MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE

Liberté
Égalité
Fraternité

Synthèse annuelle 2020 de la conférence des autorités environnementales

Crédit photographique première page de couverture : Hugues-Marie Duclos

Éditorial

Cette synthèse 2020 est la première présentée par la conférence des autorités environnementales créée en août 2020 entre les entités exerçant des compétences d'autorité environnementale : la formation d'autorité environnementale du CGEDD[1], les MRAe[2], et le CGDD[3]. Elle s'inscrit dans la continuité des synthèses des années antérieures.

L'année 2020 restera dans la mémoire collective comme l'année de la crise sanitaire COVID. Cette crise conjuguée au renouvellement d'une partie des exécutifs locaux, et le ralentissement de l'activité qui en a découlé, se sont traduits pour la plupart des autorités environnementales par une baisse sensible des saisines, mais aussi par le maintien de productions de grande qualité, au prix d'une implication constante des membres des autorités environnementales et des équipes de DREAL qui leur viennent en appui au niveau régional. Les premiers mois de 2021 montrent déjà une nette reprise du flux de demandes, qui nécessite la poursuite de cette mobilisation collective.

L'année 2020 a aussi été marquée pour les autorités environnementales par la publication de plusieurs textes règlementaires, en particulier sur l'évaluation environnementale des projets. Le cadre d'intervention des autorités environnementales n'est pas pour autant stabilisé : certains sujets liés à la transposition des directives par la France sont encore en cours de discussion avec les services de la Commission européenne, plusieurs projets de décrets sont en préparation, notamment sur l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, et la décision du Conseil d'Etat du 15 avril[4] dernier appelle de nouvelles adaptations règlementaires. Ces différentes incertitudes rendent la mise en œuvre de la réglementation de plus en plus complexe et sont susceptibles d'accroitre les risques juridiques des projets, plans et programmes, alors même que la contrainte sera de plus en plus forte sur les moyens dédiés aux missions d'autorité environnementale.

Certains acteurs ont pu considérer qu'en 2020, des initiatives visant à simplifier les procédures ont conduit à limiter l'exercice de la démocratie participative. Les autorités environnementales demeurent très attentives à sa contribution à la décision publique, convaincues qu'un facteur clef de l'aboutissement rapide de projets durables est la qualité de leur démarche d'élaboration, dès leur conception.

Ce contexte général ne modifie ni le fondement, ni le sens des missions des autorités environnementales, qui s'inscrivent dans le processus d'évaluation environnementale défini par les directives européennes et les positionnent comme des experts au service de la démocratie environnementale.

---

[1] Conseil Général de l'environnement et du développement durable
[2] Missions régionales d'autorité environnementale.
[3] Commissariat général au développement durable représentant le ministre chargé de l'environnement en sa qualité d'autorité environnementale
[4] Le Conseil d'État enjoint "au Premier ministre de prendre, dans un délai de neuf mois à compter de la notification de la présente décision, les dispositions permettant qu'un projet susceptible d'avoir une incidence notable sur l'environnement ou la santé humaine pour d'autres caractéristiques que sa dimension, notamment sa localisation, puisse être soumis à une évaluation environnementale".

C’est dans une logique de mobilisation continue des équipes d’autorités environnementales pour une meilleure prise en compte, aujourd’hui, de l’environnement, au bénéfice des générations futures, que la présente synthèse restitue les principales tendances observées l’année passée. Elle met l’accent sur des sujets et problématiques qu’elles jugent sensibles, notamment l’évaluation environnementale des documents d’urbanisme aux différentes échelles de planification et la déclinaison des stratégies nationales sur le territoire comme la stratégie nationale bas carbone et le zéro artificialisation nette, la préservation des ressources et de la santé humaine. Si des constats critiques sont formulés, ils offrent autant de pistes concrètes pour progresser vers une meilleure prise en compte de l’environnement.

La conférence invite les porteurs de projets, collectivités, acteurs économiques ou de l’aménagement, l’État dans son rôle de prescripteur et le public à s’en saisir.

Daniel Bursaux
Président de la conférence des autorités environnementales

Sommaire

Éditorial **2**
Introduction **6**
1. Le bilan quantitatif de l'activité des autorités environnementales en 2020 ... **8**
1.1 Les avis 9
1.1.1 Les plans/programmes 9
1.1.2 Les projets 12
1.1.3 L'évolution des absences d'avis 15
1.2 Les décisions 16
1.2.1 Sur les plans et programmes 16
1.2.2 Sur les projets 17
1.2.3 Les recours 18
2. L'analyse des avis et des décisions de 2020 ..... **19**
2.1 Thématiques générales 20
2.1.1 L'évaluation environnementale des plans/programmes, quels objectifs ? 20
2.1.2 Les documents d'urbanisme 21
2.1.3 Les évolutions successives des documents d'urbanisme 24
2.1.4 Articulation entre aménagement et déplacements 25
2.1.5 Territorialisation des objectifs nationaux : le cas des PCAET 26
2.2 Problématiques récurrentes rencontrées par les autorités environnementales 27
2.2.1 La notion de projet 27
2.2.2 Les extensions de l'urbanisation et les opérations d'aménagement 29
2.2.3 Consommation d'espaces, destruction des sols et des milieux, biodiversité 32
2.3 Ressources et santé humaine 34
2.4 Analyse du cycle de vie 39
3. Le partage d'expérience entre autorités environnementales **42**
3.1 L'installation de la conférence des autorités environnementales 43
3.2 Les premières productions de la conférence 43
3.3 Des compétences en DREAL à reconnaître et à valoriser 44
3.4 La préparation de la synthèse annuelle 44
4. Annexes **45**
4.1 Annexe 1 : le cadre de l'évaluation environnementale 46
4.1.1 Les directives européennes 46

4.1.2 Le cadre législatif et règlementaire national 46
4.1.3 Les plans/programmes..... 47
4.1.4 Les projets..... 47
4.1.5 Les avis d'autorité environnementale 51
4.1.6 Les décisions à la suite d'un examen au cas par cas 52
4.1.7 La fonction d'autorité environnementale et les méthodes mises en œuvre..... 52
4.1.8 La composition de l'Ae et des MRAe en 2020..... 54
4.1.9 Le fonctionnement des MRAe 55
4.2 Annexe 2 - Nombre d'avis et de décisions rendus en 2020 60

Introduction

Certains projets et plans ou programmes sont soumis à évaluation environnementale en fonction de leurs caractéristiques propres et de leurs impacts potentiels sur les milieux et la santé humaine. Plusieurs directives européennes encadrent l'évaluation environnementale[5].

L'objectif de l'évaluation environnementale est d'améliorer la conception des plans, programmes et projets par la prise en compte des enjeux environnementaux en amont des processus de décision.

Ces évaluations sont réalisées sous la responsabilité des porteurs de projets (collectivités locales notamment lorsqu'il s'agit de documents d'urbanisme).

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 compétente en matière d'environnement » rende un avis public sur la qualité des évaluations et la prise en compte de l'environnement par les projets, les plans et les programmes évalués.

Certains projets ou plans/programmes n'entrent pas dans le cadre de l'évaluation environnementale systématique, mais relèvent d'un examen préalable au cas par cas. Une décision explicite et motivée est prise pour les soumettre ou non à cette évaluation.

Le cadre législatif et réglementaire national introduit la distinction entre autorité environnementale chargée de rendre l'avis et autorité en charge de l'examen au cas par cas. Ces différentes fonctions sont assurées, suivant les types de plans, programmes et projets et les maîtres d'ouvrage concernés, par le ministre chargé de l'environnement (dans la suite de la synthèse, cette autorité sera appelée « Ae Ministre »), la formation d'autorité environnementale du CGEDD (désignée ci-après sous l'appellation « Ae ») et les missions régionales d'autorité environnementales du CGEDD (« MRAe »), ou les préfets. La répartition des compétences entre ces différentes autorités est décrite en annexe 1.

L'Ae ministre, l'Ae et les MRAe sont réunies dans la conférence des autorités environnementales. Le présent rapport rend compte de l'ensemble de leur activité et de leur production en 2020, à la fois en tant qu'autorités environnementales, et en tant qu'autorités chargées de l'examen au cas par cas pour certains projets. Elles sont désignées à plusieurs reprises dans le texte comme « les autorités environnementales » par souci de simplicité.

[5] La directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, et la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement modifiée par la directive 2014/52/UE du 16 avril 2014.

1. Le bilan quantitatif de l'activité des autorités environnementales en 2020

En 2020, **l'Ae Ministre, l'Ae et les MRAe** ont été saisies de 3645 dossiers (respectivement 22, 202 et 3421 dossiers), sur lesquels elles ont pris 1622 décisions et rendu 1676 avis. L'ensemble des chiffres nationaux et régionaux sont détaillés en annexe 2.

Ils correspondent à une baisse importante des demandes soumises aux autorités environnementales et du nombre d'actes produits, respectivement de l'ordre de 45 % et 40 % par rapport à 2019, alors que les années précédentes, une augmentation régulière était observée. C'est la traduction directe du caractère atypique de l'année 2020, marquée à la fois par la crise sanitaire sur l'ensemble des secteurs d'activité et par l'installation de nouveaux exécutifs municipaux et intercommunaux, après les élections locales qui se sont tenues en cours d'année 2020. Sur les décisions et avis relatifs aux plans et programmes, les deux critères se cumulant, des baisses sensiblement plus fortes sont observées. L'année 2020 ne peut donc pas être considérée comme une année de référence et les analyses sur les évolutions constatées par rapport à 2019 doivent être interprétées avec prudence.

Au-delà de la baisse constatée de demandes, le fonctionnement des autorités environnementales a été fortement marqué tout au long de l'année 2020 par l'état d'urgence et les différentes mesures qui en ont découlé (et notamment la suspension des délais de droit commun)[6].

Elles se sont adaptées en continu : ainsi, pour les MRAe, la répartition des dossiers et les tâches d'instruction ont dû être organisées dans les équipes des DREAL en tenant compte du télétravail, et des difficultés pour mener à bien l'analyse des dossiers dans des conditions matérielles souvent dégradées ; les réunions de collèges par visio-conférence (ou audio-conférence), déjà pratiquées ponctuellement les années antérieures, ont été généralisées sur de longues périodes. Face à la baisse du nombre de dossiers reçus, certaines MRAe ont réduit le nombre de séances collégiales. Mais beaucoup ont plutôt choisi de faire délibérer leurs collèges sur une part plus grande d'avis et de décisions. La mobilisation des équipes des DREAL pour continuer à rendre un service de qualité dans ces conditions difficiles mérite d'être soulignée.

Les grands principes de fonctionnement des années antérieures, qui visent à garantir l'indépendance des décisions et avis rendus, la transparence des différentes étapes d'élaboration des avis et des décisions et une collégialité proportionnée aux enjeux des dossiers ont été conservés.

1.1 Les avis

1.1.1 Les plans/programmes

Les autorités environnementales ont été saisies de 843 dossiers relatifs à des plans et programmes, sur lesquels elles ont rendu 684 avis. L'ensemble des dossiers concernent l'Ae ou les MRAe[7]. Alors qu'en 2019, une forte augmentation de ce type de dossiers avait été relevée, 2020 est en net retrait principalement du fait de la crise sanitaire, mais aussi, pour les plans et programmes, des élections municipales : de plus de 50 % pour les saisines auprès des MRAe (-37 % d'avis produits), et d'environ 40 % pour l'Ae.

Les baisses les plus importantes sont relevées dans les régions Auvergne Rhône-Alpes, Occitanie, Ile de France et Provence-Alpes-Côte d'Azur (diminution des saisines de plus de 55 %). La région qui émet le plus d'avis (et reçoit aussi le plus de demandes) sur les plans et programmes est la

[6] Ordonnance n°2020-306 du 25 mars, modifiée par les ordonnances n°2020-427 du 15 avril 2020 et n° 2020-560 du 13 mai 2020. Plus précisément, les délais qui n'avaient pas expiré avant le 12 mars 2020 ont été suspendus, à cette date, jusqu'au 23 juin inclus. Et le point de départ des délais de même nature qui auraient dû commencer à courir pendant la même période a été reporté au 24 juin. Dans le cas particulier des avis et décisions liées à des demandes d'autorisation d'urbanisme (notamment permis de construire et permis d'aménager), les délais ont repris leur cours à compter du 24 mai.

[7] Sur les 684 avis rendus, 26 l'ont été par l'Ae, et 658 par les MRAe

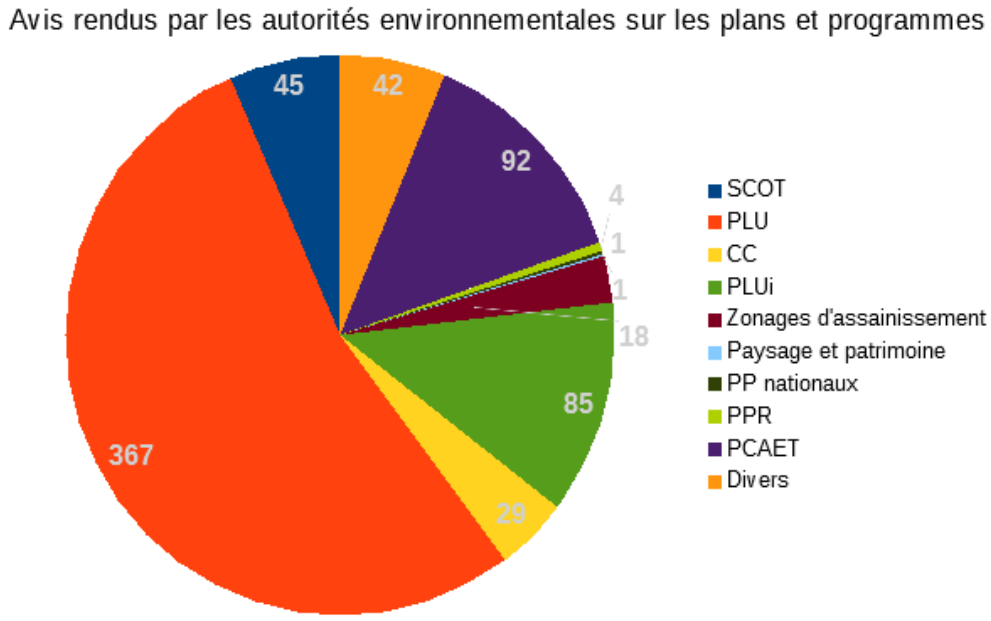
Nouvelle-Aquitaine, comme en 2019. Viennent ensuite les régions Occitanie, Grand-Est et Bretagne, suivies des Hauts-de-France.

Les types de dossiers traités

Environ les trois quarts des saisines portent sur des documents d'urbanisme, SCoT, PLU, PLUi ou cartes communales. Le renouvellement des exécutifs locaux en 2020 a ralenti la production des documents de planification à l'échelon communal et intercommunal, et les saisines sur des documents d'urbanisme diminuent de près de 60 % par rapport à 2019.

Les 618 saisines relatives à des documents d'urbanisme se répartissent comme suit:

- 455 concernent des plans locaux d'urbanisme (PLU)[8] dont 367 ont fait l'objet d'un avis ; il s'agit pour les deux tiers de révisions ou de mises en compatibilité ;
- 88 concernent des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), dont 85 ont fait l'objet d'un avis ;
- 46 concernent des schémas de cohérence territoriale (SCoT), dont 45 ont fait l'objet d'un avis ;
- 31 concernent des cartes communales (CC), dont 29 ont fait l'objet d'un avis.



Les PCAET sont les seuls documents pour lesquels le nombre de saisines et d'avis produits augmente par rapport à 2019, même si la progression est moindre que l'année passée : 138 PCAET ont été adressés aux MRAe, et 92 avis rendus.

Les autorités environnementales ont également été saisies de 29 zonages d'assainissement (eaux usées, eaux pluviales), et de 56 dossiers d'une autre nature (schémas d'aménagement et de gestion des eaux, des plans ou schémas relatifs à la forêt ou au bois, des plans de prévention des risques, plans régionaux de prévention et de gestion des déchets, plans de déplacements urbains) sur lesquels ont été rendus respectivement 18 et 48 avis.

Les modalités d'adoption

Les modalités de délibération varient selon les autorités environnementales, en fonction des règles que chacune se fixe en toute indépendance.

