interfaces fortes entre leurs deux schémas, ont mis en place un dispositif de travail et de gouvernance intégré. La recherche de l'échelle pertinente est essentielle pour questionner le juste équilibre à tenir entre développement urbain ou économique et préservation de l'environnement.

Par ailleurs, si les intentions générales affichées dans l'ensemble des SCoT (au travers du PADD notamment) sont dans l'ensemble plutôt favorables à l'environnement, la MRAe constate que leur déclinaison dans le document d'orientation et d'objectifs a souvent une faible portée prescriptive.



Une attention particulière aux SCoT des territoires de montagne

Dans les territoires de montagne disposant de stations de ski, la **création d'unités touristiques nouvelles** (UTN) structurantes, prévues par les SCoT³⁷, est une question particulièrement sensible. En effet, ces projets d'UTN concernent essentiellement des extensions de domaines skiabiles ou bien des interconnexions de stations³⁸, pour tenter de garantir la disponibilité d'espaces enneigés, qui se traduisent par l'aménagement d'espaces d'altitude ayant un impact particulièrement fort sur le paysage et la biodiversité de ces secteurs. De même, la production de neige de culture, qui se généralise et tend à se dével-

opper à des altitudes toujours plus élevées, met en tension la ressource en eau potable, particulièrement lors des pics de fréquentation touristique hivernale. Ces dispositions positionnent les stations dans une logique touristique de court terme donnant toute priorité à la « garantie neige », alors que l'évolution rapide des conditions climatiques devrait les

³⁷ Cf. art. L. 122-20 et R. 122-8 du code de l'urbanisme.

³⁸ NB : la question de l'aménagement des domaines skiabiles est développée au 4.3.3 ci-après.

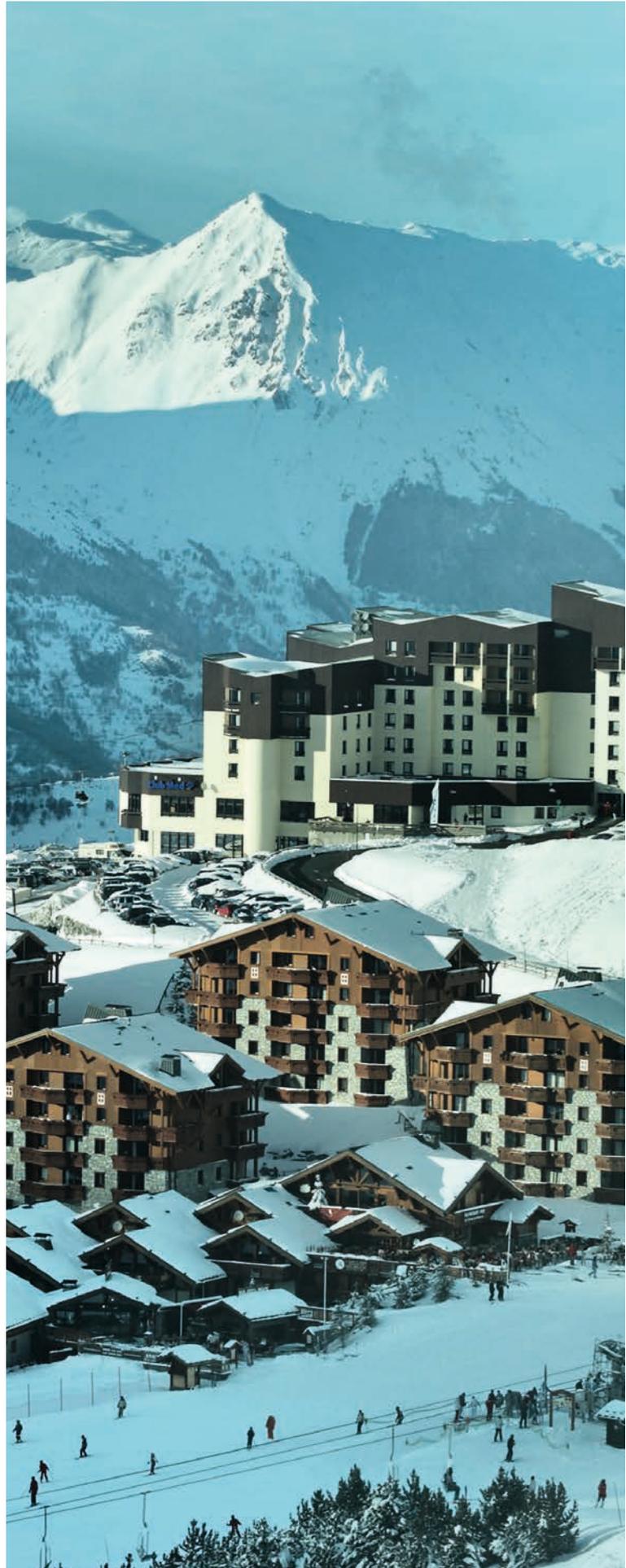
inciter à adopter une stratégie d'adaptation, de transition touristique et de diversification de leur offre prenant appui notamment, pour le moyen et long terme, sur leur remarquable potentiel paysager et naturel qu'il est donc impératif de préserver.

Pour limiter l'artificialisation et les « friches touristiques », la rénovation de l'immobilier touristique existant et la remise sur le marché locatif de lits froids³⁹ devraient être systématiquement recherchées et mises en œuvre, avant d'envisager la création de nouveaux programmes immobiliers touristiques. Les SCoT de montagne devraient instaurer des prescriptions opérationnelles et contraignantes en ce sens dans leurs documents d'orientations et d'objectifs, opposables aux documents d'urbanisme locaux.

L'analyse de l'état initial de l'environnement des sites devant accueillir ces projets d'aménagements touristiques est très inégale et souvent notablement insuffisante, ce qui hypothèque l'évaluation objective et la prise en compte adéquate de leurs incidences sur l'environnement.

En outre, l'approche économique de ces projets est la plupart du temps inexistante. Ainsi, dans les évaluations environnementales sur lesquelles la MRAe a eu à rendre un avis, aucun élément ne permettait de démontrer qu'une offre nouvelle de liaisons téléportées était de nature à augmenter ou seulement maintenir la clientèle touristique et donc de justifier le niveau d'investissement considérable et l'impact sur l'environnement qu'elle impliquait.

³⁹ Les lits froids sont les logements qui sont rarement occupés par leurs propriétaires, qui ne sont pas proposés à la location, ou, quand ils le sont, ne trouvent pas de locataires.



Plans d'urbanisme intercommunaux : une échelle qui qualifie les évaluations environnementales

L'élaboration d'un plan local d'urbanisme à l'échelle de l'intercommunalité permet incontestablement un traitement mieux adapté qu'à l'échelle d'une seule commune pour de nombreuses problématiques

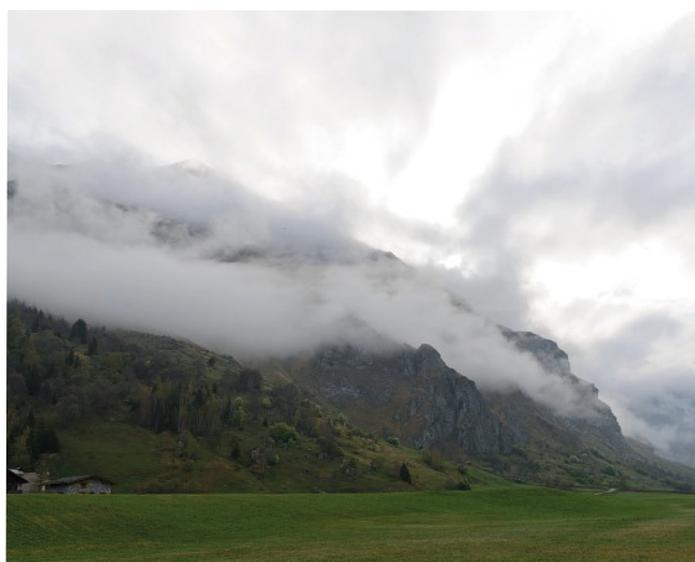
L'élaboration d'un plan d'urbanisme intercommunal permet de mieux prendre en compte :

- l'évaluation réaliste des besoins globaux de construction de logements et de zones d'activités,
- les conséquences de la localisation des logements et des zones d'activités sur la consommation d'espace, les besoins de déplacement et la consommation d'énergie,
- les conséquences du projet sur les besoins d'équipements, de ressource en eau potable, d'assainissement...
- les fonctionnalités écologiques, en particulier les continuités écologiques à l'échelle locale.

Lorsqu'un schéma de cohérence territoriale (SCoT) a été élaboré et a permis de définir une stratégie territoriale à une échelle plus large, les PLUi facilitent également la déclinaison de cette stratégie territoriale au plan local.

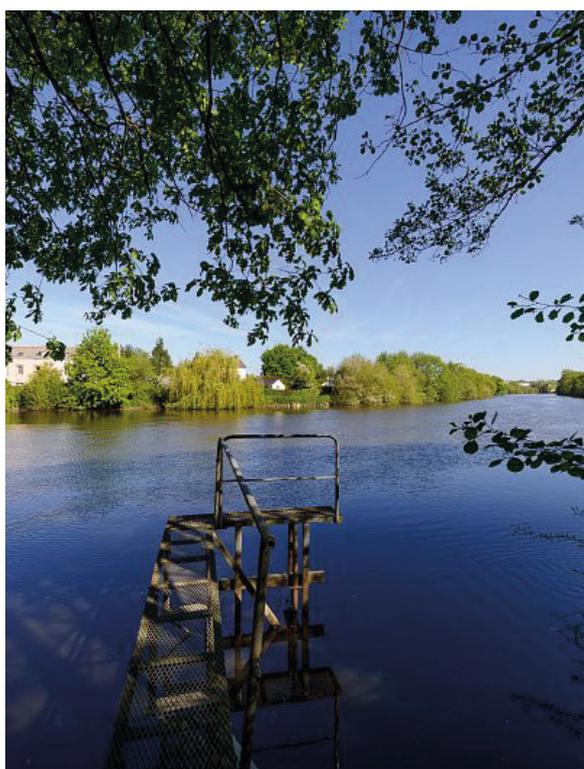
Cependant, la MRAe a pu constater parfois une forte discordance entre, d'une part, les orientations affichées au niveau intercommunal dans le PADD et, d'autre part, la réalité des dispositions opérationnelles figurant dans le zonage et les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) (niveau et répartition des capacités de construction, densités...). Le projet apparaît alors, pour l'essentiel, comme la simple juxtaposition de projets communaux, et l'intérêt de cohérence recherché par la mise en oeuvre d'un PLUi est sérieusement mis à mal.

Chiffres Clés	
PLUi	
24	demandes d'avis
469	communes
entre 5 et 49	communes par PLUi
à comparer aux	
PLU dont :	
201	demandes d'avis
71	élaborations de PLU
76	révisions générales
19	révisions allégées
6	modifications
29	mises en compatibilité dans le cadre d'une déclaration de projet





Quoi qu'il en soit, le caractère intercommunal des PLUi n'enlève rien à leur caractère « local » ; comme les PLU communaux, ils définissent des règles d'utilisation de l'espace. En matière de milieux naturels et de biodiversité, c'est donc à cette échelle qu'il y a lieu d'évaluer leurs impacts, en particulier pour toutes les zones susceptibles d'être touchées de façon notable par le plan⁴⁰, c'est-à-dire tous les espaces qui, quel que soit leur classement dans les documents d'urbanisme antérieurs, ne sont pas encore urbanisés et que le projet de PLUi permettra d'urbaniser ou d'artificialiser.



Or, la MRAe a pu noter que l'évaluation environnementale de certains PLUi ne se situait pas toujours à cette échelle. En particulier :

- l'analyse des zones susceptibles d'être touchées de façon notable est souvent non exhaustive. De plus, **l'état initial de l'environnement** de ces zones n'est pas toujours précisé à l'échelle cadastrale, le rapport de présentation se contentant d'éléments bibliographiques définis à une échelle beaucoup plus large et donc inadaptée ;
- en matière de **continuités écologiques**, certains rapports de présentation se contentent d'éléments élaborés à l'échelle du SCoT, voire à l'échelle régionale (SRCE). Outre que ces continuités d'importance régionale ou intercommunale ne sont pas précisées à l'échelle cadastrale, les continuités écologiques locales ne sont pas identifiées.

Par ailleurs, **l'évaluation des impacts des différentes options possibles** (localisation, densités, ...) en matière de consommation d'espace, de déplacements, de consommation d'énergie est souvent lacunaire, voire absente.