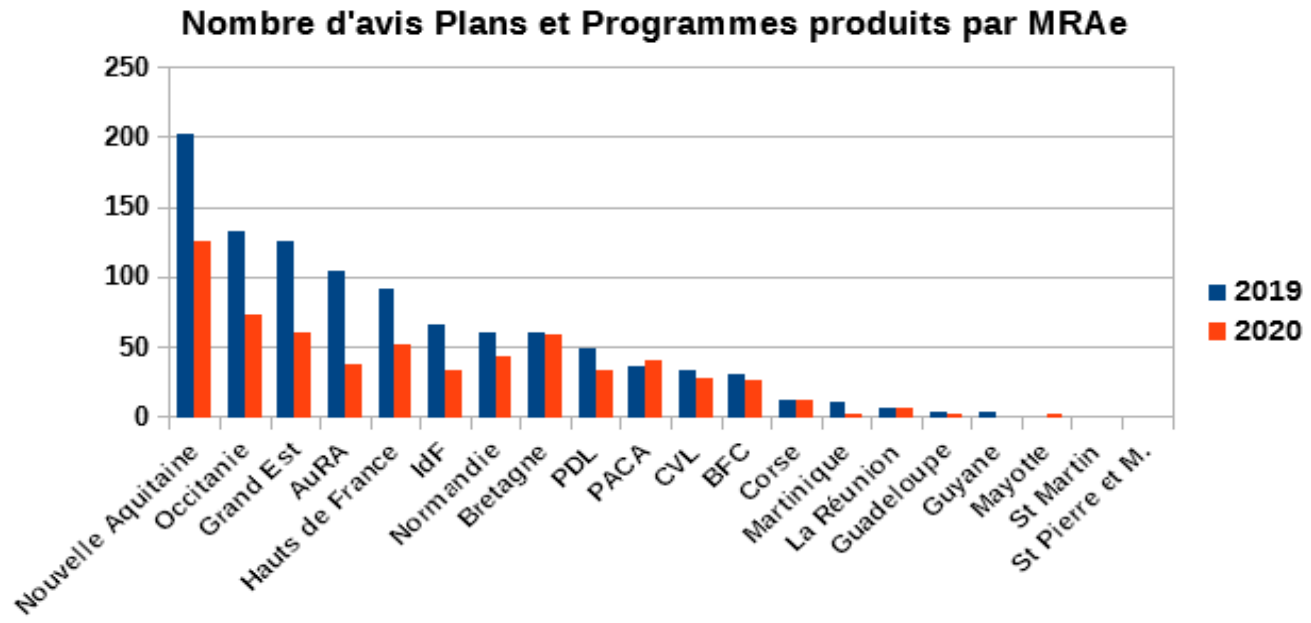
[8] Ou modification de plans d'occupation des sols (POS), valant PLU

Tous les avis de l'Ae sont collégiaux.

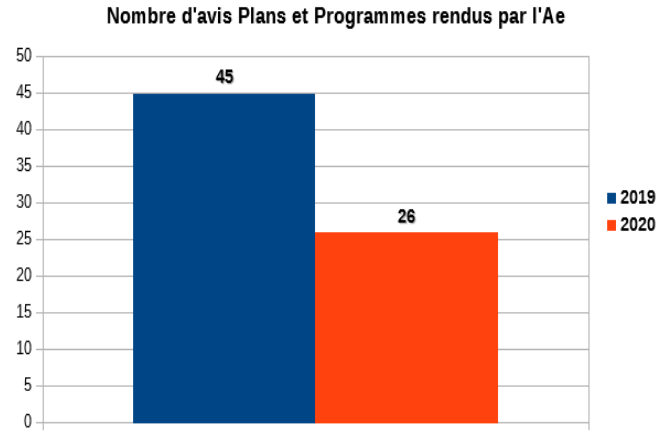
Les deux tiers des avis des MRAe sur les plans et programmes (soit exactement 443 avis sur 658) ont été délibérés de façon collégiale. Par rapport à 2018 et 2019, la proportion d'avis délibérés augmente et retrouve un niveau comparable à 2017 ; la baisse du nombre de saisines a conduit de nombreux présidents de MRAe à privilégier l'examen des projets d'avis par leurs collèges[9]. Ainsi, en Occitanie et en Provence-Alpes-Côte d'Azur, la totalité des avis de 2020 sont délibérés ; la part des avis délibérés dépasse 90 % en Normandie, Centre-Val de Loire, dans les régions ultramarines, et est d'environ 80 % en Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Pays de la Loire et Hauts-de-France. La quasi-totalité des SCoT et les trois quarts des PLUi font l'objet d'avis délibérés.

Les autres avis (au nombre de 215) ont été approuvés soit conjointement par plusieurs membres, soit par le président ou un membre permanent de la MRAe ayant reçu délégation, le plus souvent après consultation de tout ou partie des autres membres, tenant compte des enjeux environnementaux limités du dossier soumis. Quelques MRAe ont plus largement pratiqué la délégation en 2020, à l'inverse de la tendance générale relevée précédemment : une fois la doctrine de la MRAe stabilisée en réunion de collège pour un type de dossier ou de thématique donné, les demandes postérieures sont le plus souvent déléguées, après dans de nombreux cas un « tour collégial » dématérialisé qui permet à plusieurs membres de contribuer à l'analyse de l'avis avant signature par le président. C'est le constat pour Nouvelle-Aquitaine, suivie de Grand-Est, Auvergne-Rhône-Alpes et Ile-de-France.

Dans la quasi-totalité des régions, la signature par le président de la MRAe, par délégation sans consultation, reste l'exception.



[9] Toutefois, en Nouvelle Aquitaine, Ile-de-France et Hauts de France, la part relative des avis collégiaux diminue.



Les absences d'avis

159 dossiers, soit 19 % de l'ensemble des saisines adressées aux MRAe sur les plans et programmes n'ont pas fait l'objet d'un avis, l'absence d'avis valant absence d'observation. Le constat de ces absences d'avis reflète les difficultés de gestion de plan de charge auxquelles peuvent être confrontées les MRAe et surtout leurs équipes d'appui en DREAL, suivant le niveau des saisines à traiter, ou leur concentration sur une période donnée, qu'il s'agisse de demandes d'avis ou d'examen au cas par cas, pour des plans et programme ou pour des projets. Ce sont en effet les mêmes équipes des services régionaux qui instruisent ces dossiers, y compris pour le compte des préfets autorités en charge du cas par cas des projets[10]. En fonction de l'ensemble de ces contraintes, les MRAe sont parfois conduites à établir des priorités, et concentrent alors leurs travaux sur les dossiers, plans et programmes ou projets, les plus sensibles du point de vue de l'environnement. Plus de la moitié des absences d'avis porte sur des PLU.

Le poids des absences d'avis a néanmoins diminué de moitié par rapport à 2019, où il approchait 40 %. Ce résultat est bien sûr à relier à la baisse des saisines[11]. Mais si ces dernières ont diminué de plus de 50 %, la production d'avis n'a reculé que de 37 %. Les équipes des DREAL et des MRAe sont restées fortement mobilisées sur la production d'avis et ont su s'adapter malgré des conditions de travail dégradées du fait de la crise sanitaire, et les statistiques reflètent cet effort.

La baisse des absences d'avis est observée dans l'ensemble des régions ; plusieurs d'entre elles ont rendu un avis sur l'ensemble des demandes relatives à des plans et programmes dont elles ont été saisies en 2020 : Occitanie, Grand-Est, Ile-de-France et les régions d'Outremer. Une nette amélioration est constatée par rapport à l'année passée en Bretagne et en Provence-Alpes-Côte d'Azur[12], où plus de 60 % d'absence d'avis étaient relevées, et qui en ont moins de 30 % en 2020.

1.1.2 Les projets

L'Ae Ministre, l'Ae et les MRAe rendent des avis sur les projets. Au total, 992 avis ont été rendus par les différentes autorités environnementales en 2020.

13 dossiers ont été traités par l'Ae Ministre, 65 par l'Ae. 1103 saisines ont été adressées aux MRAe qui ont rendu 914 avis.

La tendance à la baisse constatée en 2020 est moins marquée pour les projets que pour les plans et programmes : les saisines ont diminué d'un quart, mais le nombre total d'avis produits de

[10] Sauf à risquer une multiplication des contentieux, les demandes d'examen au cas par cas doivent être instruites pour donner lieu à une décision explicite.

[11] Les suspensions de délais qui ont été appliquées au printemps 2020 dans le cadre de l'état d'urgence (cf. 4.2.2) ont également permis aux équipes de dégager des marges de manœuvre.

[12] La MRAe Provence-Alpes-Côte d'Azur a augmenté le nombre d'avis produits sur les plans et programmes par rapport à 2019.

seulement 8%. La baisse est constatée pour l'Ae, l'Ae Ministre et la plupart des MRAe, mais des situations assez diverses sont relevées suivant les régions ; une stabilité des saisines est constatée en Centre-Val de Loire, et la région Bourgogne-Franche-Comté enregistre une hausse de près de 10 %. Dans ce contexte, plusieurs MRAe ont augmenté de façon significative le nombre d'avis sur projet par rapport à 2019 (cf. ci-dessous) avec pour certaines un avis rendu pour chacune des demandes réceptionnées.

Les types de dossiers traités

Les dossiers se répartissent de la façon suivante :

Projets énergétiques (386 dossiers, 333 avis)

- 186 centrales photovoltaïques (151 avis) ;
- 166 parcs éoliens (153 avis) ;
- 15 projets hydroélectriques (14 avis) ;
- 10 projets de production à partir d'autres énergies renouvelables (8 avis) ;
- 7 projets géothermiques (5 avis) ;
- 2 projets miniers (2 avis).

Installations classées pour la protection de l'environnement (hors éoliennes et logistiques) (299 dossiers, 234 avis)

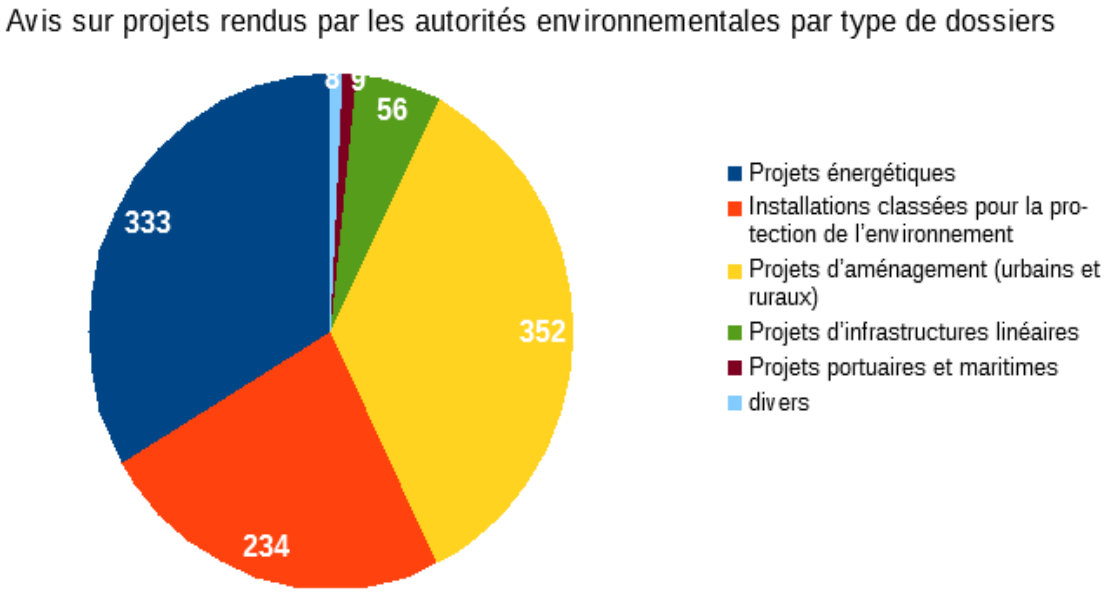
- 107 dossiers de carrières (88 avis) ;
- 99 dossiers d'installations industrielles (71 avis) ;
- 49 installations de gestion de déchets (40 avis) ;
- 44 élevages ou pisciculture (35 avis).

Projets d'aménagements (urbains ou ruraux) (443 dossiers, 352 avis)

- 163 autres projets urbains (lotissements, zones commerciales…) (137 avis) ;
- 88 zones d'aménagement concerté (ZAC) (81 avis) ;
- 44 aménagements ruraux (défrichements, remembrements…) (40 avis) ;
- 39 plateformes logistiques (38 avis) ;
- 39 équipements de loisirs ou de tourisme (30 avis) ;
- 35 projets concernant des cours d'eau ou le traitement d'eau (26 avis).

Projets d'infrastructures linéaires (routes, voies ferrées, canaux, canalisations…) (63 dossiers, 56 avis).

En 2020, l'Ae a délibéré 6 avis évoqués par la ministre, dont 3 en relation avec les Jeux olympiques et paralympiques (deux avis pour la ZAC Plaine Saulnier (93), Bordeaux Innocampus extra-rocade (33), ZAC Village olympique et paralympique (93), deuxième avis sur la carrière de La Ravine-du-Trou à La Réunion, EcoCombust à Cordemais (44).



Les modalités d'adoption

L'Ae Ministre prépare ses avis en s'appuyant sur la circulaire du 3 septembre 2009, comme mentionné précédemment.
L'Ae délibère systématiquement ses avis, comme pour les plans et programmes.

Les MRAe ont délibéré en 2020 une proportion plus importante d'avis sur les projets que les années précédentes (voire même ont augmenté le nombre d'avis délibérés en 2020 par rapport à 2019, comme la région Hauts-de-France), et la répartition entre avis traités par délégation et avis délibérés est quasiment identique pour les projets et pour les plans et programmes (66 % d'avis délibérés, et 34 % d'avis délégués). Bretagne, Centre-Val de Loire, Occitanie, Pays de la Loire et Normandie sont les MRAe qui pratiquent le plus la délibération.

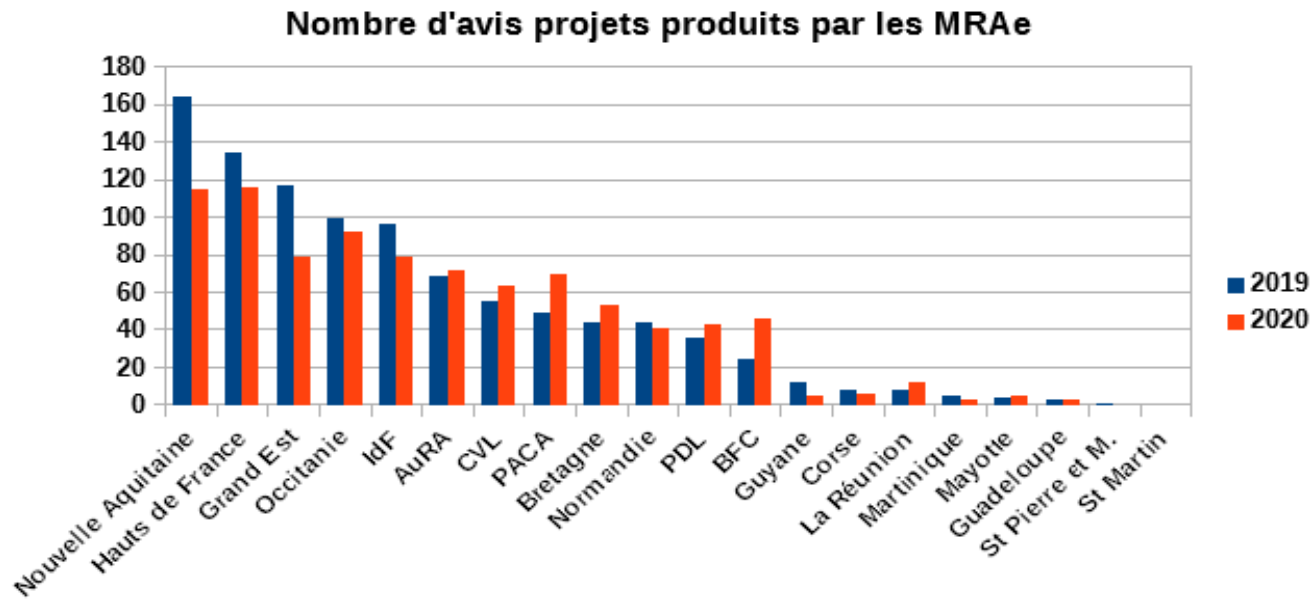
Les MRAe Auvergne-Rhône-Alpes et Nouvelle-Aquitaine, et dans une moindre mesure Grand-Est, privilégient en revanche comme les années passées la délégation et les souplesses qu'elle offre. La délégation n'exclut pas la collégialité, les avis des membres des MRAe étant souvent sollicités sur les dossiers traités suivant cette modalité.

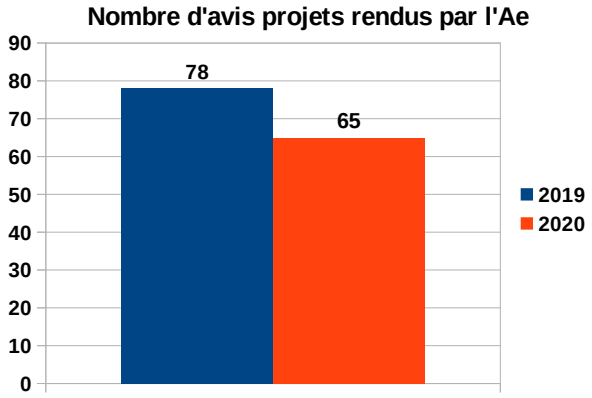
Les absences d'avis

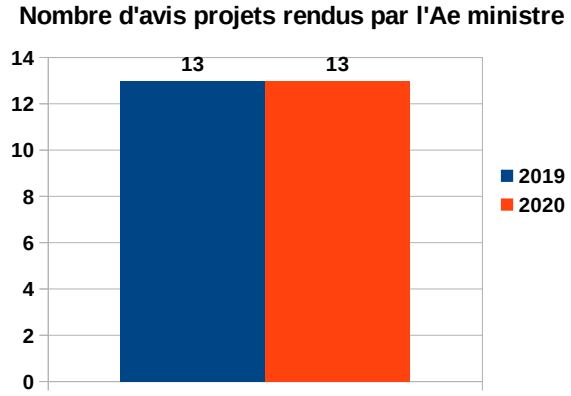
En 2020, les absences d'avis, au nombre de 189, représentent en moyenne 16 % des saisines, et sont en nette diminution par rapport à 2019. L'Ae, l'Ae Ministre, les MRAe Grand-Est, Corse et celles des régions d'Outremer (à l'exception de la Martinique) ont rendu systématiquement des avis sur tous les projets dont elles ont été saisies. Quatre autres régions ont un taux d'absence d'avis inférieur à 5 % des saisines (Occitanie, Normandie Ile de France et Nouvelle Aquitaine).