⁴⁰ Le code de l'urbanisme précise (art. R. 151-3, 2°) que, au titre de l'évaluation environnementale, le rapport de présentation du PLU doit analyser « les perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan ».

Mises en compatibilité des plans locaux d'urbanisme dans le cadre d'une déclaration de projet

La procédure commune, gage de cohérence et de bonne information du public

Beaucoup de ces projets sont également eux-mêmes soumis à évaluation environnementale. Dans ce cas, une **procédure d'évaluation environnementale commune** à la mise en compatibilité des documents d'urbanisme (MECDU) d'une part, et au projet d'autre part, peut être mise en oeuvre.

La MRAe constate cependant que cette procédure commune, relativement récente⁴¹ et peut-être encore mal connue de ce fait, est rarement mise en oeuvre. Pourtant, une telle procédure commune a des avantages importants par rapport à une double procédure :

- la procédure commune peut être mise en oeuvre lorsque l'étude d'impact du projet contient l'ensemble des éléments relatifs à l'évaluation environnementale de la MECDU. Or, une grande partie de ces éléments figure déjà nécessairement dans l'étude d'impact du projet. Le surcoût éventuellement nécessaire pour que l'étude d'impact puisse intégrer tous les éléments nécessaires à la MECDU est donc généralement faible, plus faible en tout état de cause que l'élaboration d'un dossier spécifique à la MECDU ;
- la démarche d'évaluation environnementale, notamment en ce qui concerne la justification du choix de la localisation et les impacts, est bien plus cohérente et plus facilement retracée ;
- l'information du public, à qui l'on présente l'ensemble des éléments dans un dossier unique, est mieux assurée.

La MRAe ne peut donc qu'encourager les maîtres d'ouvrage et les collectivités concernées à mettre en oeuvre, dès que possible, une telle **procédure d'évaluation environnementale unique**.

⁴¹ La procédure d'évaluation environnementale commune a été instituée par l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes.

Chiffres Clés

En 2019, **29 demandes** d'avis ont porté sur des mises en compatibilité de documents d'urbanisme (MECDU) dont:

- 1 aménagement hydroélectrique,
- 1 reconstruction de domaine skiable,
- 1 aménagement de torrent (protection contre risque d'inondation),
- 1 camping,
- 6 équipements publics,
- 4 zones d'activités,
- 2 logements (EHPAD, logements collectifs sociaux ou d'accession à la propriété),
- 2 aménagements urbains,
- 4 projets industriels (stockage de déchets, méthaniseur, extensions d'entreprises),
- 3 carrières,
- 4 parcs photovoltaïques,



Plans climat-air-énergie territoriaux

PCAET : le défi de la neutralité carbone à l'horizon 2050, des collectivités engagées pour atteindre cet objectif

Le Plan Climat Air Énergie Territorial (PCAET), outil opérationnel et de coordination de la transition énergétique sur le territoire, comprend un diagnostic, une stratégie territoriale, un programme d'actions et un dispositif de suivi et d'évaluation⁴². Il fait également l'objet d'une démarche d'évaluation environnementale, qui est restituée dans un rapport environnemental.

En 2019, la MRAe a émis **9 avis**⁴³ sur des dossiers de PCAET, qui s'ajoutent aux 5 avis produits en 2018⁴⁴. Elle dispose ainsi maintenant d'un certain recul sur les PCAET dans la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Dans les dossiers analysés, les éléments relatifs à la démarche d'évaluation se trouvent dans le rapport environnemental, mais aussi logiquement, pour partie, dans les documents du PCAET lui-même : il en est ainsi de **l'état initial climat-air-énergie du territoire et de l'analyse de son potentiel**, qui se trouvent dans le diagnostic, ou de certains éléments de justification des choix ou de positionnement des objectifs du plan par rapport aux documents-cadres et objectifs nationaux et régionaux, qui peuvent se trouver dans la partie du plan consacrée à la stratégie.

Certains rapports environnementaux apparaissent comme un ajout un peu formel au dossier, qui répond à l'exigence réglementaire, sans que l'apport de la démarche d'évaluation environnementale au processus d'élaboration du PCAET soit apparent. Cependant, quelques PCAET témoignent d'une approche beaucoup plus intégrée, où les différents volets et étapes de l'évaluation environnementale ont pleinement joué leur rôle.

Les **diagnostics climat-air-énergie** sont globalement de bonne facture, et parfois de grande qualité, soutenus par les dispositifs d'observation, les bases de données (en particulier, celles de l'OREGES⁴⁵ et des réseaux ATMO⁴⁶) et les méthodes déjà développées (notamment par l'ADEME).

L'appréhension du potentiel du territoire⁴⁷ est plus inégale, parfois encore partiellement absente. La MRAe rappelle l'importance de cette analyse des potentiels du territoire pour fonder les choix stratégiques et permettre en outre de situer le territoire dans sa spécificité. Par ailleurs, l'analyse des potentiels relève d'une approche complexe : il est utile de **préciser la méthodologie et les principales hypothèses** ayant permis d'établir les données présentées, si besoin en ayant recours à une annexe pour ne pas obérer la lisibilité des documents principaux.

Pour le diagnostic et pour le potentiel, les questions de la **séquestration du carbone**⁴⁸ d'une part, et des enjeux et de la capacité d'adaptation au changement climatique d'autre part, apparaissent encore largement à approfondir.

Pour les thématiques autres que celles relatives au climat, à l'air et à l'énergie, l'état initial est pertinent lorsqu'il permet d'identifier les enjeux et les sensibilités à prendre en compte dans le PCAET et s'attache en outre à mettre en relief les **évolutions prévisibles de l'environnement au regard du changement climatique**.

42 Article R. 229-51 du code de l'environnement.

43 PCAET de Loire Forez Agglomération (42) ; Le Puy-en-Velay Agglomération (43) ; métropole de Lyon (69) ; Grand Lac Agglomération (73) ; Grand Chambéry (73) ; communauté d'agglomération Villefranche-Beaujolais-Saône (69) ; communauté de communes Saône-Beaujolais (69) ; Grenoble-Alpes Métropole (38) ; communauté d'agglomération Porte de l'Isère (38).

44 PCAET de Valence Romans Agglo (26) ; Haut-Bugey Agglomération (01) ; Clermont Auvergne Métropole (63) ; Saint-Étienne Métropole (42) ; communauté de communes Pays du Mont-Blanc (74).