Les éléments de diagnostic sont les mêmes que pour les absences d'avis sur les plans et programmes (cf. 1.1.1). La situation s'est améliorée dans toutes les régions métropolitaines, ce qui a été facilité par la baisse des saisines ; la réduction des absences d'avis est très nette en Provence-Alpes-Côte d'Azur, Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Pays de la Loire et Occitanie. Ces cinq MRAe ont même augmenté le nombre d'avis produits sur les projets par rapport à l'année précédente, de même que les MRAe Centre-Val de Loire et Auvergne-Rhône-Alpes, grâce à la mobilisation des équipes des DREAL comme des MRAe.

Les rubriques sur lesquelles le taux d'avis rendus est le plus important sont les projets éoliens, hydroélectriques, les ZAC, les plateformes logistiques, et les aménagements ruraux. La situation particulière de la catégorie élevages et pisciculture, qui présentait un niveau d'absence d'avis très élevé en 2019, a été résorbée.







1.1.3 L'évolution des absences d'avis

Dans un contexte marqué par une baisse importante des demandes, de l'ordre de 40 %, les absences d'avis des MRAe ont été réduites de moitié par rapport à 2019. Elles représentent désormais en moyenne 18% de l'ensemble des saisines (plans et programmes et projets) faites aux MRAe. Et comme relevé précédemment, plusieurs régions ont soit réussi à augmenter le nombre d'avis produits entre 2019 et 2020, soit traité l'intégralité des demandes d'avis qui leur ont été adressées dans l'année ou en sont très proches.

Cela traduit :

- d'une part, la mobilisation importante des équipes de MRAe et de DREAL, qui ont renforcé leur production malgré des conditions d'intervention globalement dégradées;

- et d'autre part les efforts faits pour dégager des marges de manœuvre supplémentaires et des gains de temps dans l'élaboration des avis.

Ces efforts seront poursuivis dans chaque MRAe, en s'appuyant sur l'expérience acquise (capitalisation et outillage des différentes étapes de traitement), en recherchant les voies de simplification ou en concentrant les avis sur les enjeux jugés les plus saillants ou appelant des observations ou des recommandations (avis ciblés). Les travaux de la conférence des autorités environnementales y contribueront également.

Les facteurs de fragilité décrits dans la synthèse annuelle 2019 restent néanmoins présents : problèmes plus ou moins marqués suivant les régions, de gestion du plan de charge des équipes des DREAL instruisant des dossiers, forte pression au sein des services, vacances de postes prolongées dans certaines équipes et très pénalisantes, difficultés à trouver les profils de compétence recherchés, besoin de temps de formation longs pour que les nouveaux arrivants soient opérationnels. Les résultats de 2020 seront sans doute très difficiles à consolider dans la durée.

1.2 Les décisions

Les différentes autorités environnementales ont traité 1 622 demandes d'examen au cas par cas en 2020, répartis en 1561 dossiers de plans et programmes et 61 dossiers de projets. La baisse des demandes par rapport à 2019 est importante, proche de 50 %, en lien avec le renouvellement des exécutifs locaux en 2020.

Pour mémoire, l'absence de décision vaut soumission, et toutes les autorités environnementales visent l'exhaustivité de traitement des saisines.

L'Ae Ministre a rendu 9 décisions en 2020 sur des projets.

L'Ae a rendu 111 décisions en 2020, 60 sur des plans et programmes et 51 sur des projets.

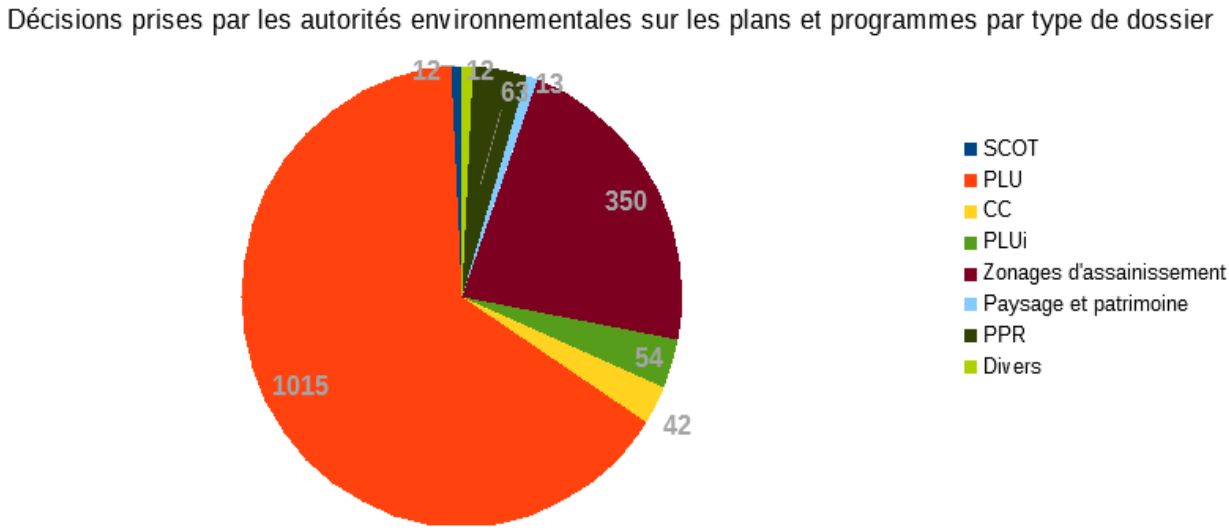
Les MRAe ont traité 1501 décisions relatives à des plans et programmes. Suivant les termes du décret du 3 juillet 2020, quand le préfet de région est l'autorité compétente pour le cas par cas sur les projets et qu'il est en conflit d'intérêt, il transfère le dossier à la MRAe. Cette disposition a été appliquée une fois en 2020, en région Normandie.

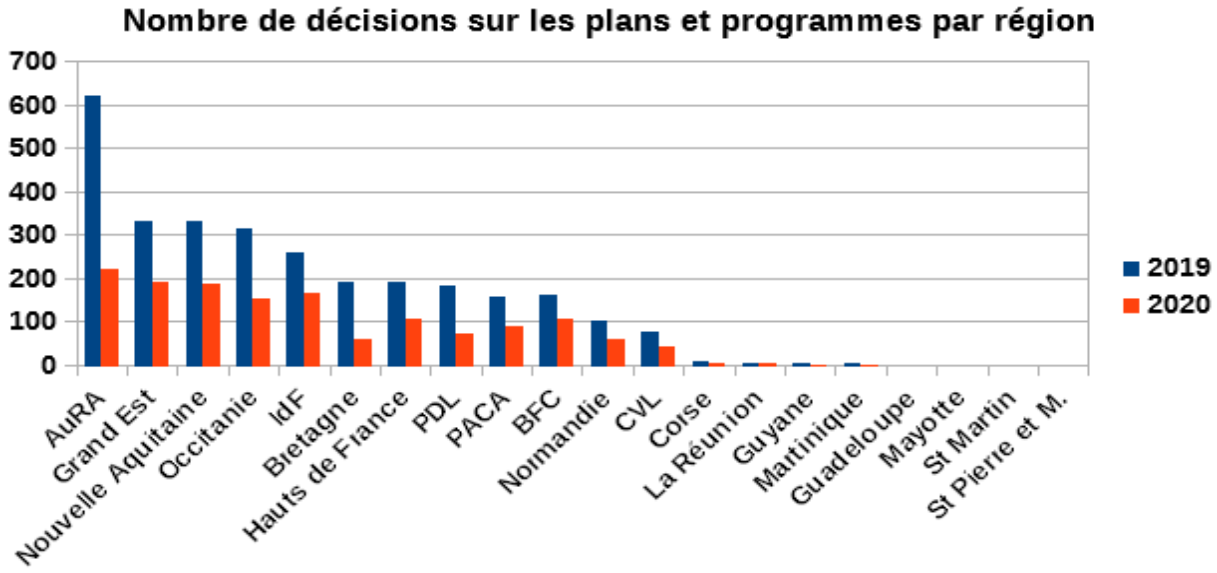
1.2.1 Sur les plans et programmes

Cinq MRAe ont rendu dans l'année plus de 150 décisions (Auvergne-Rhône-Alpes, Grand-Est, Nouvelle-Aquitaine, Ile-de-France et Occitanie) ; les baisses sont assez variables suivant les régions, de 30 % à plus de 60 %.

Toutes les décisions prises par l'Ae ont été traitées par délégation (après consultation systématique d'un binôme de membres permanents) et signées par son président. 80 % des décisions des MRAe sont prises par délégation, le plus souvent après consultation de tout ou partie des membres de leur collège ; 405 décisions ont été délibérées par les collèges des MRAe.

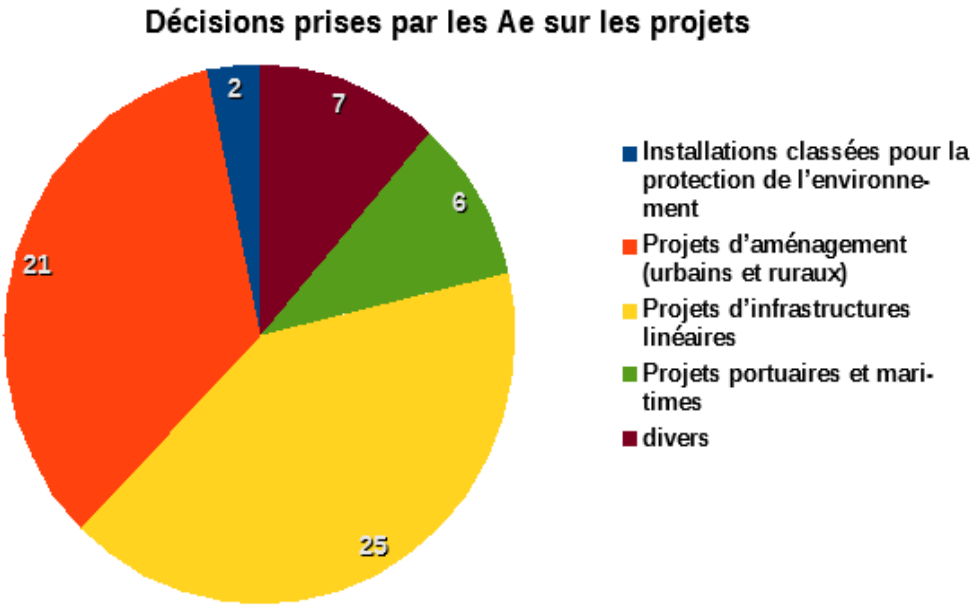
Sur les plans et programmes, 17 % des dossiers (258) ont été soumis à évaluation environnementale, taux proche de celui de 2019. De façon générale, les taux de soumission les plus élevés concernent les SCoT et les révisions de PLU (plus de la moitié), les nouveaux PLU (38 %), et les PLUi (22 %). Les Plans de Prévention des Risques (PPR) ont un taux de soumission de 15 %. L'Ae a soumis près d'1/4 des dossiers qu'elle a reçus ; parmi les MRAe, la Bretagne a le taux de soumission le plus élevé (31 %), il s'explique notamment par les dossiers relatifs aux zonages d'assainissement.





1.2.2 Sur les projets

Plus de la moitié des dossiers examinés ont été soumis à étude d'impact. L'Ae a pris des décisions de soumission pour 60 % des dossiers dont elle a été saisie, le plus grand nombre concerne des projets d'infrastructures (19 dossiers). L'Ae Ministre a soumis un tiers des dossiers qu'elle a examinés. La MRAe Normandie, qui est la seule MRAe à avoir conduit en 2020 l'examen au cas par cas d'un projet, a soumis à évaluation environnementale le dossier concerné.



1.2.3 Les recours

Enfin, 56 recours gracieux sur des décisions de soumission ont été instruits par l'Ae et les MRAe. Ils font, sauf exception, l'objet d'une délibération collégiale. Environ trois quarts des recours ont connu une suite favorable, conduisant à une dispense d'évaluation environnementale. Les dispenses sont décidées après la fourniture d'éléments complémentaires convaincants sur l'absence d'incidence environnementale notable.

2. L’analyse des avis et des décisions de 2020

2.1 Thématiques générales

2.1.1 L'évaluation environnementale des plans/programmes, quels objectifs ?

La directive européenne relative à *l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement* s'applique en France depuis 2004. L'article 1 de la directive prévoit les objectifs en des termes très généraux et l'article 5 précise les objectifs opérationnels en indiquant *que lorsqu'une évaluation environnementale est requise … un rapport*[13] *sur les incidences environnementales est élaboré, dans lequel les incidences notables probables de la mise en œuvre du plan ou du programme, ainsi que les solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application…*

L'objectif du rapport d'évaluation environnementale est donc d'évaluer les *incidences notables probables* du plan ou du programme, afin d'une part de démontrer que les effets positifs estimés pour l'environnement correspondent aux objectifs et aux ambitions qu'il se fixe et d'autre part à identifier les risques d'incidences négatives pour l'environnement, qui requièrent alors la définition de mesures ERC (éviter, réduire, compenser). L'analyse des solutions de substitution raisonnables est une des étapes de la démarche, visant à comparer les effets de plusieurs options et de pouvoir mieux justifier le choix de l'option retenue. À quel moment ce rapport doit-il être produit et mis à la disposition de l'autorité environnementale ? L'article 6.2 stipule : *une possibilité réelle est donnée, à un stade précoce, aux autorités visées au paragraphe 3 et au public visé au paragraphe 4* (l'autorité environnementale) *d'exprimer, dans des délais suffisants, leur avis sur le projet de plan ou de programme et le rapport sur les incidences environnementales avant que le plan ou le programme ne soit adopté*.

Dans la doctrine française, l'évaluation environnementale des plans/programmes est un processus[14] *visant à intégrer l'environnement dans l'élaboration… d'un document de planification, et ce dès les phases amont de réflexions*. Or l'appropriation de l'évaluation environnementale par les porteurs de projets de plans-schémas-programmes reste partielle, l'évaluation restant conduite au mieux en parallèle et souvent *a posteriori* de l'élaboration du plan/programme, sans les itérations nécessaires qui permettraient d'influer sur les choix dans l'objectif d'éviter ou de réduire les impacts.

Les deux principales difficultés rencontrées par les autorités environnementales dans l'examen des plans/programmes qui leur sont soumis découlent souvent d'une mauvaise mise en œuvre des premiers articles de la règlementation.

- Les évaluations environnementales des plans et programmes ne comportent quasiment jamais d'analyse de solutions de substitution raisonnables au sens propre du terme. Quand elles en comportent, elles sont très incomplètes, les alternatives présentées étant souvent réductrices et rejetées rapidement.
- L'avis des autorités environnementales ne peut pas intervenir à un stade précoce car il va intervenir en toute fin de procédure, juste avant l'enquête publique (ou la mise à disposition du public) qui précède l'approbation du document. Cette situation est due au choix de transposition de la directive fait par la France.

De façon générale, un grand nombre de plans/programmes sont peu pilotés et le suivi environnemental n'est souvent même pas mis en œuvre. Des indicateurs de suivi sont en général prévus mais les valeurs de référence et les valeurs cibles ne sont que rarement précisées. Dès lors, le processus ne conduit pas à la définition de mesures complémentaires d'évitement, de réduction ou de compensation en cas de risque de non atteinte de ces objectifs. Le pilotage du plan par les objectifs n'est ainsi pas possible.

---

13 Rapport d'évaluation environnementale dans le droit français.
14 https://www.ecologie.gouv.fr/levaluation-environnementale.