45 Observatoire Régional de l'Énergie et des Gaz à Effet de Serre.

46 Réseau des Associations Agréées de Surveillance de la Qualité de l'Air.

47 Potentiel du territoire en matière de réduction des consommations énergétiques, de développement de la production d'énergie renouvelable, de réduction des émissions de GES, d'augmentation de la séquestration carbone, d'amélioration de la qualité de l'air et d'adaptation au changement climatique.

48 En particulier par les forêts ainsi que par les sols agricoles selon les pratiques culturales.

La justification des choix repose, le plus souvent, sur la présentation de la démarche participative, d'animation ou de concertation qui a guidé l'élaboration du PCAET, au niveau de la stratégie et/ou au niveau du plan d'actions. Pour une bonne information du public, les principaux éléments de débat qui ont conduit aux choix opérés au regard des autres options possibles nécessitent d'être rapportés.

Il est en outre nécessaire de situer les **trajectoires visées au regard des objectifs nationaux ou régionaux** et de les éclairer par rapport aux spécificités du territoire. Lorsque le territoire est concerné par un plan de prévention de l'atmosphère (PPA), le PCAET est tenu, réglementairement, d'être compatible avec le PPA ; les dossiers sont souvent lacunaires sur ce point.

L'analyse des incidences potentielles du PCAET est un aspect de l'évaluation environnementale qui revêt souvent, dans les dossiers examinés, un caractère formel et qui reste superficiel, avec peu de valeur ajoutée. En qualifiant les impacts de « positifs », « neutres », « négatifs », ou « dépendant des conditions de mise en œuvre », elle permet cependant d'identifier des points de vigilance au regard d'incidences négatives potentielles, sans toutefois, le plus souvent, déboucher sur des propositions de mesures concrètes pour les éviter ou les réduire, du fait de l'approche très générale. Il est à noter toutefois que la plupart des PCAET analysés limitent les impacts négatifs potentiels, en particulier en intégrant les enjeux environnementaux dans leurs éléments de choix de filières d'énergies renouvelables (EnR) à développer, ou dans le cadre du développement de celles retenues.

Lorsque le programme d'actions comprend des projets d'installations susceptibles d'impacts négatifs dont la localisation est connue ou pressentie⁴⁹, l'analyse nécessite d'être davantage approfondie.

En ce qui concerne les impacts positifs du PCAET dans le registre climat-air-énergie, les dossiers se caractérisent le plus souvent par l'affichage de trajectoires stratégiques ambitieuses aux horizons 2030 et 2050, répondant aux objectifs nationaux ; ils ne permettent pas d'évaluer ou d'apprécier la mesure dans laquelle le programme d'action défini permettra au territoire de se placer sur ces trajectoires. Ce devrait être un apport de l'évaluation environnementale de quantifier, ne serait-ce que par de simples ordres de grandeur, les résultats qui peuvent être attendus du programme d'action. Ceci permettrait en outre de prioriser les actions en fonction de leur efficacité.

En l'absence de cette quantification, la description fine des trajectoires visées, avec l'affichage, par thématique, des objectifs quantitatifs aux différentes échéances, est un élément très important : associée à un dispositif solide de suivi de l'évolution des paramètres climat-air-énergie, elle doit permettre d'identifier, au cours de la mise en œuvre du PCAET, les écarts entre la trajectoire visée et les résultats obtenus.

Peu de PCAET s'accompagnent d'un **dispositif de suivi** satisfaisant : la MRAE est amenée, dans la plupart des avis, à recommander la mise en place ou le renforcement des indicateurs et tableaux de bord, qui alimenteront en particulier le bilan à trois ans du programme d'actions et permettront d'opérer les ajustements nécessaires.

Un tel suivi, lorsqu'il est associé à une forte transparence sur les résultats et à l'implication des citoyens, constitue un puissant moteur pour un processus d'amélioration permanent.

À noter qu'en ce qui concerne l'énergie (réduction des consommations et développement des énergies renouvelables), la démarche d'accompagnement **Cit'ergie**⁵⁰ dans laquelle sont engagées plusieurs collectivités de la région apparaît comme un atout précieux, en particulier pour cette question du suivi et de l'évaluation du PCAET, et donc pour ce processus d'amélioration continue.

En ce qui concerne **les programmes d'actions des PCAET**, les dossiers reflètent un **degré de maturité encore très variable** des collectivités dans l'appréhension des problématiques climat-air-énergie territoriales et du rôle que leur confère la loi, certaines étant déjà fortement engagées dans des démarches relatives à ces enjeux, tandis que pour d'autres, l'élaboration du PCAET constitue une première.

⁴⁹ Dans les dossiers examinés, ce cas de figure, peu fréquent, a concerné en particulier des micro-centrales hydroélectriques, une centrale biomasse, une centrale photovoltaïque au sol sur un site dégradé.

⁵⁰ Le dispositif Cit'ergie s'adresse aux collectivités qui souhaitent faire reconnaître la qualité de leur politique climat-air-énergie. Basé sur le principe d'une labellisation, il repose sur une démarche d'amélioration continue dont les résultats sont évalués tous les quatre ans par un audit externe. Cit'ergie est la déclinaison française du label européen « European Energy Award ». L'Ademe en assure l'animation pour la France.



Ce degré de maturité variable se traduit par des programmes d'action plus ou moins aboutis, en ce qui concerne la manière d'aborder les problématiques et la variété des leviers d'action envisagés, les moyens mis en œuvre, le niveau d'ambition des actions et leur caractère opérationnel, ou encore le panel d'acteurs impliqués. Certains programmes d'actions sont en outre intégrateurs des différentes politiques et réflexions conduites par les collectivités (plan de déplacements urbains, PLU, projet alimentaire territorial...) ; d'autres restent limités à des actions très sectorielles.

Les actions liées à **l'adaptation au changement** climatique font une entrée timide dans les programmes d'actions ; celles liées à la séquestration du carbone sont encore quasiment absentes.

L'Autorité environnementale relève une très faible anticipation sur les questions d'adaptation des peuplements et de la **gestion forestière** au changement climatique, alors que pour une part importante des PCAET étudiés, le bois-énergie est l'énergie renouvelable sur laquelle mise majoritairement le territoire (qui peut en outre entrer en concurrence avec les besoins d'autres territoires et avec les autres fonctions de la forêt, y compris environnementales). La forêt apparaît également comme un levier important pour la séquestration du carbone. Ce point est d'autant plus préoccupant que la gestion forestière s'inscrit sur le long terme.