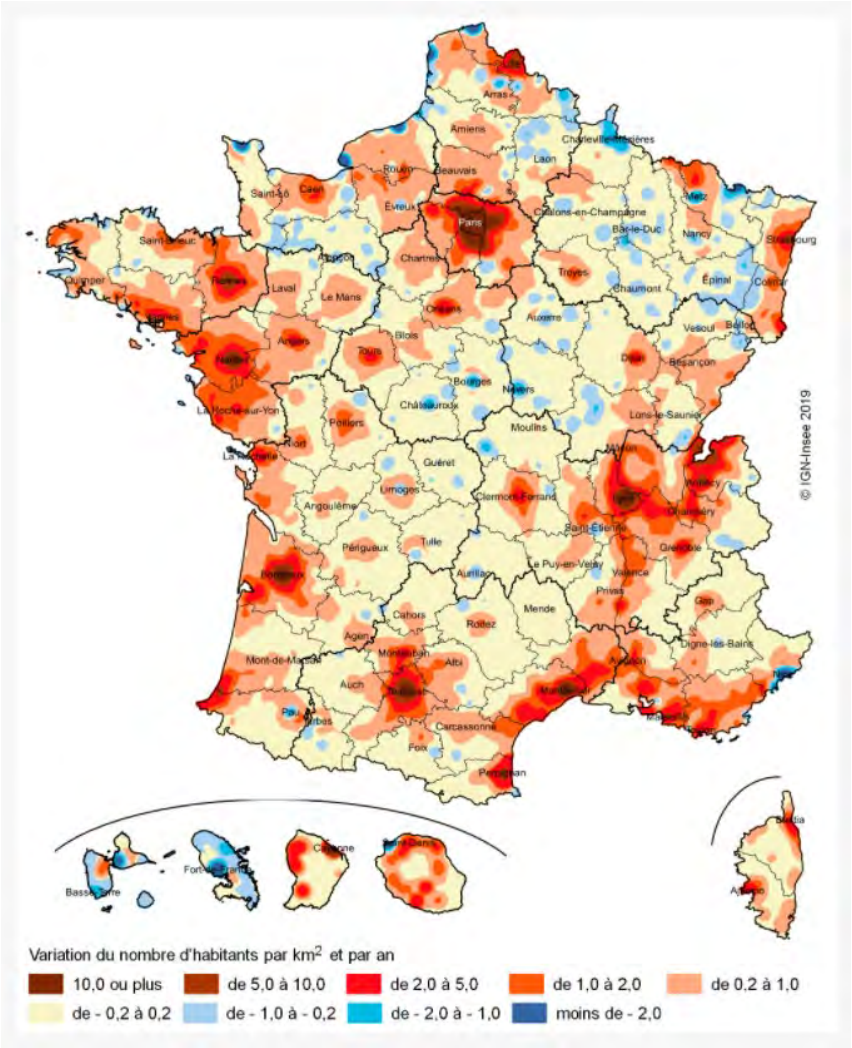
Le constat récurrent, déjà repris dans la synthèse annuelle 2019, de moindre qualité des évaluations environnementales des plans/programmes par rapport aux études d'impact pour les projets reste d'actualité en 2020.

2.1.2 Les documents d'urbanisme

Les documents d'urbanisme locaux

Les plans locaux d'urbanisme (PLU) et plans locaux d'urbanisme intercommunal (PLUi) représentent la grande majorité des plans/programmes.

Dans la plus grande partie de la France (zones jaune et bleues de la carte ci-après), les documents d'urbanisme portent, dans la majorité des situations, une volonté revendiquée de développement démographique sans relation avec les tendances observées depuis des années. Le « volontarisme » qu'ils affichent n'a aucun fondement tangible qui permettrait de crédibiliser un renversement de tendance démographique par un projet argumenté de développement économique local, une attractivité particulière reconnue ou tout autre facteur explicatif. Cette surestimation importante des besoins conduit à des documents qui n'ont pas de réalité opérationnelle.



Variation annuelle de la densité de population entre 2007 et 2017

Les projets d'élaboration et de révision des PLU et PLUi doivent présenter en général un bilan de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers pour les années passées et prévoient leur consommation future. La plupart des plans consentent une baisse par rapport

aux décennies précédentes, mais cette consommation reste néanmoins élevée en raison des facteurs suivants :

- une surestimation des besoins en nombre de logements en raison d'une fréquente surestimation des évolutions démographiques ;
- parfois un taux de desserrement des ménages surévalué, non fondé sur des études ou moyennes locales ;
- une insuffisante mobilisation du foncier existant : les dents creuses sont souvent considérées comme difficilement mobilisables ;
- une absence de volonté de réduire la vacance des logements existants considérant que les collectivités n'ont pas les outils appropriés ;
- les possibilités de densification dans les enveloppes urbaines existantes restent souvent insuffisamment explorées ;
- un dimensionnement trop important de zones d'activités économiques (ZAE) : les besoins sont souvent non justifiés, parfois sans évaluation du taux de remplissage des zones existantes et un problème récurrent d'absence de réflexion à une échelle supra-communale du potentiel mobilisable ou d'une mutualisation des sites.

Les dispositions arrêtées dans les règlements ne permettent pas en général d'assurer un encadrement du développement des collectivités avec des densités minimales plus ambitieuses. Celles-ci ne sont pas encore inscrites dans des trajectoires de sobriété foncière, cohérentes avec l'objectif, très exceptionnellement cité, de zéro artificialisation nette du « plan biodiversité » du 4 juillet 2018, ni les objectifs (quand ils existent) des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), de réduction programmée de la consommation d'espaces. On aurait pu attendre de la création des SRADDET une clarification des méthodes utilisées. Or, la plupart des SRADDET, s'ils ont introduit des objectifs parfois ambitieux de diminution de consommation d'espace, n'ont pas toujours indiqué effectivement les modalités de définition de l'actuelle consommation, ni celle de l'enveloppe urbaine et n'ont pas prévu des règlements applicables aux documents de rang inférieur auxquels ils sont opposables. La volonté d'accueil de nouvelles populations par l'extension des zones urbanisées prédomine et les densités de construction restent faibles. Le modèle culturellement dominant de la maison individuelle avec jardin limite le recours à d'autres formes d'urbanisation (maisons de ville accolées, petits collectifs…).

En matière d'habitats naturels, de biodiversité, les PLU et PLUi recensent correctement les sites Natura 2000 et ils évitent en général toute urbanisation au sein de ces espaces. Toutefois l'évaluation des incidences des plans/programmes sur les espèces et les habitats ayant permis la désignation des sites Natura 2000 peut faire défaut. Une autre difficulté importante demeure : l'insuffisante caractérisation de l'intérêt écologique des zones ouvertes à l'urbanisation future et notamment des zones humides. Des mesures ERC sont très rarement présentées ou traitées de façon beaucoup trop partielle.

Les risques naturels et anthropiques et la Trame verte et bleue (TVB) sont relativement bien pris en compte avec parfois, pour la TVB, la création d'orientations d'aménagement et de programmation dédiées. *A contrario*, les problématiques de déplacements et de transports ne font pas encore partie des priorités des documents d'urbanisme.

Les objectifs des plans climat air énergie territoriaux (PCAET, voir paragraphe dédié) ne sont pas déclinés. À titre d'exemple pour les gaz à effet de serre (GES), des bilans des émissions peuvent exister sur les territoires. Des pistes d'amélioration peuvent être présentées. Mais il existe peu de mesures concrètes et quasiment jamais d'objectifs de résultats de réduction des GES. L'articulation de ces deux niveaux de planification n'est pas assurée : les objectifs du PCAET restent très généraux et les documents d'urbanisme locaux ne les déclinent pas pour leur territoire.

Pour conclure, les MRAe constatent sur les PLUi qu'elles instruisent, que la réflexion relative aux choix d'aménagement à l'échelle intercommunale est encore insuffisante. La génération

actuelle des PLUi compile les choix d'urbanisme et d'aménagement faits au niveau communal, sans assurer une cohérence à l'échelle intercommunale.

Les schémas de cohérence territoriale

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est un document d'urbanisme qui, à l'échelle d'un territoire de projet ou bassin de vie (périmètre intercommunal ou au-delà), détermine les grandes orientations de développement ou d'évolution d'un territoire[15] et l'organisation spatiale (notamment répartition territoriale de l'évolution de la population, des objectifs de logements, des activités économiques, des commerces…).

L'articulation avec les objectifs du SRADDET reste faible. Les SCoT sont encore trop souvent des documents d'intention, à portée stratégique réduite et intégrant de manière insuffisante des prescriptions opposables à même d'assurer un réel encadrement, par le document d'orientation et d'objectifs, des documents locaux d'urbanisme. C'est le cas en matière d'objectifs d'accueil de population, de répartition d'objectifs pour les logements, de densités minimales, de préservation des coupures d'urbanisation ou de modération de la consommation d'espace. Cette situation conduit à une dilution des responsabilités et à limiter l'intérêt du SCoT.

La prise en compte de l'environnement présente globalement les mêmes points forts et faiblesses que les documents locaux d'urbanisme :

- une forte consommation d'espaces liée aux projections démographiques, aux hypothèses de desserrement des ménages surestimées qui induisent une surévaluation des besoins en logements ;
- des objectifs de densification faibles ;
- une absence de règles de suivi sur la répartition de la production de logements et de la consommation d'espaces entre les communes ;
- une absence de définition des enveloppes urbaines des communes et de règles précises permettant aux communes de les dessiner sans ambiguïté ;
- un manque de justification des besoins de zones d'activités et l'implantation des équipements et l'absence de réalisation du document d'aménagement artisanal et commercial qui permettrait de définir la stratégie et les règles en la matière ;
- la planification relative aux espaces naturels et agricoles, habitats, biodiversité, continuités écologiques est en général renvoyée aux documents locaux d'urbanisme où ces enjeux sont traités ;
- il y a peu de réflexion amont sur la disponibilité à moyen et long terme en eau potable par rapport aux objectifs de population attendus, et quasiment jamais de règles sur cette vérification préalable à produire par les documents locaux d'urbanisme ;
- la prise en compte des enjeux climat-air-énergie est peu développée, voire absente et sans lien avec les PCAET quand ils existent : l'occasion offerte par l'élaboration du SCoT de conduire une première réflexion sur le développement des énergies renouvelables est rarement saisie de manière concrète et opérationnelle ;
- les risques naturels et technologiques sont globalement pris en compte mais encore de façon perfectible pour les remontées de nappes, le radon, et le retrait/gonflement des argiles.

Les autorités environnementales observent également que la préservation du paysage commence à être réellement prise en compte, avec parfois une véritable stratégie avec des objectifs et des prescriptions. Ce constat est valable aussi pour les documents d'urbanisme locaux.

[15] Ordre de grandeur de la superficie d'un SCoT : 1/6e d'un département.

2.1.3 Les évolutions successives des documents d'urbanisme

Les évolutions successives des documents d'urbanisme sont nécessaires pour les faire vivre ou corriger des erreurs matérielles. Depuis la décision du Conseil d'État du 19 juillet 2017 qui a censuré l'exclusion, par le code de l'urbanisme, du champ du droit commun de l'évaluation environnementale de ces modifications et modifications simplifiées, les MRAe ont une bonne vision des nombreuses évolutions conduites sur les documents d'urbanisme de leur périmètre, puisqu'elles voient quasiment toutes les évolutions au cas par cas, souvent utilisées pour sécuriser juridiquement les procédures, quand l'évaluation systématique n'est pas prévue réglementairement.

Les PLU(i) constituent un document de planification du territoire de l'ensemble des communes membres d'une intercommunalité. Ils supposent de prendre en compte régulièrement les demandes de chacune d'elles, les communes restant fortement impliquées. Ils nécessitent aussi une meilleure coordination des politiques publiques autour de projets de territoires durables et, donc, de prendre en considération leurs évolutions générales, souvent rapides, en termes d'économie, d'environnement, de contexte sociétal et de vie sociale.

Les procédures de modification et de révision simplifiées : une utilisation fréquente, pas toujours adaptée

La procédure de modification répond souvent à ce besoin et les MRAe constatent qu'elle est menée de plus en plus régulièrement par les intercommunalités, certaines pouvant en lancer une tous les deux ans, voire chaque année. La modification d'un PLU(i) est soumise, à chaque fois et, *a minima,* à une demande d'examen au cas par cas de la MRAe. Toutefois la fréquence trop rapide pour certaines de ces intercommunalités des demandes de modification ne peut qu'interroger sur la qualité du travail initial.

Pour assurer une réelle prise en compte des enjeux environnementaux du territoire dans ces modifications, il serait utile que leur évaluation environnementale s'appuie sur la production d'un suivi des recommandations que l'autorité environnementale a formulées lors de son examen initial du PLU(i), puis lors de l'analyse des modifications successives, afin que le pétitionnaire en assure la traçabilité en expliquant la façon dont elles ont été prises en compte au fur et à mesure des modifications. Le constat actuel relève que ces recommandations ne sont que très rarement suivies d'effet, même pour les agglomérations les plus importantes.

Dans certains cas, les MRAe observent un recours abusif à des procédures de type modification ou révision simplifiée pour des évolutions qui relèveraient plutôt d'une révision. Ainsi, ces procédures peuvent conduire, sans que cela ne soit réellement affiché, à remettre en question la stratégie vertueuse du PLU(i) lors de son élaboration ou de sa révision générale. Cet aspect est notamment identifiable en matière de consommation d'espaces NAF à travers des ouvertures prématurées de zones 2AU au motif qu'il est finalement difficile de mettre en œuvre les outils fonciers qui permettraient de commencer par mobiliser les logements vacants ou réhabiliter des friches, construire dans les dents creuses ou plus généralement s'inscrire dans le tissu urbain plutôt qu'en extension et au-delà avoir consommé les 1AU.

Les difficultés constatées sur les mises en compatibilité

Dans le cas des mises en compatibilité des documents d'urbanisme (MECDU), les évaluations environnementales de ces procédures sont souvent mal traitées formellement. Les maîtres d'ouvrage et leurs bureaux d'études ont, en effet, une grande difficulté à distinguer ce qui est attendu de l'évaluation environnementale d'une évolution d'un document d'urbanisme découlant d'un projet (et ce que cette évolution peut être amenée potentiellement à autoriser au-delà du seul projet), de l'évaluation environnementale du projet en tant que telle. Par ailleurs, les calendriers des études du projet qui rend nécessaire la MECDU et celui de l'évaluation environnementale de la MECDU ne s'articulent pas toujours bien, ce qui peut dans certains cas amener les MRAe à s'exprimer sur la MECDU avant d'avoir été saisie de l'étude d'impact du projet. Il y aurait un vrai gain à recourir plus systématiquement à la possibilité de

mener des procédures communes d'évaluation environnementale des projets et des mises en compatibilité de documents d'urbanisme, prévue par le code de l'urbanisme, en termes de lisibilité des procédures pour les porteurs de projets et les collectivités, de temps pour l'ensemble des acteurs, d'information claire du public et d'intérêt pour une meilleure prise en compte de l'environnement ; et à faciliter ces procédures, par une écriture des textes plus simple et cohérente entre les différents Codes concernés (éventuellement en créant une obligation de procédure commune dans pareil cas).

2.1.4 Articulation entre aménagement et déplacements

L'enjeu des mobilités et de leurs incidences sur l'environnement et la santé humaine est majeur dans la plupart des documents d'urbanisme et notamment de façon évidente dans les agglomérations. Le développement des communes rurales interroge également les mobilités.

Les projets de documents d'urbanisme présentent les projets de mobilités actives (vélo, marche…) à l'échelle de la collectivité et parfois les réseaux de transports en commun existants. L'analyse prospective et territoriale à l'échelle des déplacements des bassins de vie fait souvent défaut. Sans disposer de statistiques précises, il est vraisemblable que moins d'un tiers de plans et programmes comportent un chapitre dédié sur le sujet. De ce fait, les autorités environnementales sont fréquemment amenées à formuler des recommandations relatives :

- à la justification des choix retenus, notamment en matière de développement urbain en cohérence avec les infrastructures existantes ou prévues ;
- aux incidences potentielles sur les déplacements et en particulier sur les pollutions et nuisances ;
- à l'offre de stationnement qui souvent incite à des déplacements par véhicules motorisés individuels ;
- à la promotion des modes alternatifs aux véhicules motorisés individuels ;
- à la proposition de mesures d'atténuation du changement climatique.

Ces recommandations s'accompagnent de demandes de justification et de meilleure prise en compte ou compatibilité avec les orientations des documents de planification de rang supérieur.

Par ailleurs, il est noté une description insuffisamment précise de l'organisation des transports en commun se limitant le plus souvent aux itinéraires des lignes sans prendre en compte les autres aspects (horaires, fréquence, arrêts…) et le maillage des aménagements permettant de diminuer le recours à la voiture individuelle (aires de co-voiturage, pistes cyclables…).

Ce qui ressort néanmoins encore plus majoritairement est la nécessité de compléter ou d'approfondir l'évaluation des incidences du projet, plan/programme ou opération d'aménagement, sur les flux de trafic, les capacités viaires du secteur, et sur les niveaux de pollutions atmosphériques et acoustiques susceptibles d'être générées. La fréquence relative de ce type de recommandations témoigne, surtout dans le cadre des études d'impacts des projets, de la réalisation d'études de déplacements insuffisamment précises, ne prenant pas assez en compte les effets cumulés éventuels avec d'autres projets ou un périmètre d'étude permettant d'évaluer par exemple les phénomènes de reports ou les problématiques de connexions aux réseaux élargis de moyens de transport. L'absence ou l'insuffisance de la démarche de prospective souhaitable va le plus souvent de pair avec l'incomplétude de l'analyse de l'état initial des conditions de circulation, et parfois avec des imprécisions ou des partis pris discutables sur le plan de la méthodologie utilisée.

De ces premiers ensembles de recommandations ont découlé, dans la plupart des cas, des recommandations incitant les collectivités ou les maîtres d'ouvrage à renforcer la prise en compte des enjeux environnementaux et sanitaires liés aux mobilités dans leurs projets, soit par des améliorations de ces derniers à cet égard, soit le cas échéant par l'édiction de mesures d'évitement et de réduction. Les programmes d'actions de certains projets de PCAET, des projets de PLU mais également des projets d'aménagement tels que des zones d'aménagement concerté ou des zones d'activités ont été ainsi régulièrement appelés à être plus ambitieux et

volontaristes pour favoriser l'usage des modes alternatifs à la voiture, en particulier les modes actifs.

2.1.5 Territorialisation des objectifs nationaux : le cas des PCAET

Composé d'un diagnostic, d'une stratégie territoriale, d'un programme d'actions et d'un dispositif de suivi et d'évaluation, le PCAET a vocation à définir, d'une part, des objectifs « *stratégiques et opérationnels […] afin d'atténuer le changement climatique, de le combattre efficacement et de s'y adapter, en cohérence avec les engagements internationaux de la France* » et, d'autre part, un « *programme d'actions à réaliser afin notamment d'améliorer l'efficacité énergétique, […] d'augmenter la production d'énergie renouvelable, de valoriser le potentiel en énergie de récupération, […] de favoriser la biodiversité pour adapter le territoire au changement climatique, de limiter les émissions de gaz à effet de serre et d'anticiper les impacts du changement climatique*[16] ».

Comme en 2019, les MRAe ont encore été saisies sur de nombreux dossiers : 92 avis rendus pour 138 saisines. Les grandes caractéristiques relevées sont les suivantes.

- Le diagnostic territorial est en général de qualité.
- La compatibilité des stratégies retenues avec le SRADDET et la stratégie nationale bas carbone est affirmée mais pas démontrée et les différentiels entre les objectifs nationaux et ceux du PCAET ne sont souvent pas suffisamment justifiés au regard de la situation et des potentiels du territoire.
- Les objectifs de diminution des consommations énergétiques ne sont pas toujours en cohérence avec les secteurs les plus consommateurs. De même pour les diminutions d'émissions de gaz à effet de serre.
- Les émissions de GES sur les cycles de vie des projets et productions ne sont pas encore prise en compte.
- Le développement des énergies renouvelables (EnR) ne s'appuie pas toujours sur le potentiel du territoire et reste souvent au stade de la réflexion. Les impacts positifs (bilan sur les émissions de GES et d'autres polluants…) et négatifs (sur la biodiversité, la santé, le patrimoine naturel et historique…) des EnR sur le territoire ne sont quasiment pas étudiés.
- La question des moyens à mettre en œuvre pour atteindre des niveaux précis d'économies d'énergie en lien avec des objectifs de développement raisonnable des EnR est rarement abordée.
- L'absence trop fréquente d'engagements des acteurs aboutit souvent à la présentation de documents qui n'offrent aucune garantie de réalisation de souhaits souvent louables et assez largement débattus.
- Les indicateurs sont insuffisamment précis (quand ils existent) pour suivre le PCAET.

La territorialisation du PCAET est globalement insuffisante, sans objectifs précis à atteindre pour les différents acteurs et en particulier les communes, à décliner dans les PLUi et les PLU. Les programmes d'actions ne sont pas au niveau des enjeux territoriaux. Ils restent souvent très imprécis sur les objectifs et sur les moyens que l'EPCI se donne pour les atteindre et sur la trajectoire qu'il se fixe.

Les évaluations environnementales des projets de PCAET présentent les mêmes faiblesses que celles des autres plans et programmes et en particulier dans l'analyse des incidences potentielles.

La réussite du PCAET dépend de son pilotage, de son animation, de sa capacité à mobiliser tous les acteurs et de son suivi pour s'assurer du respect des objectifs. Les dispositifs d'animation et de suivi sont de qualité très inégale.

[16] Article L. 229-26 du code de l'environnement.

En conclusion, les PCAET apparaissent souvent comme des documents de « bonnes intentions ». Ces bonnes intentions ne sont pas déclinées en objectifs suffisamment précis et l'évaluation *in itinere* n'est guère possible. De ce fait, ils sont déconnectés de toute opérationnalité car les chemins pour aboutir aux objectifs ne sont pas décrits. Toutefois, pour bon nombre des collectivités, les PCAET réalisés étaient les premiers. Elles en sont restées à une approche assez théorique, par manque de recul et avec un niveau d'association variable des acteurs du territoire. La question de leur application et donc leur intérêt sous leur forme actuelle est clairement posée notamment en raison du manque de lien avec les documents d'urbanisme locaux. Un retour d'expérience serait utile, pour en tirer tous les enseignements pour la prochaine génération.

2.2 Problématiques récurrentes rencontrées par les autorités environnementales

2.2.1 La notion de projet

La définition du code de l'environnement

La définition du contenu d'un projet et, par conséquent, le périmètre de l'évaluation de ses incidences, restent des sujets régulièrement soulevés dans les avis.

L'interprétation souvent restrictive de cette notion reste liée à la méconnaissance du dernier alinéa du III de l'article L.122-1 du code de l'environnement qui la définit pourtant clairement en prévoyant que *« lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité »*.

Pour les autorités environnementales, le raisonnement qui conduit à définir le périmètre d'un projet au sens de l'évaluation environnementale s'appuie sur l'analyse conjointe des liens fonctionnels et des objectifs des opérations qui le constituent. Il faut, *a priori*, identifier l'ensemble des opérations ou travaux nécessaires pour réaliser et atteindre l'objectif poursuivi et sans lesquels le projet ne serait pas réalisé ou ne pourrait remplir le rôle pour lequel il est réalisé.

L'étude d'impact d'un projet a vocation, dès lors que le projet est constitué de plusieurs opérations, à être actualisée au cours du temps. La clé de la compréhension de cette définition, pour le maître d'ouvrage comme pour les services instructeurs d'autorisations, est en premier lieu qu'une évaluation environnementale est attachée à un projet et pas à une procédure, même si elle est réalisée à l'occasion d'une demande d'autorisation s'intégrant dans une procédure (et étant susceptible de bénéficier d'autorisations distinctes et instruites par différents services). Cette étude d'impact, et l'avis d'autorité environnementale qui s'y attache, doit éclairer le public dans la participation aux décisions qui le concerne, ce qui est le cas des autorisations (quel que soit leur statut juridique : autorisation, enregistrement, déclaration par exemple) relatives au projet pouvant avoir une incidence significative sur l'environnement.

Des écarts récurrents relevés

Dans les dossiers de demande d'avis sur des dossiers de projets, lorsque le périmètre du projet n'est pas immédiatement évident, les études d'impact sont souvent assez peu explicites sur leur contenu ou justifient de ne pas avoir tenu compte de travaux ou d'aménagements qui paraissent pourtant être en lien fonctionnel avec l'opération présentée. Les études d'impact les excluent alors à tort : elles doivent donc être complétées ou/et, le cas échéant, actualisées le moment venu. Cette précaution devrait systématiquement être prise avant de déclarer un dossier complet. Elle peut être conduite à demander dans ses avis de revoir le périmètre du projet et

ses impacts, en amont de la mise à l'enquête publique du dossier. Un tel oubli constitue un risque juridique sérieux pour le projet.

Sur le fond, seule cette approche globale permet en effet de véritablement tenir compte des fonctionnalités écologiques du site, de mieux apprécier les impacts globaux du projet et donc de prévoir les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation les plus adaptées. Le périmètre du projet peut ainsi être mal défini :

- soit dans l'espace ; c'est fréquemment le cas des projets d'énergie renouvelable qui oublient d'étudier les impacts du raccordement du projet au réseau électrique, alors que celui-ci est une composante fonctionnelle évidente du projet ; les autorités environnementales rappellent dans ce cas systématiquement la nécessité de compléter l'évaluation environnementale. Dans ce type de projets, l'évaluation globale et intégrée des incidences du projet est insuffisamment menée, notamment en termes d'émissions de gaz à effet de serre et de pollution des sols, sur l'ensemble du cycle de vie de ses composantes (origine et transport des matériaux de construction, conditions d'extraction et de retraitement après démantèlement etc.). La même pratique se retrouve dans des opérations d'aménagement, dont les études d'impact n'intègrent pas des projets opérations connexes pourtant nécessaires à leur fonctionnalité (accès routier à une ZAC, par exemple) ;
- soit dans le temps, en pratiquant la technique du « saucissonnage » qui consiste à ne présenter que la première partie d'un projet global, même si celui n'a de sens que lorsque les différentes phases sont achevées. Cette méthode semble toutefois de moins en moins mise en œuvre par les porteurs de projets, ce qui constitue un progrès à conforter dans le futur, les autorités environnementales ayant vocation à critiquer de façon systématique son utilisation. On persiste toutefois à la retrouver de façon fréquente dans les projets d'infrastructures de transports, qui n'intègrent pas suffisamment tous les sujets qui leur sont directement attachés (AFAF, par exemple). Cette difficulté se retrouve également dans des projets de réaménagement d'ouvrages de protection contre les inondations ou la submersion marine, et témoigne de la difficulté à porter auprès des maîtres d'ouvrages compétents en matière de gestion des milieux aquatiques ou de prévention des inondations (Gemapi), la nécessité d'appréhender la notion de projet à l'échelle des systèmes d'endiguement. Cette difficulté est pour partie liée au choix réglementaire de ne pas soumettre à évaluation environnementale les plans prévoyant ce type d'ouvrages (PAPI ou SLGRI), choix qui interdit d'avoir une approche globale de leurs impacts environnementaux.

Les écarts relevés avec la définition du code de l'environnement procédant du « saucissonnage » de projet dégradent la prise en compte de l'environnement et l'information donnée au public ; ils fragilisent aussi juridiquement les dossiers concernés et peuvent conduire à des retards de mise en œuvre, dommageables aux maîtres d'ouvrage.

Sont donnés ci-après plusieurs exemples issus de dossiers examinés en 2020, qui montrent l'importance d'une définition adéquate du projet et du périmètre de l'évaluation environnementale qui en découle.

Les plateformes logistiques

Le cas des projets de plateforme logistique de grande ampleur, dont les dossiers continuent à être nombreux vient également interroger cette notion de projet. L'étude d'impact se limite le plus souvent à étudier les effets sur le territoire immédiatement concerné en intégrant notamment les interrelations avec les infrastructures de transports. Dans ce cadre, est pris en compte le fait que les plateformes logistiques s'implantent à proximité immédiate des autoroutes et des axes majeurs de circulation pour minimiser les temps de trajet depuis la plateforme. Une plateforme génère une augmentation de trafic faible sur l'autoroute (ordre de

grandeur maximal 1 %) et plus importante sur les routes départementales (pouvant aller jusqu'à 20 %). Les avis constatent que localement les aménagements de voiries au niveau des carrefours étudiés permettent d'absorber la charge supplémentaire des véhicules poids lourds. Toutefois, l'étude se bornant à une analyse en proximité de la plateforme, il n'y a pas d'analyse des effets cumulés à l'échelle d'une autoroute et l'augmentation du trafic de l'ensemble des plateformes sur toute l'autoroute est exclu du champ de l'étude d'impact.

Mais les dossiers n'interrogent pas les impacts liés au modèle économique sous-jacent fondé sur des importations massives de produits de grande consommation, une logistique en flux tendus et des engagements de livraison rapide et un foisonnement d'emballages générateur de déchets. Par exemple, les alternatives de localisation bien au-delà de la seule région d'implantation envisagée ou la taille de la plateforme retenue ne sont pas questionnées, de même que le besoin de coordination entre le porteur de projet et la collectivité d'accueil pour organiser la desserte du site, la réponse aux besoins de mobilité et plus largement de services urbains des employés. Chaque projet est, en soi, source localement d'incidences assez faibles mais l'étude d'impact n'a pas été pensée pour traiter des impacts qui se manifestent à l'échelle de l'Europe : des trains de camions qui se suivent sur les autoroutes depuis le nord de l'Europe vers le sud et même au-delà. Rien ne semble réguler cette activité aux fortes externalités sur l'émission de gaz à effet de serre, la santé, la consommation d'espaces agricoles…

Ce type de difficultés ne peut se lever qu'en intégrant dans les études d'impacts des analyses de cycle de vie, et en utilisant des procédures communes entre projet et planification urbaine.

Par ailleurs, le choix des sites d'implantation des plates-formes logistiques, qui privilégie majoritairement le fret routier, n'est le plus souvent pas suffisamment justifié au regard des alternatives éventuellement envisageables, qui permettraient de favoriser la logique multimodale (ferroviaire et fluvial).

Les aménagements touristiques de montagne

La notion de projet est fréquemment méconnue dans les projets d'aménagement en stations et domaines skiables. Les opérations y sont présentées les unes après les autres (pour avis ou pour examen au cas par cas), au gré de leur programmation avec une définition de leur périmètre essentiellement technique, liée au type d'aménagement prévu, alors qu'elles s'intègrent presque toujours dans une programmation plus large voire dans une stratégie de développement du domaine skiable concerné. L'absence de définition du projet d'ensemble dans un document spécifique et public, et surtout l'absence d'évaluation environnementale du projet d'ensemble empêche tout traitement à une échelle adaptée d'un certain nombre des incidences de ces opérations (sur la ressource en eau, en énergie, sur le paysage, sur la fréquentation de la station notamment et surtout sur des mesures ERC à mettre en œuvre. L'outil « unité touristique nouvelle » (UTN), local ou structurant pourrait être une réponse adaptée à ce type de situation, ne pas y faire appel est dommageable.

2.2.2 Les extensions de l'urbanisation et les opérations d'aménagement

La notion d'extension de l'urbanisation possède un sens juridique pour des territoires spécifiques (littoral et montagne) :

- L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage est prévue par le II de l'article L.146-4 du code de l'urbanisme (loi littoral) dont l'objectif est d'éviter une urbanisation linéaire le long du littoral et des plans d'eau intérieurs de plus de 1 000 hectares.
- L'article L122-5-1 du Code de l'urbanisme17 qui définit, pour les territoires de montagne, un principe d'extension de l'urbanisation en continuité qui vise à limiter le mitage.

[17] L'urbanisation est réalisée en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants, sous réserve de l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension limitée des

Pour les autres territoires, la notion d'extension d'urbanisation est complexe et se comprend comme une recherche d'équilibre entre plusieurs objectifs de principe, notamment celui d'un développement urbain maîtrisé, d'une préservation des espaces naturels, et de la préservation des espaces agricoles et forestiers, que l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre.

Les collectivités doivent démontrer, dans leurs documents de planification, et particulièrement à l'occasion de leur évaluation environnementale, qu'elles ont respecté cette recherche d'équilibre entre développement des constructions répondant aux besoins des populations et modération de l'extension de l'urbanisation.

Pour les SCoT, ceux-ci doivent proposer la méthode pour établir la délimitation des parties actuellement urbanisées à retenir par les PLU, pour être en capacité par la suite d'apprécier ce qui sera à considérer comme de l'extension urbaine ou du complément de dents creuses ou de la densification.

Pour les PLU, en l'absence de SCoT, ils doivent présenter la méthode pour délimiter l'enveloppe urbaine et indiquer les modalités de recherche de l'équilibre entre les objectifs de principe indiqués plus haut. Il n'est pas rare que des incohérences apparaissent entre les objectifs ambitieux affichés dans les projets d'aménagement et de développement durable (PADD) des PLU, directement inspirés de cette recherche d'équilibre, et leurs traductions réglementaires, insuffisantes pour atteindre les objectifs affichés et plus promptes à autoriser l'extension de l'urbanisation. L'évaluation environnementale doit s'efforcer de pointer ses contradictions, ne serait-ce que pour assurer la complète information du public.

Les limites des méthodes mises en œuvre

La principale difficulté ayant fait l'objet de recommandations ou d'observations dans les avis des MRAe, quel que soit le territoire concerné, est celle de la méthodologie utilisée pour la définition initiale de l'enveloppe urbaine[18]. En effet, elle repose quelquefois, dès le départ de la construction du document d'urbanisme, sur une définition de l'enveloppe urbaine ou sur une méthodologie de définition de celle-ci qui apparaissent trop généreuses. Ensuite, ce sont les notions même de densification (et de dents creuses) et d'extension ou leur traduction graphique qui peuvent être inexactes, rendant difficile l'appréciation de manière précise de la part du foncier réellement en extension au regard de l'enveloppe urbaine originelle. Or, seule cette définition claire peut permettre d'étudier l'existence d'extension de l'urbanisation et sa justification. Une attention particulière est, en conséquence, apportée sur ce point dans l'état initial de l'environnement, faute de quoi aucune conclusion ne peut être pertinente.[19]

Plusieurs « méthodes » sont utilisées pour présenter les efforts des collectivités sous un angle plus vertueux. Il est ainsi fréquent dans les PLU de ne pas compter les surfaces déjà zonées en U mais non aménagées ou construites pour afficher un effort en matière de réduction de consommation de nouveaux espaces, ou de ne pas faire de distinction entre les surfaces en densification et en extension pour ce qui concerne le tourisme et les activités économiques, ces comptabilisations biaisées étant souvent dénoncées par les MRAe. Dans un cas, le rapport de présentation n'apporte pas d'élément précis concernant la délimitation du périmètre de

---

constructions existantes, ainsi que de la construction d'annexes, de taille limitée, à ces constructions, et de la réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées.