D'une manière générale, bien que les effets attendus des programmes d'actions soient rarement quantifiés, il est apparent pour la MRAe qu'ils sont difficilement à la hauteur des défis que constituent les objectifs à atteindre en 2050 (et en particulier la neutralité carbone).

Les collectivités les plus engagées dans la réflexion sur le climat, l'air et l'énergie, et dont les programmes sont les plus ambitieux, mobilisant largement les différents leviers disponibles, l'indiquent très explicitement, rejoignant en cela les scénarios prospectifs Négawatt⁵¹ et Afterres⁵² : l'atteinte de ces objectifs nécessitera, par rapport à la situation actuelle, **une modification profonde des modes de production et de consommation**, ainsi que de nouvelles évolutions des cadres réglementaires nationaux.

Au plan territorial, cela implique l'amplification de la mobilisation des acteurs dans la durée : la MRAe souligne à cet égard, pour les PCAET, l'importance d'un engagement fort des collectivités comme chefs de file de la transition à engager sur les territoires. Elles ont à ce titre la responsabilité de « mettre en mouvement » ces territoires, en garantissant une gouvernance solide et des moyens d'animation adéquats, engageant les principaux acteurs, et en développant les **actions transversales visant à informer, sensibiliser, et impliquer les citoyens**.

⁵¹ Le scénario Négawatt 2017-2050 est un exercice prospectif conduit par l'association Négawatt, qui décrit la trajectoire possible pour réduire d'un facteur 4 nos émissions de gaz à effet de serre et asseoir en totalité notre consommation énergétique sur les énergies renouvelables.

⁵² Le scénario Afterres est un scénario à 2050 développé pour le territoire français par l'ONG Solagro, qui complète et enrichit le scénario Négawatt en ce qui concerne l'utilisation des terres agricoles et forestières pour satisfaire à la fois les besoins alimentaires, les besoins énergétiques et l'impératif de réduction des gaz à effet de serre.

Projets

Observations générales sur les études d'impact

Même si la nature des projets est très diverse, on note quelques difficultés ou insuffisances fréquentes dans les études d'impact

Une difficulté très sérieuse régulièrement rencontrée est celle de la correcte identification du périmètre du projet. En effet, si l'étude d'impact est présentée à l'occasion d'une demande d'autorisation, elle ne doit pas se limiter à l'étude des seuls impacts directs du seul objet de la demande d'autorisation, mais bien évaluer l'ensemble des incidences notables, **directes et indirectes**, qu'est susceptible de générer le **projet considéré dans son ensemble**. Ainsi :

- L'art. L. 122-1 (III) du code de l'environnement précise : « *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'ouvrages, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité* ».

- Le guide technique « Évaluation environnementale – Guide d'interprétation de la réforme du 3 août 2016 » du CGDD indique ainsi (p. 21) « *Le projet doit donc être appréhendé comme l'ensemble des opérations ou travaux nécessaires pour le réaliser et atteindre l'objectif poursuivi. Il s'agit des travaux, installations, ouvrages ou autres interventions qui, sans le projet, ne seraient pas réalisés ou ne pourraient remplir le rôle pour lequel ils sont réalisés.* »

Par ailleurs, certaines insuffisances apparaissent fréquemment dans l'évaluation des impacts, notamment :

- le respect de la réglementation et des normes ne signifie pas absence d'impact. Ainsi par exemple, ce n'est pas parce que le bruit généré par un projet respecte les plafonds prévus par la réglementation qu'il n'y a pas d'impact sur le voisinage et qu'il n'y a pas lieu de chercher à réduire cet impact ;
- lors d'une décision de renouvellement d'autorisation, ou en cas de régularisation d'une situation, il y a lieu d'évaluer les impacts par rapport à une situation en l'absence de projet, et donc sans l'activité autorisée, et non par rapport à la situation existante ;

- l'évaluation des impacts sur la biodiversité et les milieux naturels ne doit pas se limiter aux seuls espaces remarquables de ce point de vue⁵³ et aux seules espèces protégées, mais bien évaluer également les impacts sur la biodiversité plus « ordinaire ».

Enfin, la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC) est parfois mal maîtrisée :

- dans son déroulé d'une part : il apparaît régulièrement que les différentes solutions possibles, notamment d'implantation et d'étendue du projet, n'ont pas été réellement examinées pour, dans un premier temps, chercher à éviter les impacts négatifs ;

- dans son contenu d'autre part :

- ◊ il y a lieu d'examiner les possibilités de réduction, voire de compensation, des impacts résiduels notables, même s'ils sont considérés comme « modérés » voire « faibles » (par exemple pour les nuisances sonores, même si on ne dépasse pas les plafonds réglementaires) ;

- ◊ en ce qui concerne spécifiquement les atteintes à la biodiversité, lorsqu'après recherche d'évitement et de réduction, il subsiste des impacts résiduels, la loi « Biodiversité » de 2016 prescrit que « *Les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité visent un objectif d'absence de perte nette, voire de gain de biodiversité. Elles doivent se traduire par une obligation de résultats et être effectives pendant toute la durée des atteintes.* »⁵⁴ Or, certaines études d'impact se contentent de proposer des mesures de compensation pour les seules espèces protégées, alors qu'il y a lieu d'identifier et de compenser également les impacts résiduels sur la biodiversité plus « ordinaire ». De même, la durée des compensations n'est pas toujours spécifiée, ou ne couvre pas la durée totale des atteintes.

⁵³ Notamment : zones naturelles d'intérêt écologique, floristique et faunistique (ZNIEFF), zones Natura 2000, espaces naturels sensibles, espaces couverts par un arrêté de protection de biotope, autres espaces protégés...

⁵⁴ Cf. art. L. 163-1 du code de l'environnement, créé par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Zones d'aménagement concerté et autres projets d'aménagement urbain

Projets d'aménagement urbain : une dominante de projets à vocation économique assez fortement consommateurs de foncier



Les zones d'aménagement concerté (ZAC) et autres projets d'aménagement urbain représentent près du quart des demandes d'avis sur projets. Il s'agit de la première catégorie de projets, en nombre, avec 43 dossiers soumis⁵⁵ (30 ZAC et 13 autres projets d'aménagement). 9 demandes d'avis concernent des actualisations d'études d'impact liées à l'évolution de dossiers de ZAC ou à des modifications de permis d'aménager.