[18] Cf. la remarque plus haut sur l'absence de définition homogène dans certains SRADDET

[19] À titre d'exemple, une MRAe note, pour un PLUI valant SCoT que : *« la définition des zones déjà artificialisées et de l'enveloppe urbaine pose des questions de méthodologie. La présentation aurait dû faire état des possibles limites et biais induits. Il s'avère en particulier, qu'il y ait confusion entre comblement des dents creuses et extension urbaine, la qualité de l'analyse étant encore dégradée par certains partis pris comme celui de ne pas considérer les parcelles inférieures à 500m² ou la possibilité de divisions parcellaires. »* et recommande de *« mieux définir les notions de densification et d'extension et de revoir le projet de zonage en conséquence en démontrant qu'il répond de la meilleure façon possible à l'objectif de conforter les pôles de proximité, de limiter l'extension des secteurs d'urbanisation (classement U ou AU) et ainsi de réduire la consommation foncière et de préserver l'environnement ».*

l'enveloppe urbanisée, qui semble souvent assimilée aux zones anciennement classées « *urbaines* » dans le POS antérieur et non à l'enveloppe des espaces effectivement bâtis. Il ne permet donc pas d'identifier correctement la part du foncier prévue en extension et celle en densification.

Pour les zones d'extension appelées AU, le sujet est assez clair : ces zones sont souvent prises sur les espaces naturels, agricoles ou forestiers des communes et constituent donc des extensions urbaines, même si parfois leur usage reste agricole ou naturel le temps de les urbaniser.

Le sujet est plus complexe quand il s'agit d'espaces « *vierges* » ou « *verts* » à l'intérieur des zones urbaines de type U (espaces verts en dents creuses, parcs, jardins, vergers, ripisylves de rivières…) ayant un intérêt environnemental pour l'urbain, pour la qualité du cadre de vie. Les autorités environnementales les considèrent comme des espaces de « *nature en ville* », de respiration, des îlots de fraîcheur, et aujourd'hui des espaces de proximité pour le bien-être des personnes, découverts comme étant très utiles lors des périodes de confinement, ou d'autorisations de sortie limitée en temps ou en distance lors des crises sanitaires (COVID-19). La « *consommation* » de ces espaces à des fins de construction relève de l'extension urbaine, bien qu'ils soient déjà *« dans la ville* ». L'objectif de construire plus dense à l'intérieur du périmètre déjà urbanisé ne doit pas en faire oublier les potentiels impacts sur l'environnement et la santé humaine et négliger de prévoir des mesures visant à les éviter ou les atténuer.

Au-delà de ces extensions de l'urbanisation, qui consistent à classer des secteurs classés en zones agricole ou naturelle (A ou N) en zone à urbaniser (AU ou 2AU), il est souvent proposé soit d'autoriser ou d'étendre les possibilités d'extension des constructions existantes au sein des zones A ou N, notamment sous la forme de secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL), soit d'ouvrir à l'urbanisation des secteurs situés dans les zones déjà urbanisées mais constituant encore des espaces ouverts ou non artificialisés. Or, dans le calcul de la consommation d'espaces naturels et agricoles déjà réalisée ou prévisionnelle, les collectivités ne prennent pas en compte ces surfaces dont les fonctionnalités agro-écologiques sont pourtant potentiellement remises en cause.

Les opérations d'aménagement

Les autorités environnementales relèvent une situation contrastée, entre les études d'impact réalisées pour les opérations majeures examinées par l'Ae, et celles des autres opérations d'aménagement, en général de moindre ampleur, que les MRAe examinent.

Pour ces opérations, les MRAe constatent que l'étude d'impact des opérations d'aménagement est encore trop souvent ajoutée *a posteriori* sur un projet déjà largement finalisé. De ce fait, l'analyse des solutions raisonnables de substitution n'est pas souvent menée ; l'opération ayant été décidée en fonction de disponibilités foncières. Au total, l'étude d'impact est sans effet réel sur la conception du projet du point de vue des déplacements dans le cadre d'une démarche ERC. L'analyse des impacts des déplacements générés par les projets est souvent insuffisante.

Les MRAe remarquent aussi que pour certaines opérations d'aménagement d'envergure qui leur sont soumises, en fonction de la localisation du projet, il aurait été pertinent d'optimiser le stationnement, d'améliorer le report vers les transports en commun, de prévoir des mesures de sécurisation des itinéraires cyclables et piétons (y compris en période nocturne pour les projets immobiliers) … Les maîtres d'ouvrage manquent souvent à cet égard de concevoir leurs projets à une échelle territoriale plus large, qui permettrait de mieux le relier aux réseaux d'itinéraires et de transports collectifs relevant d'autorités gestionnaires publiques.

2.2.3 Consommation d'espaces, destruction des sols et des milieux, biodiversité

La difficile prise en compte de l'objectif « zéro artificialisation nette »

On peut s'interroger, à terme, sur les cohérences des notions de limitation d'extension d'urbanisation avec l'objectif *« zéro artificialisation nette (ZAN)* » qui suppose comme préalable impératif la baisse du rythme de consommation d'espace.

La question de l'artificialisation des sols est délicate à définir d'une part, et à manier d'autre part, entre secteurs soustraits aux espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) pour être réservés à l'urbanisation mais non aménagés et espaces construits, lesquels peuvent présenter des intensités d'artificialisation très variées, sans parler des conséquences du même ordre de certaines pratiques agricoles intensives. Les travaux méthodologiques pour déployer de manière opérationnelle l'objectif de « Zéro Artificialisation Nette » devraient répondre au moins en partie à ces difficultés.

Certaines propositions des collectivités ne font pas la distinction entre consommation d'espaces NAF et artificialisation. Cela rend difficile l'analyse critique des raisonnements présentés dans les dossiers. Le croisement entre approches par les zonages, par les enveloppes bâties ou par les occupations des sols, les fréquentes confusions dans les termes, les concepts et les méthodologies fluctuantes et pouvant différer entre SCoT et PLU, empêchent les comparaisons. Le fait de prendre acte des zonages existants, sans autre considération, ne témoigne d'aucune volonté de réduire la consommation d'espace prévue par le PLUi, comme le préconise l'Etat pour une gestion économe de l'espace.

Par ailleurs, de nombreux projets de modification de PLU ont fait l'objet d'un examen au cas par cas portant sur le classement d'une zone d'urbanisation future (2AU) en zone à urbaniser 1AU. Dans la majorité des cas, les collectivités ont considéré que ces modifications étaient sans impact notable sur l'environnement, car ne faisant qu'entériner les dispositions déjà prévues ou anticipées dans le document d'urbanisme en vigueur. Or, en l'absence de telles modifications, les secteurs auraient pu être rendus à la nature ou à l'agriculture, et les impacts des modifications sur l'environnement et la santé humaine peuvent être notables et justifier dans certains cas une évaluation environnementale.

Les évolutions de la loi « littoral » introduites dans le code de l'environnement par l'article 42 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi Elan) renforcent les compétences du SCoT pour encadrer l'extension d'urbanisation dans les communes littorales, notamment à travers les dispositions prévoyant la possibilité d'urbaniser les villages et agglomérations en extension mais pas les autres secteurs déjà urbanisés. Ces modifications portant sur la détermination des critères d'identification et de localisation des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés ont été soumises à évaluation environnementale. Les options retenues dans ces SCoT devaient en effet pouvoir être caractérisées et leurs incidences potentielles sur l'environnement et la santé humaine suffisamment appréciées à l'échelle de leur territoire, sans préjudice qu'une évaluation environnementale puisse s'avérer également nécessaire à l'échelle des documents d'urbanisme de rang inférieur (PLU) ayant vocation à décliner localement ces dispositions.

Les sols et leurs diverses fonctionnalités

Les sols assurent des services essentiels pour les humains et leur environnement[20]. Ils offrent en effet de nombreuses fonctionnalités plus ou moins bien connues ou valorisées : supports des

[20] Les sols hébergent près d'un tiers des espèces vivantes décrites sur la planète. Bactéries, champignons, protozoaires, vers de terre, nématodes, assurent le bio-fonctionnement du sol à la base des services essentiels comme la régulation du cycle de l'eau et du climat. Un seul gramme de terre saine héberge plus d'un milliard de micro-organismes représentant entre 3 000 et 10 000 espèces différentes ! Le sol est le socle de la vie, de notre alimentation, d'une partie de nos médicaments…Plus il y a d'organismes vivants, plus le sol est riche, se renouvelle rapidement et permet à la végétation de pousser. Cependant à cause des pollutions, de l'imperméabilisation et de l'érosion, les sols s'appauvrissent, se dégradent et perdent tout ou partie de ces services écosystémiques. (sources IRD et ADEME).

habitats et sources de nutriments pour la biodiversité - transport, régulation, épuration et stockage de l'eau - captage et séquestration du carbone - usages et valeurs agricoles ou forestiers - valeur patrimoniale géologique ou archéologique – îlots de fraîcheur ou espaces de loisirs en zone urbaine – prévention du risque d'inondation. Leur destruction et les pertes de fonctionnalités associées sont difficilement réversibles.

Au-delà de la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers (NAF), la question des sols et de leurs fonctionnalités reste peu et mal traitée. Font ainsi l'objet de considérations assez confuses dans les dossiers d'une part, et en miroir dans l'instruction que doivent en faire les autorités environnementales d'autre part :

- les fonctions agricoles des sols entre questions d'évaluation et de conservation du potentiel agronomique, de concurrence entre productions alimentaires et productions énergétiques voire de classement de l'usage agricole des sols ;
- les fonctions d'accueil d'habitats et d'espèces naturels et de réservoirs de biomasse ;
- les fonctions étroitement associées aux précédentes de captage et de séquestration de carbone selon les usages comme par exemple l'imperméabilisation, les systèmes de culture, la couverture végétale, les épandages ;
- les occupations hybrides comme les parcs photovoltaïques au sol et leurs conséquences sur la qualité des sols ;
- les risques d'érosion.

La consommation d'espaces et les usages des sols

À l'exception des projets « grands consommateurs de surfaces » (infrastructures de transports, carrières, parcs photovoltaïques au sol, ZAC, zones commerciales, grands entrepôts), l'enjeu de la consommation d'espaces et de l'artificialisation des sols est moins souvent développé pour les projets que pour les documents d'urbanisme (cf. 2.1.2). Ceux-ci peuvent appeler en revanche davantage de développements sur les aspects pollution des sols ou exploitation raisonnée des ressources du sous-sol en lien avec le recyclage des matériaux de construction (carrières).

Les fonctionnalités des sols et de certains milieux naturels qu'ils accueillent (zones humides, réseaux bocagers et prairies, espaces boisés) ou leurs modes de gestion (agroforesterie, diversification des cultures, diminution des intrants et des labours profonds ...), ou les phénomènes susceptibles de les affecter (pollutions, érosion), ne sont en général pas suffisamment pris en compte dans les évaluations environnementales, tant dans leurs diagnostics ou leurs analyses d'impacts que dans l'énoncé des mesures d'évitement, de réduction et de compensation.

Plus particulièrement, la caractérisation des zones humides est encore loin d'être conforme à la réglementation (deux critères, pédologique et floristique, dont un seul suffit à caractériser une zone humide) dans une part significative de dossiers, et leurs fonctionnalités sont ensuite rarement analysées, rendant plus délicate leur prise en compte proportionnée dans la séquence Eviter-Réduire-Compenser.

Enfin, concernant le remblaiement des carrières en fin d'exploitation : selon les caractéristiques des sols et des nappes, ils sont ou non à même d'accueillir certains types de matériaux, même naturels. Par exemple, les déblais des tunnels ferroviaires Lyon-Turin, considérés comme non inertes en raison de la forte probabilité de présence de minéraux à fractions solubles, ne doivent donc pas être acceptés a priori en cas de remblais en nappe, ce qui est le cas de nombreuses carrières de l'Ain par exemple.

Les milieux et la biodiversité

Le traitement de la biodiversité dans les études d'impact pour les projets n'appelle pas de remarque majeure de la part des autorités environnementales, sauf pour les infrastructures linéaires. Certains projets ponctuels, par exemple les parcs éoliens ou les carrières, peuvent générer des questionnements encore insuffisamment traités : impact des éoliennes sur les chiroptères par barotraumatisme, compensation à la destruction de zones humides et aux

habitats des espèces qui leurs sont inféodées… Dans certains cas, le développement du chapitre biodiversité peut même être disproportionné par rapport aux développements trop succincts dans l'étude d'impact d'autres enjeux plus importants du projet.

Les autorités environnementales relèvent toutefois trois insuffisances récurrentes dans les évaluations environnementales des documents d'urbanisme.

- Les études d'impact se focalisent sur la biodiversité remarquable et négligent la biodiversité dite « ordinaire ». Ainsi, de nombreux espaces naturels communs sont détruits, sans aucune compensation des fonctionnalités perdues. C'est un des enjeux de l'objectif du « zéro artificialisation nette ».
- Les évaluations au titre de Natura 2000, tout particulièrement pour les sites qui ne sont pas sur le territoire de la commune (mais qui sont situés à proximité) ne démontrent pas suffisamment l'absence d'incidences sur les milieux et les espèces qui ont justifiés la désignation du site.
- La caractérisation, par des inventaires de qualité, de l'intérêt écologique des zones ouvertes à l'urbanisation future reste rare. En conséquence la biodiversité ne peut, en général, pas être un paramètre de la comparaison des solutions de substitution et des mesures ERC.

2.3 Ressources et santé humaine

Eau, air, sols et l'énergie du soleil sont les éléments de base de notre environnement. Ils sont facilement perçus au plan quantitatif comme des ressources exploitables et consommables pour le développement des activités humaines, mais ils doivent être également considérés comme des milieux ambiants dont la qualité est essentielle pour les grands équilibres de la biodiversité et la santé humaine. Ainsi la qualité de l'eau ou de l'air est aujourd'hui un enjeu majeur identifié et partagé, la qualité des sols moins. Un chapitre suivant en traite plus particulièrement.

Sous ses diverses formes utilisées par les activités humaines, l'énergie est d'abord une ressource, mais les sous-produits de sa consommation massive lorsqu'elle est d'origine fossile peuvent être particulièrement nocifs pour la santé humaine et participent largement au réchauffement climatique par l'émissions de gaz à effet de serre.

Globalement, même si, de façon inégale, les sujets de la ressource en eau sont abordés dans les évaluations environnementales, ceux de l'énergie sont en progression, sensiblement moins pour l'air et les sols. En revanche, la question de l'adéquation de la gestion de ces ressources aux questions de santé humaine l'est très peu.

Par ailleurs, les perspectives à long terme de raréfaction de ces ressources en rapport au changement climatique et à la perte de biodiversité sont très peu évoquées et les dossiers présentés sont dans leur très grande majorité fondés sur l'hypothèse de leur caractère inépuisable.

Ressource en eau

En matière de documents d'urbanisme, la question de l'eau est quasi systématiquement interrogée dans les avis d'autorité environnementale en regard des ambitions de développement urbain : disponibilité de la ressource pour l'alimentation en eau potable (AEP) dont les usages dépassent largement la seule consommation humaine et capacité à assurer l'assainissement des eaux usées en termes de performances des systèmes d'assainissement mais aussi de préservation des milieux récepteurs des rejets finaux. Les autres plans et programmes n'ont pas en général de conséquences sérieuses sur la disponibilité de la ressource en eau.

Si la concurrence d'usages de la ressource en eau est depuis longtemps sous-jacente à l'échelle du monde urbain (activités industrielles ou de loisirs, usages publics pour la voirie, les espaces verts ou le service incendie,…) et plus largement avec les besoins de l'agriculture ou de la préservation des milieux naturels, le réchauffement climatique et sa traduction en épisodes

intenses de sécheresse ou de précipitations rend de plus en plus compliquée la gestion de ces équilibres avec notamment un renforcement des besoins d'irrigation. Difficultés accrues qui motivent une vigilance encore plus anticipée et qui poussent les activités humaines vers l'exploitation des ressources souterraines dont la valeur patrimoniale et la fragilité sont importantes (ressources ultimes pour l'AEP, temps de renouvellement plus longs, persistance des pollutions, risques de salinisation en zone littorale).

Si les effets du changement climatique sont évoqués dans les projets en lien avec la ressource en eau, l'analyse de l'adaptation ne porte toutefois pas sur la viabilité de ces projets sur le moyen et le long terme en fonction notamment de la dégradation de la qualité des eaux et des baisses très significatives des débits estivaux. Ces données et projections sont pourtant disponibles dans les Plans d'adaptation au changement climatiques élaborés dans chaque grand bassin hydrographique et accessibles sur les sites des Agences de l'eau.

Ces enjeux de gestion équilibrée des usages de l'eau trouvent un écho tout particulier en zone de montagne avec l'avenir des stations de sports d'hiver compte tenu du réchauffement climatique. En effet, le maintien de ces activités touristiques en communes de montagne repose encore souvent sur le développement de l'enneigement artificiel. Les autorités environnementales observent que les éléments présentés dans les évaluations de ces projets de territoires ne permettent pas de savoir si le développement prévu (augmentation de la population et de la fréquentation touristique) est compatible à moyen terme avec la ressource en eau disponible, en tenant compte des différents besoins (eau potable, augmentation prévisible des besoins liés à l'enneigement artificiel, préservation des milieux aquatiques) et en intégrant les risques d'évolution quantitative de la ressource possiblement liés au changement climatique. Dès lors, le risque de moindre disponibilité de la ressource en eau vient directement interroger la pertinence de ces modèles de développement et des aménagements ou équipements qu'ils supposent (transferts en plus haute altitude, remontées mécaniques, programmes immobiliers, infrastructures d'accès aux stations, etc.). Certaines autorités environnementales rappellent lorsque le déficit est potentiellement important que le code de l'urbanisme permet d'ores et déjà de conditionner certains développements urbains à des capacités suffisantes d'approvisionnement en eau ou d'assainissement.