Ces 43 opérations d'aménagement sont majoritairement situées dans les aires métropolitaines de Lyon (17) et Genève (7). Au niveau départemental, le Rhône compte 13 opérations, les trois départements alpins 14, les départements de l'ancienne région Auvergne 7, la Drôme et l'Ardèche 3, l'Ain 5 et la Loire 1.

La moitié des opérations ont une vocation exclusivement économique (zones d'activités industrielles ou tertiaires, hébergement touristique), le reste des opérations relevant d'un programme mixte (habitat – activité) ou résidentiel.

Dans les 14 avis rendus sur ce champ aménagement, la MRAe a porté particulièrement attention aux questions suivantes.

⁵⁵ Soit une augmentation de 19 % par rapport à 2018.

Une consommation d'espace à l'encontre de l'objectif « zéro artificialisation nette »

L'ensemble des surfaces comprises dans les périmètres de ces opérations représente environ 732 hectares qui, à l'exception de quelques friches urbaines ou industrielles, sont essentiellement prélevés sur des terrains agricoles ou naturels. Cette consommation importante, en particulier dans l'aire d'influence des métropoles urbaines, pose question au regard de l'engagement national en matière de

sobriété foncière traduit dans l'objectif gouvernemental de « zéro artificialisation nette ». Pour éviter que ces opérations ne contribuent fortement à l'artificialisation des sols, il conviendrait de privilégier la densification de secteurs déjà urbanisés, de retenir des objectifs de densité élevée et de phaser leur aménagement pour aligner les surfaces mobilisées sur la réalité des besoins fonciers.

Justification du parti retenu au regard des objectifs de protection de l'environnement

L'étude d'impact doit, conformément à l'article L. 122-3 du code de l'environnement comprendre « une description des solutions de substitution raisonnables qui ont été examinées par le maître d'ouvrage, en fonction du projet et de ses caractéristiques spécifiques, et une indication des principales raisons du choix effectué, eu égard aux incidences du projet sur l'environnement ».

Cela doit notamment conduire le maître d'ouvrage de l'opération, si cela n'a pas déjà été fait de façon approfondie et probante dans le plan local d'urbanisme dans lequel elle s'inscrit, à exposer dans l'étude d'impact les différentes alternatives de programmation ou de localisation possibles, à en comparer les impacts environnementaux et à justifier les options retenues. Cette démonstration est pratiquement toujours absente des dossiers soumis à la MRAe et se limite à l'énoncé de variantes du projet ne portant ni sur sa localisation et son périmètre (celui-ci étant, dans la plupart des cas, considéré comme un invariant) ni sur son programme et se limitant aux questions de forme et d'organisation de l'opération exprimées dans le plan masse.

C'est pourtant dans cette partie de l'étude d'impact que sont attendus les éléments permettant de s'assurer que le programme est bien en phase avec la réalité des besoins socio-économiques et que la localisation retenue est bien celle qui permet d'éviter les impacts environnementaux les plus significatifs.

Incidences potentielles du projet sur l'environnement et mesures prévues pour éviter, réduire et le cas échéant compenser les impacts

Cette séquence constitue un des éléments clés de l'étude d'impact qui repose en particulier sur la qualité de l'état initial de l'environnement, essentielle pour apprécier à sa juste mesure les impacts du projet. Elle permet « d'établir des mesures visant à éviter les atteintes à l'environnement, à réduire celles qui n'ont pu être suffisamment évitées et, si possible, à compenser les effets notables qui n'ont pu



être ni évités, ni suffisamment réduits. Le respect de l'ordre de cette séquence constitue une condition indispensable et nécessaire pour en permettre l'effectivité et ainsi favoriser l'intégration de l'environnement dans le projet »⁵⁶.

La MRAe est souvent amenée à relever qu'en raison d'un état initial de l'environnement incomplet, l'étude des incidences des projets sur les milieux naturels et les paysages ne peut conclure sur des mesures pertinentes d'évitement, de réduction et de compensation.

Enfin les opérations d'aménagement, souvent situées à la limite du tissu urbanisé, se trouvent généralement dans un ensemble urbain en forte mutation, dans lequel de nombreux projets sont à l'étude. Ce contexte rend particulièrement sensible l'approche des effets cumulés de ces opérations avec les autres projets connus.

⁵⁶ Guide d'aide à la définition des mesures ERC – CGDD – CERE – janvier 2018.

Domaines skiables

De multiples projets portés par les stations qui manquent d'une vision d'ensemble

En 2019, 31 projets d'aménagement de domaines skiables ont fait l'objet d'une demande d'avis de l'autorité environnementale, soit une augmentation sensible par rapport à 2018 (25 demandes d'avis). Ces projets sont majoritairement situés dans le département de la Savoie (18 projets), ainsi qu'en Isère (6 projets) et en Haute-Savoie (7 projets).

Ces 31 projets ne concernent que 23 stations de sports d'hiver : 5 stations ont présenté deux voire plusieurs projets différents. On peut d'ailleurs noter que la plupart des grandes stations présentent de façon régulière de nouveaux projets d'aménagement ; ainsi, 8 stations avaient déjà présenté un ou plusieurs projets en 2018. La plupart du temps, chaque projet est présenté de façon indépendante des autres projets de la même station. Ceci ne permet pas d'avoir une vision claire de l'impact global d'une même station sur l'environnement. Pour les stations qui présentent régulièrement de nouveaux projets, il serait très souhaitable de disposer d'une étude d'impact du projet de développement de la station.

Les aménagements présentés sont pour l'essentiel, et de façon souvent cumulée :

- la construction de nouvelles remontées mécaniques ou le renouvellement de remontées existantes avec, généralement, une augmentation de leur capacité,

- la création de nouvelles pistes ou l'aménagement de pistes existantes,
- la production de neige de culture, avec en particulier :
 - ◊ la création de dispositifs de captage dans le milieu naturel et de pompage de l'eau,
 - ◊ la création de retenues d'altitude destinées au stockage d'eau,
 - ◊ l'équipement de pistes en dispositifs d'enneigement (conduites d'eau et d'air sous pression, câbles électriques, enneigeurs...).

L'impact direct de ces différents aménagements, implantés dans des milieux naturels riches et sensibles et dans des sites de montagne d'une grande qualité paysagère, est souvent élevé, voire très élevé. **Dans les études d'impact**, il apparaît les points suivants :

Les impacts directs de la construction de nouvelles remontées (pylônes, gares) et de la création ou de l'aménagement de pistes sont le plus souvent correctement évalués, dès lors que l'état initial de l'environnement est de bonne qualité, ce qui est notamment le cas lorsque les stations ont mis en place un observatoire de l'environnement partenarial sur leur domaine skiable.