Enfin, en lien avec le développement des EnR, ces mêmes régions de montagne sont très concernées par les projets de micro-centrales hydroélectriques. La question qui se pose essentiellement (outre celle de la discontinuité que le projet conforte ou crée sur le cours d'eau) est celle du débit conservé dans le bief détourné par la prise d'eau. Les projets n'évoquent par ailleurs que rarement la diminution de la durée pendant laquelle un débit suffisant pourra être prélevé, amplifiée par la concurrence potentiellement accrue avec d'autres prélèvements, et ne précisent pas les critères qui présideront aux choix effectués. Ils ne prennent pas non plus en compte les évolutions hydrologiques liées au changement climatique ; les maîtres d'ouvrage utilisent des données hydrologiques issues d'un passé qui ne correspond plus à la situation présente.

Concernant les projets, l'évolution de la nomenclature au titre de la loi sur l'eau a renvoyé à un examen au cas par cas une grande majorité des installations, ouvrages, travaux et aménagements (IOTA - annexe à l'article R. 122-2 du code de l'environnement), ce qui limite fortement le nombre de dossiers soumis à l'appréciation des autorités environnementales.

De plus, il conviendrait de mieux quantifier la sensibilité, la disponibilité et la dynamique de la ressource en eau au plan local pour chaque projet, chaque territoire. Elles ne sont connues qu'à l'échelle des grandes masses d'eau. L'étude des arrêtés locaux « sécheresse » pourrait permettre d'éclairer les porteurs de projets sur les zones de tension. Un exemple concret pour la sécurité des activités industrielles est ainsi de s'assurer de la disponibilité des réseaux incendie et des réservoirs d'eau sur les zones industrielles pour faire face à un incendie, en particulier pour les entrepôts.

Les nappes souterraines sont très peu et mal traitées dans les évaluations environnementales. Il est observé notamment le développement sans le minimum de précautions nécessaires des pratiques à risques comme l'infiltration d'effluents, directe ou indirecte, dans des ruisseaux ou fossés intermittents, sous couvert d'intérêt pour l'adaptation au changement climatique.

Dans le domaine de l'agriculture, les besoins en eau trouvent des réponses d'une part dans la construction d'ouvrages de stockage de l'eau (bassins, plan d'eau, retenues collinaires remplis en hiver gravitairement ou par pompage) dont la multiplication est susceptible de modifier l'hydrologie de certains territoires (alimentation des milieux aquatiques ou humides, recharge des nappes, irrigation naturelle des sols). Une autre réponse est la multiplication des forages de pompage qui restent susceptibles d'accroître la vulnérabilité des aquifères (entrées de polluants, connexions entre nappes). Les autorités environnementales veillent à ce que les projets de ce type soient compatibles avec les objectifs de bon état écologique des masses d'eau superficielles et de bon état quantitatif des masses d'eau souterraines, définis dans les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).

En zones vulnérables aux pollutions par les nitrates et plus spécifiquement sur les bassins versants présentant un risque de prolifération d'algues vertes en frange littorale, les élevages intensifs font l'objet d'une vigilance particulière. Ainsi, il est constaté que les études d'impact produites sont davantage des démonstrations de conformité aux réglementations et seuils d'émissions qu'une véritable analyse d'impacts, qui soit adaptée et proportionnée aux caractéristiques des masses d'eau en fonction des objectifs de bon état qui leur sont assignées par la directive cadre sur l'eau et les SDAGE. Dès lors, la sensibilité spécifique de l'environnement local est peu traitée, et la MRAe est amenée à constater que le dossier ne traite pas la dynamique d'insertion du projet dans le plan de lutte contre les algues vertes du bassin concerné.

Concernant les intrants agricoles, les études d'impact des projets (notamment d'épandages) justifient le respect des plafonds de la réglementation sur les nitrates et de l'équilibre de la balance azotée globale des exploitations, sans démonstration plus approfondie sur la recherche de maîtrise des équilibres de fertilisation à la parcelle et de maîtrise des fuites. Cette démonstration approfondie est particulièrement attendue en territoires sensibles (captages d'eau potable, zones vulnérables aux nitrates, bassins versants algues vertes par exemple). Les mesures ERC proportionnées aux enjeux locaux sont rarement développées, notamment en cas de dépassement des teneurs en nitrates des masses d'eau. Les données sur le phosphore du sol sont par ailleurs souvent absentes. Or il convient d'appréhender les effets de l'azote et du phosphore, ces éléments étant impliqués tous deux dans les phénomènes d'eutrophisation des eaux. Enfin, en lien avec les impacts sur l'eau, les effets sur la qualité des sols restent à étudier. De plus, se pose la question de la gestion des matières chargées en azote organique (effluents d'élevage, composts, boues, digestats de méthanisation, rejets liquides) qui sont mises en circulation sous différentes formes, y compris à l'exportation sans évaluation de ces flux et de l'utilisation de ces matières.

Qualité de l'air

Si la qualité de l'air est aujourd'hui perçue par tous les citoyens comme un enjeu fort en relation directe avec la santé humaine, son traitement dans les évaluations environnementales reste généralement assez évasif, au mieux générique, en particulier sur les projets au motif notamment que leur échelle n'est pas significative, sans prise en considération des objectifs nationaux qui visent une réduction de toutes les émissions voire des compensations locales des émissions de GES. Le sujet est également mal traité dans les plans et programmes : inexistant dans les documents d'urbanisme et à peine évoqué dans les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET).

Dans les grandes métropoles exposées à des problématiques récurrentes de qualité de l'air, et tout particulièrement dans celles qui sont visées par la condamnation de la France pour non-respect des valeurs limites définies par la directive relative à la qualité de l'air pour les oxydes

d'azote et pour les particules, les autorités environnementales sont amenées régulièrement à recommander aux maîtres d'ouvrage de compléter et d'approfondir l'analyse des incidences de leurs projets sur la qualité de l'air et sur les émissions de gaz à effet de serre, le plus souvent au travers de la réalisation d'un bilan carbone précis et des consommations énergétiques induites par le projet, en tenant compte le cas échéant des effets cumulés avec d'autres projets. Les recommandations en ce sens ont été en général assorties d'une invitation à tirer les conséquences de ces analyses en termes d'objectifs de réduction des consommations énergétiques et de développement des énergies renouvelables, et de mesures d'évitement et de réduction des pollutions atmosphériques, voire de compensation locale des émissions de GES.

Parmi les suites opérationnelles à donner pour éviter ou réduire les pollutions atmosphériques, les autorités environnementales ont pu ainsi, par exemple, suggérer d'intégrer des objectifs de performance énergétique dans les cahiers de prescriptions destinés aux acquéreurs de lots au sein des zones d'aménagement, d'envisager l'hypothèse du raccordement à un réseau de chaleur ou de froid pour les projets immobiliers, ou de la récupération de chaleur pour un projet de data-center.

Enfin, les études d'impact témoignent parfois d'un manque de précisions ou d'actualisation des données de l'état initial sur la qualité de l'air, notamment à l'échelle du site du projet mais aussi sur toute la gamme des polluants en présence, ce qui naturellement est un facteur d'imprécision et d'insuffisance des analyses d'incidences potentielles et des mesures d'évitement et de réduction nécessaires, alors que c'est pourtant essentiel dans les secteurs de dépassement des valeurs limites de la directive qualité de l'air.

Dans le domaine agricole, les émissions atmosphériques d'ammoniac sont significatives, notamment dans les projets d'élevages intensifs, et sont quantifiées à l'échelle de l'exploitation, mais l'analyse des effets potentiels sur la santé et sur l'environnement est rarement faite Les effets de cumul avec les producteurs émetteurs du territoire ne sont en général pas appréhendés, alors même que dans certains secteurs plusieurs élevages importants sont proches et représentent des cumuls d'émissions importants. Ainsi en Bretagne, dans un avis sur un projet d'élevage porcin situé en zone vulnérable aux nitrates, il est relevé que l'élevage concerné émet 66 tonnes d'ammoniac par an et que 18 autres élevages porcins sont présents sur la commune, sans que les impacts cumulés ne soient approfondis. Les études d'impact se limitent à mentionner, de façon standardisée, les techniques de réduction d'impact, qui sont des techniques d'optimisation, dont la mise en œuvre est normalement attendue comme technique de base (meilleures techniques disponibles ou MTD) dans les élevages intensifs relevant de la directive IED[21].

Énergie

La territorialisation des ambitions nationales en matière lutte contre le changement climatique et de décarbonation de notre société au travers des économies d'énergie, de la réduction des émissions de gaz à effet de serre ou du développement des énergies renouvelables reste un enjeu majeur. Les évaluations environnementales des plans spécifiques comme les PCAET ou des documents d'urbanisme ayant vocation à les décliner sur les territoires peinent très souvent à démontrer qu'ils s'inscrivent dans les trajectoires des politiques nationales.

La sobriété et l'efficacité énergétique sont très peu développées tant dans les documents d'urbanisme que dans les projets présentés, ceci que ce soit en termes d'ambition, d'objectifs concrets pour le dossier ou de dispositif de suivi des résultats obtenus. Ainsi, la quantification des consommations induites par les dossiers est en général insuffisante, des mesures de réduction (dans les projets essentiellement) peuvent être envisagées sans que leurs effets ne soient quantifiés et rares sont les documents d'urbanisme allant jusqu'à intégrer dans leurs

[21] Directive relative aux émissions industrielles. Un de ses principes directeurs est le recours aux meilleures techniques disponibles (MTD) afin de prévenir les pollutions de toutes natures.

orientations d'aménagement et de programmation (OAP) des exigences de sobriété et d'efficacité énergétique.

Concernant les projets, si l'exercice d'évaluation du potentiel de développement des EnR est de plus en plus souvent réalisé, il reste très souvent théorique faute de traduction opérationnelle. Rares sont les engagements pris sur une puissance cible et des installations précisément définies. De manière plus regrettable encore l'absence de concertation organisée entre opérateurs et acteurs des territoires sur la localisation des projets de production d'énergie recouvrable conduit à un développement au coup par coup qui ne permet absolument pas la mise en œuvre de la démarche ERC à une échelle pertinente.

Certaines autorités environnementales s'interrogent sur les projets de chaudières bois urbaines qui se développent, notamment en termes de pérennité de la ressource en combustible. L'adéquation du gisement aux besoins à long terme de ces projets se pose dans un contexte de politiques publiques nationales (stratégie nationale bas carbone – SNBC - et programmation pluriannuelle de l'énergie – PPE et plan national de gestion des déchets) visant à développer massivement l'utilisation de la biomasse, qu'elle soit en valorisation matière ou en valorisation énergétique des déchets. Une analyse nationale, si celle-ci n'a pas encore été faite, de l'adéquation entre la ressource en bois déchets de plus en plus sollicitée et le développement d'équipements dans les différents territoires permettrait d'éclairer les porteurs de projets, les territoires et le public sur la pérennité de leurs investissements.

Les projets de chaudières en secteurs urbains, généralement destinés à l'alimentation de réseaux de chauffage sont régulièrement questionnés sur leurs émissions atmosphériques et sur les effets cumulés, dans une situation de qualité de l'air déjà dégradée dans les grandes agglomérations. L'analyse comparée des variantes prend tout son sens en matière d'alimentation en énergie dans de telles situations, mais l'analyse peut également être pertinente et très souhaitable hors des grandes agglomérations.

Quelques projets commerciaux ou d'entrepôts prévoient désormais l'installation de panneaux photovoltaïques en toiture (ou sur les parkings) même si une tendance observée par endroits est d'utiliser des dérogations à cette obligation en raison de la sécurité en cas d'incendie ou en faisant en sorte d'être dans la nomenclature qui permet de s'exonérer de cette obligation créée par la loi énergie-climat du 8 novembre 2019.

Le développement des installations de production d'énergies renouvelables, généralement promu dans les plans climat-air-énergie territoriaux, peut présenter des impacts potentiellement négatifs sur l'environnement en termes d'artificialisation des sols, de pollution paysagère ou de nuisances pour les riverains. La multiplication des parcs photovoltaïques au sol a de plus en plus souvent comme conséquence une consommation d'espace sur des terres agricoles ou sur des plans d'eau qui peuvent constituer des milieux riches en biodiversité.

Combinant activité agricole et installations photovoltaïques au sol, la solution de « l'agrivoltaïsme » est fréquemment avancée comme argument vis-à-vis de l'utilisation de terres agricoles mais le plus souvent avec une approche minimale d'entretien par pâturage (qui relève parfois de la simple déclaration d'intention) alors que des techniques intégrées en amont de la conception du projet peuvent permettre une combinaison agricole plus développée. Le fait que la procédure réglementaire soit limitée pour ces projets photovoltaïques à un permis de construire ne permet pas de prescriptions relatives à l'environnement alors qu'*a contrario* la considération d'équipement d'intérêt collectif permet de les installer en zone A ou N.

Une réflexion sur une co-activité possible entre ces projets et l'agriculture et un suivi des impacts à long terme sur la biodiversité, notamment pour les plans d'eau, doivent être menés à l'échelle nationale.

Il est également constaté un développement concentré de projets éoliens dans certaines régions qui conduit par effets cumulés à une saturation visuelle, à des impacts forts sur le paysage, et sur les couloirs de migration des oiseaux et les espaces de vie des chauves-souris par le

rapprochement, voire l'intégration des projets en forêt. A l'instar des projets photovoltaïques, une réflexion nationale et régionale devrait être conduite pour réinterroger les territoires sur leur capacité à accueillir les projets éoliens.

Enfin, l'absence de concertation organisée entre opérateurs et acteurs des territoires sur la localisation des projets de production d'énergie renouvelable conduit à un développement au coup par coup qui ne permet absolument pas la mise en œuvre de la démarche ERC à une échelle pertinente.

Santé humaine

La société dans son ensemble est de plus en plus consciente des liens entre santé et environnement. En écho, les évaluations environnementales traitent de plus en plus souvent de l'impact sur la santé, notamment du bruit dès que le sujet le justifie.

Il convient alors de différencier au moins deux dimensions pour le travail des autorités environnementales :

- Les facteurs de cadre de vie susceptibles d'être plus ou moins bénéfiques à la santé, comme la prévention des nuisances sonores ou l'urbanisme favorable à la santé tel que porté notamment dans le cadre des plans régionaux santé-environnement. À ce titre, le traitement des problématiques de bruit fait assez régulièrement l'objet d'erreurs méthodologiques[22], celui des îlots de chaleur reste un sujet en devenir (méthodologie notamment) et la nature en ville ou le traitement des espaces publics en sont à leur balbutiement. Les autorités environnementales ont vocation à renforcer leurs exigences sur cette dimension.
- Les questions d'impacts sanitaires plus spécifiques et immédiates (protection des populations riveraines par rapport à des pollutions spécifiques ponctuelles ou diffuses) qui s'appuient notamment sur les contributions des agences régionales de santé (ARS).

Que ce soit en rapport aux concentrations urbaines ou aux activités d'élevages intensifs, la diffusion de substances médicamenteuses dans les effluents (antibiotiques en particulier) est un autre risque à signaler.

Par ailleurs, le réchauffement climatique impose urgence et nouvelles approches de ces relations entre santé et environnement de par l'allongement des périodes de pollinisation, la possible dégradation de la qualité des eaux de baignade (exposition accrue au risque de leptospirose et aux cyanobactéries), l'extension des vecteurs de maladies infectieuses (dengue, zika, chikungunya) ou le développement des îlots de chaleur en cœurs de villes.

En conclusion, le réchauffement climatique, par les perturbations qu'il induit dans l'état et la gestion de ces ressources et dans l'aggravation des relations entre santé humaine et environnement, est un facteur commun à toutes ces problématiques. Or la lutte contre le changement climatique est encore insuffisamment traitée dans les évaluations environnementales (production EnR, mobilités, rénovation énergétique des bâtiments, urbanisme, adaptation et réduction des vulnérabilités…) alors que c'est un enjeu majeur porté notamment par les SRADDET qui doit être décliné dans les documents d'urbanisme, en convergence avec les PCAET pour trouver des traductions territoriales opérationnelles.

2.4 Analyse du cycle de vie

Une approche encore peu pratiquée par les porteurs de projets

L'analyse de cycle de vie (ACV) est une méthode normalisée permettant d'établir un bilan environnemental multi-critères et multi-étapes d'un système (produit, service, entreprise ou procédé) sur l'ensemble de son cycle de vie (fabrication, mise en place, activité, fin de vie et

[22] Caractérisation de l'état initial, interprétation de réglementations multiples qui se superposent, pas de prise en compte – et donc de résorption – des points noirs de bruit

traitement des composants). Sa finalité est de connaître et comparer les impacts environnementaux d'un système tout au long de sa vie afin de dégager des pistes d'écoconception ou d'amélioration de son bilan environnemental[23]. A ce titre, l'ACV partage les mêmes objectifs que l'évaluation environnementale définie par le code de l'environnement.