La création de pistes de ski, qui génère le plus souvent des terrassements très importants, représente un bouleversement total des milieux naturels concernés. Le réensemencement avec des graines récoltées localement se développe, ce qui est incontestablement positif pour limiter une artificialisation qui reste cependant majeure et difficilement réversible.

L'évaluation de l'impact de l'enneigement artificiel est souvent le point qui présente les plus graves insuffisances :

- ◊ l'impact du prélèvement sur la ressource en eau pour la production de neige de culture est souvent incomplet, se limitant même parfois à simplement vérifier que le gestionnaire peut disposer des autorisations de prélèvement nécessaires (ce qui n'apporte rien en matière d'impact effectif), et sans examen sérieux de ses conséquences probables ou possibles dans le contexte du changement climatique ;

- ◊ l'impact de l'équipement des pistes pour l'enneigement artificiel est le plus souvent largement sous-évalué, voire ignoré. Les études d'impact se limitent le plus souvent à l'examen de l'impact des travaux sur les zones naturelles (hors pistes) ;

- ◊ le réseau d'enneigement est constitué de tranchées de section souvent importante ; même lorsqu'il est implanté dans des milieux déjà remaniés en bord de piste, il peut également avoir des impacts, tant pour la biodiversité qui s'y est développée que pour les zones humides situées à proximité et pour lesquels il peut constituer un drain ;

- ◊ l'impact de l'enneigement artificiel lui-même sur la flore des pistes qui seront enneigées et sur les espèces qui fréquentent ces pistes et leurs abords n'est généralement pas évalué. Or, cet enneigement artificiel génère une augmentation de la durée d'enneigement de l'ordre de plusieurs semaines par rapport à l'enneigement naturel ; la fonte est également un peu plus tardive du fait que la neige artificielle fond moins vite que la neige naturelle. Peu de références sont encore disponibles pour évaluer précisément les impacts de ces modifications, mais il est difficile de penser qu'ils sont inexistant ;

- ◊ l'impact paysager des enneigeurs, notamment en vue rapprochée hors période hivernale, est souvent non traité ;

- ◊ l'impact énergétique global de l'enneigement artificiel, qui implique souvent des puissances très importantes (pompage et mise en pression de l'eau, compression d'air), est rarement présenté.

Par ailleurs, **les impacts indirects** des projets d'aménagement sont rarement présentés, notamment :



- ◊ l'impact du projet sur la fréquentation de la station et sur ses conséquences éventuelles en matière de déplacements et d'équipements (eau potable, assainissement, parkings), ainsi que les mesures permettant de les réduire (développement de transports en commun, mobilités douces ...) ;

- ◊ en cas de renouvellement d'équipement avec une capacité augmentée, l'impact de l'évolution de la fréquentation attendue du secteur concerné sur les milieux naturels ;

- ◊ l'impact du développement du ski hors-piste rendu possible par les nouveaux équipements ;

- ◊ l'impact de l'utilisation estivale éventuelle des équipements (remontées, pistes) par des activités nouvelles potentiellement impactantes, notamment le VTT.

Enfin, **l'évaluation de la vulnérabilité du projet au changement climatique**, tant en ce qui concerne la durée d'enneigement naturel que, le cas échéant, la possibilité de production de neige artificielle (température extérieure, ressource en eau) est souvent très superficielle, voire absente, même sur des projets situés à des altitudes basses (inférieures à 1 500 m) pour lesquels cette question est particulièrement sensible.

Un nouveau schéma régional des carrières attendu pour qualifier la programmation des projets de création et d'extension

En 2019, 24 demandes d'avis ont concerné des dossiers de carrières, dont la moitié dans le seul département de l'Ain, représentant au total 801 ha, dont 521 ha de renouvellement d'autorisations et 280 ha d'extension ou de création de carrière. Sur ce total, 7 dossiers, tous situés dans le département de l'Ain, concernent des carrières alluvionnaires en eau pour un total de 401 ha, dont 231 ha de renouvellement et 170 ha d'extension ou création (soit la moitié des surfaces en renouvellement et 60 % des surface en extension et création des carrières de l'ensemble de la région ARA).

Or, les carrières en eau présentent des impacts et des risques élevés pour l'environnement⁵⁷ ; de ce fait, le cadre régional « matériaux et carrières » de 2013 a notamment prescrit un objectif de diminution de 50 % d'ici à 2023 de la capacité de production des carrières en eau au niveau régional.

Ces surfaces considérables d'extension de carrières en eau, toutes concentrées dans le même département, posent donc la **question de leurs effets cumulés sur l'environnement d'une part, et d'autre part de leur justification au regard des politiques publiques**, qui notamment visent à favoriser autant que possible le recyclage et le réemploi des matériaux de destruction, ainsi qu'au regard de l'intérêt public majeur qui est requis lorsqu'il y a nécessité de destruction d'espèces protégées, ce qui est le cas le plus fréquent. Les justifications présentées sur ces

points dans les études d'impact sont généralement très insuffisantes, voire absentes. En outre, la plupart du temps, aucune véritable solution de substitution n'est recherchée.

Une vision globale et partagée des besoins à moyen et long terme de ces carrières en eau et des impacts afférents, ainsi que la définition et la mise en œuvre d'une politique et de dispositions adaptées, apparaissent donc urgentes ; ce devrait être l'un des objets du **schéma régional des carrières qui doit être publié très prochainement**⁵⁸. Dans l'attente, et pour ne pas hypothéquer l'avenir, un mécanisme général de sursis à statuer sur les demandes d'autorisation présentées semblerait très souhaitable, en raison de l'accélération des demandes d'autorisation liées très certainement à l'imminence de la mise en place du schéma régional.

⁵⁷ Notamment, lorsque les carrières en eau sont utilisées comme destination finale de déblais de chantier (ce qui est fréquemment le cas), si la provenance et la qualité de ces déblais n'est pas vérifiée préalablement de façon systématique et vigilante. Ainsi par exemple, l'ARS a précisé à l'occasion de l'examen d'un dossier que les matériaux d'extraction issus du creusement du tunnel Lyon-Turin ou de tout autre tunnel devaient être présumés non inertes, en raison de la forte probabilité de présence de minéraux à fractions solubles et donc être écartés a priori et ne pas rentrer sur le site du projet, compte tenu du remblai en nappe.

⁵⁸ La loi ALUR n°2014-366 du 24 mars 2014 a confié au préfet de région l'élaboration et l'approbation d'ici décembre 2019 du schéma régional des carrières.



Parcs photovoltaïques

Développement de la production d'énergie à partir du photovoltaïque : un besoin de cadre et de cohérence à des échelles plus larges

En 2019, 24 demandes d'avis ont concerné des projets de parcs photovoltaïques. Ces projets ne sont pas uniformément répartis sur le territoire régional : un tiers de ces projets est situé dans le département de l'Isère (8 sites) et un autre tiers dans les départements de l'Allier et de la Drôme (4 sites chacun).

Ces projets mobilisent une surface totale de 243 ha (surface clôturée) :

- un peu plus de la moitié de cette surface est constituée **d'espaces fortement anthropisés** ou remaniés :
 - ◊ ex-carrières (7 projets pour 46 ha), dont l'essentiel était censé revenir à un usage agricole après remise en état,
 - ◊ ex-centre d'enfouissement de déchets (CET), installation de stockage de déchets non dangereux (ISDND), friche industrielle, délaissés, dépôts de terres... (11 projets pour 85 ha) ;
- environ un tiers est constitué **d'espaces naturels ou agricoles** :
 - ◊ 61 ha à vocation agricole dont l'essentiel en prairies, tous situés dans l'Allier : 53 ha de prairies (2 projets de 41 ha et 12 ha) et 8 ha de terres agricoles (1 projet),
 - ◊ 12 ha de forêt (1 projet dans le département de la Drôme),
 - ◊ 6 ha de friches (1 projet dans le Puy-de-Dôme) ;
- enfin, un projet atypique prévoit l'installation de 33 ha de panneaux photovoltaïques sur des structures flottantes installées sur des **plans d'eau artificiels** issus d'anciennes carrières alluvionnaires en eau dans la Drôme.

Même si ces projets ne génèrent pas une artificialisation totale et irréversible des espaces sur lesquels ils s'implantent⁵⁹, la mobilisation d'espaces agricoles ou naturels, sur une durée minimale de 25 à 30 ans, interroge fortement, d'autant plus que, dans ces différents dossiers, la restitution de **l'analyse des différentes options possibles** ne permet pas de démontrer que les maîtres d'ouvrage ont sérieusement recherché d'autres types d'espaces pour implanter leur projet, le choix du site étant essentiellement justifié par la disponibilité du foncier.



On peut également noter un défaut fréquemment rencontré dans les études d'impact des projets de parc photovoltaïque : l'étude prend en compte le parc lui-même mais ne traite pas les **impacts du raccordement du parc au réseau public**, généralement distant de plusieurs kilomètres et non encore totalement précisé au stade de la demande d'autorisation du projet photovoltaïque⁶⁰. Or, le raccordement au réseau public est indispensable au fonctionnement du projet et donc fait partie intégrante du projet. L'évaluation des impacts du projet doit donc impérativement comprendre celle des impacts (temporaires et permanents) du raccordement, faute de quoi elle n'est que partielle. Les éventuelles incertitudes quant au détail du tracé ou aux techniques utilisées n'empêchent pas le maître d'ouvrage de **présenter la justification du choix** de ce tracé vers le poste pres senti, une première évaluation de ses impacts, et, le cas échéant, des mesures pour les éviter, les réduire ou les compenser, sur la base du tracé probable et des éléments disponibles. Ces éléments pourront être ultérieurement actualisés si besoin.

En outre, l'absence d'une vision à l'échelle du territoire (intercommunalité, département, région) du développement des parcs photovoltaïques comme éoliens ne permet pas d'être assuré d'une **répartition adaptée, équilibrée et optimale de ces parcs** vis-à-vis de leurs impacts sur l'environnement d'une part, des besoins des populations d'autre part.

⁵⁹ La durée de vie de ces projets est généralement de 25 à 30 ans, à l'issue desquels l'exploitant doit remettre en état le site.

⁶⁰ Le raccordement au réseau public est réalisé sous maîtrise d'ouvrage du gestionnaire de ce réseau, et non de celui du parc.



Données chiffrées

Les décisions « cas par cas » pour les plans et programmes

	nombre de décisions 2019	nombre de soumission à évaluation environnementale	taux de soumissions à évaluation environnementale	rappel nombre de décisions 2018	rappel taux soumission 2018	Évolution 2019/2018 nombre décisions
SCoT : modifications ou mise en compatibilité	3	1	33%	2	0%	+50%
PLU intercommunaux (hors modifications)	1	1	100%	1	100%	0%
PLU (hors modifications)	137	28	20%	137	20%	0%
modifications des PLU et PLUi	273	8	3%	204	5%	+34%
cartes communales	9	0	0%	13	0%	-31%
total code urbanisme	423	38	9%	357	11%	+18%
zonages d'assainissement	195	0	0%	182	0%	+7%
sites patrimoniaux remarquables	4	0	0%	10	0%	-60%
Autres				1	0%	-100%
total code environnement	199	0	0%	193	0%	+3%
Total	622	38	6%	550	7%	+13%

Les avis 2019 pour les plans et programmes

	avis délibérés collégalement	avis rendus par délégation	total avis rendus	absences d'avis	total demandes d'avis	taux d'absence d'avis
schémas de cohérence territoriale	10	1	11	1	12	8%
plans locaux d'urbanisme intercommunaux	13	5	18	6	24	25%
plans locaux d'urbanisme	8	57	65	136	201	68%
cartes communales			0	9	9	100%
total code urbanisme	31	63	94	152	246	62%
réglementation des boisements			0	4	4	100%
plans climat-air-énergie territoriaux	5	4	9	15	24	63%
plan de déplacements urbains	2		2		2	0%
autres	1		1	2	3	67%
total code environnement	8	4	12	21	33	64%
Total	39	67	106	173	279	62%

Directeur de publication
Jean-Pierre Nicol
Rédacteur en chef
François Duval
Secrétaire de rédaction
Jean-Marc Chastel

Remerciements aux membres de la MRAe
pour leurs contributions à ce rapport annuel

Conception :
Quentin Brochand
Crédit images :
Terra - Médiathèque du Ministère en charge de
l'écologie
DREAL ARA



Mission régionale d'autorité environnementale

www.mrae.developpement-durable.gouv.fr