Cette approche pour l'évaluation des impacts d'un projet est néanmoins quasiment inexistante dans les dossiers qu'ont à connaître les autorités environnementales.

Elle peut être partiellement déroulée sur certains projets de production d'énergie renouvelable comme les installations photovoltaïques ou les éoliennes dont la fourniture des composants (fabrication et transport) peut constituer une part importante du bilan carbone, mais il n'en est pas fait grand-chose à ce stade.

L'approche ACV peut commencer également à intégrer certaines considérations relatives par exemple à la construction des bâtiments en rapport à la réglementation environnementale 2020 qui est construite sur ce mode de calcul, ou dans l'élaboration des bilans globaux d'émissions des GES qui doivent intégrer la production des matières premières (émissions importées), la fabrication et la construction du projet et le recyclage des matériaux en fin de vie.

Il convient également de prendre en compte le fait que certains paramètres utilisés dans les évaluations environnementales proviennent d'ACV sans que cela soit toujours mentionné. Ainsi, les émissions de gaz à effet de serre des différentes sources d'énergie, renouvelables ou non, extraites de la base carbone de l'Ademe, sont calculées à partir d'ACV.

Les apports possibles

L'ACV est assez voisine de l'approche systémique et pourrait éclairer la compréhension d'un projet et de ses impacts sur l'ensemble de ses dimensions physiques, fonctionnelles, économiques et temporelles. En ce sens, elle peut compléter l'analyse des périmètres de projet telle qu'abordée par l'article L122-1 du code de l'environnement : *« lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou d'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 ou dans l'espace, …afin que ses incidences… soient évaluées dans leur globalité ».*

Tout comme l'évaluation environnementale s'intéresse aux sous-produits de l'activité d'un projet industriel par exemple (rejets gazeux ou liquides, déchets, nuisances et risques) au-delà de son implantation et des travaux de son installation, il apparaît nécessaire d'examiner pour certains projets tous les postes et facteurs d'impacts tout au long de leurs activités, ainsi que des mesures ambitieuses de suivi, de réduction et d'optimisation, voire de relocalisation éventuelle des processus.

Cette évaluation globale d'un projet permettrait notamment d'éclairer plus complètement son empreinte carbone réelle, mais également les risques de pollution des sols et de bouleversements écosystémiques à l'échelle planétaire liés par exemple à l'utilisation de certains composants tels que les « terres rares » ou certains métaux, ou aux transports sur très grandes distances de produits intermédiaires ou finis ou bien encore à l'alimentation des animaux d'élevage à base de produits agro-industriels pouvant induire une dégradation importante des milieux naturels ou des sols sur des territoires lointains.

Ainsi, pour les systèmes d'élevage intensifs, l'évaluation des impacts doit aller au-delà de la vérification de la démonstration de conformité aux réglementations. Pour ce type d'exploitation à caractère industriel, parfois déconnectée totalement de l'activité agricole attachée à la terre

[23] https://www.ademe.fr/expertises/consommer-autrement/passer-a-laction/dossier/lanalyse-cycle-vie/quest-lacv

(élevage hors-sol), l'évaluation doit adopter des méthodes industrielles d'approche de la durabilité : analyse des intrants de la totalité de l'élevage, méthodes d'analyse de cycle de vie sur tous les produits sortants, recherche d'économies d'énergie innovantes et ambitieuses. A cet égard, il est constaté que des progrès sont possibles et nécessaires dans l'analyse des impacts, de façon à ce que ces études deviennent de véritables évaluations environnementales. Des approches de type ACV sont d'autant plus attendues que les études d'impact sont réalisées par des structures économiques intégratrices qui disposent de ce type d'outils d'analyse et fournissent aussi les solutions techniques du projet : bâtiments et gestion des déjections, aliments, animaux, filières aval, etc.

De la même façon, l'ACV ou l'approche systémique peut également venir compléter l'analyse des projets de grands entrepôts logistiques qui se développent en nombre sur le territoire en général aux nœuds des infrastructures de transports. En effet, les autorités environnementales sont saisies d'évaluations des impacts de l'implantation et de la construction de ces entrepôts avec les nuisances locales que ces projets peuvent induire (trafic, bruit) mais jamais d'une analyse des coûts environnementaux amont et aval de ces systèmes industriels souvent liés au commerce en ligne (importations massives de produits manufacturés avec transports longue distance, transports intenses de distribution à flux tendus, multiplication des emballages,…).

L'ACV territoriale a été développée à partir de la méthodologie de l'ACV adaptée à l'évaluation des territoires[24]. Un exemple concernant le Scot de l'étang de Thau[25] pourrait faire l'objet d'application sur d'autres territoires d'intérêt.

Ce type d'approches demanderait un réel changement de périmètre d'analyse des projets ainsi que le développement de compétences nouvelles au niveau des bureaux d'études, des autorités environnementales mais aussi des maîtres d'ouvrages. Il serait sans doute également facilité par la rédaction d'attendus plus explicites en ce sens vis à vis des études d'impacts, tels que définis à l'article R122-5 du code de l'environnement.

[24] E. Loiseau, G. Junqua, P. Roux, P. Maurel, V. Bellon-Maurel. Evaluation environnementale deterritoires: apports, limites et adaptation du cadre méthodologique de l'Analyse du Cycle de Vie. Conférence Interdisciplinaire sur l' Ecologie Industrielle et Territoriale, Oct 2012, Troyes, France.

[25] Loiseau, E. et al. 2013. Adapting the LCA framework to environmental assessment in land planning. The International Journal of Life Cycle Assessment 18(8):1-16

3. Le partage d’expérience entre autorités environnementales

A la suite du décret du 3 juillet 2020 relatif à l'autorité environnementale et à l'autorité chargée de l'examen au cas par cas plusieurs autres textes règlementaires concernant le CGEDD[26] ont été publiés. Ils accompagnent la mise en place de la réforme, adaptent l'architecture juridique des autorités environnementales du Conseil général et prévoient un dispositif d'animation des différentes autorités environnementales : la conférence des autorités environnementales.

3.1 L'installation de la conférence des autorités environnementales

Placée sous la présidence du Vice-président du CGEDD, la conférence des autorités environnementales réunit les présidents de la formation et des missions régionales d'autorité environnementale du CGEDD, ainsi que le commissaire général au développement durable, représentant le ministre chargé de l'environnement en sa qualité d'autorité environnementale. Suivant les termes de l'arrêté du 2 octobre 2015 modifié, la conférence des autorités environnementales « *constitue un lieu de travail, d'échanges et de coopération en vue de favoriser l'harmonisation des interprétations, des pratiques et des méthodes sur des questions d'intérêt commun* ». Elle s'assure du bon exercice de la fonction d'autorité environnementale.

Ses modalités de fonctionnement sont décrites dans le règlement intérieur du CGEDD.

Ainsi constituée, la conférence prend la suite du collège des présidents de MRAe présenté dans la synthèse annuelle 2019 (§ 5.5), dans un format élargi puisqu'elle rassemble toutes les autorités environnementales. Elle s'est réunie pour la première fois le 5 novembre 2020.

Un secrétariat général apporte son appui pour le fonctionnement de la conférence, notamment pour l'organisation des travaux méthodologiques (cf. §5.2), avec une équipe de 2 personnes.

3.2 Les premières productions de la conférence

La conférence s'appuie naturellement sur l'expérience de coopération déjà solide entre Ae et MRAe, et entre MRAe.

Depuis la création des MRAe en 2016, le président de l'Ae a en effet piloté plusieurs travaux méthodologiques avec les MRAe (sur les modèles d'avis et de décision sur les documents d'urbanisme, sur l'évaluation environnementale des PCAET, sur la prise en compte de la consommation d'espace dans les avis et décisions), ou les a associées à certaines de ses démarches (par exemple, la note délibérée de début 2020 sur les zones d'aménagements concertés et autres projets d'aménagement urbain) ; en 2020 a été engagée une démarche impliquant Ae et MRAe pour une meilleure prise en compte des problématiques liées aux gaz à effet de serre et au climat dans les avis et décisions des autorités environnementales.

La conférence reprend aussi à son actif les travaux engagés sous l'égide du collège des présidents de MRAe autour de l'objectif général d'harmonisation et de convergence des pratiques, et qui intègrent la recherche de gains de productivité.

C'est notamment le cas pour les démarches consacrées aux avis sur les projets éoliens et sur les projets photovoltaïques. Le choix de ces deux thèmes a été motivé par le poids de ces types de dossiers dans la production : en 2020, chacune de ces catégories de projets a représenté

[26] Décret n°2020-1029 du 11 août modifiant le décret n° 2015-1229 du 2 octobre 2015 relatif au Conseil général de l'environnement et du développement durable.
- Arrêté du 11 août 2020 modifiant l'arrêté du 2 octobre 2015 relatif aux missions et à l'organisation du CGEDD pris pour l'application du décret n° 2015-1229 du 2 octobre 2015.
- Arrêté du 11 août 2020 portant approbation du règlement intérieur du Conseil général de l'environnement et du développement durable pris pour l'application du décret n° 2015-1229 du 2 octobre 2015.
- Arrêté du 11 août 2020 relatif au référentiel des principes d'organisation et de fonctionnement des missions régionales d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (MRAe).
- Arrêté du 11 août 2020 relatif au modèle de convention entre la mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (MRAe) et le service régional chargé de l'environnement.

17 % des avis produits par les MRAe, cette proportion étant beaucoup plus importante dans certaines régions.

Les deux groupes de travail, auxquels ont participé des représentants de MRAe, des pôles évaluation environnementale des DREAL, et du CGDD, ont présenté leurs conclusions à la conférence de janvier 2021.Elles prennent la forme de guides d'aide à l'instruction et à la préparation des avis, à l'usage des MRAe et des équipes de DREAL. A une thématique donnée (par exemple, implantation, périmètre du projet, articulation avec les documents d'urbanisme, paysage, biodiversité, etc.), sont associées des propositions pour l'analyse des dossiers et le contenu des avis. Chaque MRAe a vocation à s'appuyer sur ces préconisations et analyses, en veillant à une approche proportionnée aux enjeux du dossier traité.

3.3 Des compétences en DREAL à reconnaître et à valoriser

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

Une telle démarche gagnerait à être conduite dans une approche plus globale sur la place au sein du ministère de la transition écologique, des missions d'évaluation environnementale, éminemment transversales et intégratrices des différentes compétences ministérielles.

3.4 La préparation de la synthèse annuelle

Conformément à l'article 12 du règlement intérieur du CGEDD, *« après leur dernière réunion de l'année, le président de l'autorité environnementale, les présidents de MRAe et le commissaire général au développement durable adressent chacun au secrétaire général de la conférence une analyse des avis et décisions pris au cours de l'année écoulée par sa formation »*.

D'après le même article, *« le secrétaire général de la conférence établit, conjointement avec les membres de la conférence, un projet de rapport d'activité qui dresse le bilan statistique de leur activité et comporte la synthèse de ces analyses »*.

Le mode de validation de la synthèse a dû être adapté pour tenir compte des contraintes liées à la crise sanitaire. En effet, il est prévu que la conférence approuve le rapport d'activité après débat lors d'une réunion rassemblant les membres des autorités environnementales, laquelle n'a pu être organisée au printemps 2021.

Une première itération avec l'ensemble des membres des autorités environnementales a permis de recueillir leurs réactions et propositions sur le projet de bilan ; la version issue de ces échanges a été ensuite validée par chacune des autorités environnementales, avec notamment, délibération des collèges de l'Ae et des MRAe.

Elle est mise à disposition sur les pages :

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

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

Ae Ministre : *http://www.side.developpement-durable.gouv.fr* (système d'information du développement durable et de l'environnement).

4. Annexes

4.1 Annexe 1 : le cadre de l'évaluation environnementale

4.1.1 **Les directives européennes**

Les deux directives qui posent les principes et le cadre de l'évaluation environnementale sont :

- la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. L'article 6 § 3 de cette directive 2001/42 fait obligation aux États membres de désigner *« les autorités qu'il faut consulter et qui, étant donné leur responsabilité spécifique en matière d'environnement, sont susceptibles d'être concernées par les incidences environnementales de la mise en œuvre de plans et de programmes »*. Le paragraphe 5 du même article laisse aux États membres le soin de fixer les modalités précises relatives à l'information et à la consultation des autorités et du public ;
- la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ; ce texte a été modifié par la directive 2014/52/UE du 16 avril 2014 transposée par l'ordonnance 2016-1058 du 3 août 2016 et le décret n°2016-1011 du 11 août 2016. L'article 6 § 1 de cette directive énonce : *« Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les autorités susceptibles d'être concernées par le projet, en raison de leurs responsabilités spécifiques en matière d'environnement ou de leurs compétences locales et régionales, aient la possibilité de donner leur avis sur les informations fournies par le maître d'ouvrage et sur la demande d'autorisation (...). À cet effet, les États membres désignent les autorités à consulter, d'une manière générale ou au cas par cas. Les modalités de cette consultation sont fixées par les États membres »*.

Ces deux directives comportent, à leur article 6, d'une façon consubstantielle de l'évaluation environnementale, les principes généraux de participation du public.

4.1.2 Le cadre législatif et règlementaire national

En droit français, le dispositif d'évaluation environnementale est défini dans les codes de l'environnement et de l'urbanisme. Il a été profondément modifié en 2016 par les dispositions de l'ordonnance n°2016-1058 du 3 août 2016, codifiées aux articles L.122-1 à L.122-14 du code de l'environnement, et par les dispositions des décrets n° 2016-519 du 28 avril 2016 et n° 2016-1110 du 11 août 2016, codifiées aux articles R.122-1 à R.122-28 du code de l'environnement et R.104-1 à R.104-33 du code de l'urbanisme.

Jusqu'en 2017, la formation d'autorité environnementale du CGEDD (Ae) et les missions régionales d'autorité environnementale du CGEDD (MRAe) exerçaient cette compétence pour les évaluations environnementales de tous les plans/programmes, ainsi que pour certains projets[27] ; le ministre chargé de l'environnement était l'autorité environnementale pour les projets portés par les autres ministres[28] (Ae Ministre).

La compétence d'autorité environnementale était détenue par les préfets de région pour les autres projets.

La décision du Conseil d'État n°400559 du 6 décembre 2017 a conduit à la mise en place d'un fonctionnement transitoire confiant aux MRAe les avis sur projets relevant jusqu'alors de la compétence des préfets ; l'objectif était d'éviter des recours et de ne pas fragiliser les procédures en cours. Ce fonctionnement a perduré jusqu'à la signature du décret du 3 juillet 2020.

---

[27] Pour l'Ae, projets qui donnent lieu à une décision d'autorisation d'approbation ou d'exécution du ministre chargé de l'environnement, ou sont élaborés par les services placés sous son autorité ou sous maîtrise d'ouvrage d'établissements publics relevant de sa tutelle. Pour les MRAe, projets qui ne relèvent pas de l'Ae ni du ministre et ont fait l'objet d'un débat public.

[28] Plus précisément, les projets qui donnent lieu à un décret pris sur le rapport d'un autre ministre, ou à une décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution d'un autre ministre, ou qui sont élaborés par les services placés sous l'autorité d'un autre ministre.

Le décret n° 2020-844 du 3 juillet 2020 relatif à l'autorité environnementale et à l'autorité chargée de l'examen au cas par cas introduit la distinction entre autorité environnementale chargée de rendre l'avis et l'autorité en charge de l'examen au cas par cas, désormais permise par le V bis de l'article L.122-1[29] du code de l'environnement.

En application du même article[30], le décret crée deux articles (R.122-24-1 et R.122-24-2) relatifs à la prévention des conflits d'intérêts. Il prévoit un mécanisme de déport qui doit être appliqué lorsque l'autorité concernée estime se trouver en situation de conflits d'intérêt : vers l'Ae pour le ministre chargé de l'environnement ou une MRAe, vers la MRAe pour le préfet.

La commission européenne a adressé à la France le 18 février 2021 une mise en demeure complémentaire relative à la transposition et la mise en œuvre de la directive 2011/92/UE ; parmi les griefs soulevés figure le fait que les services instructeurs des demandes d'autorisation et les autorités décisionnaires puissent être les mêmes que les services et autorités responsables des décisions au cas par cas.

4.1.3 Les plans/programmes

Les autorités environnementales compétentes pour les plans et programmes sont fixées à l'article R. 122-17 du code de l'environnement.

L'Ae est compétente pour les plans/programmes dont le périmètre excède les limites territoriales d'une région ou qui donnent lieu à une approbation par décret ou à une décision ministérielle, ainsi que pour certains autres plans/programmes (schémas environnementaux ou maritimes notamment).

Les MRAe sont compétentes pour tous les autres plans/programmes (la plupart des documents d'urbanisme, notamment).

L'Ae et les MRAe rendent leur avis sur les plans et programmes pour lesquelles elles sont compétentes dans un délai de trois mois après saisine, et de deux mois pour les décisions prises au titre du cas par cas.

Enfin, le décret du 3 juillet 2020 prévoit que les décisions d'évocation des dossiers relevant des MRAe sont désormais prises par le ministre chargé de l'environnement[31], « au regard de la complexité et des enjeux environnementaux ».

4.1.4 Les projets

Les compétences de l'Ae Ministre

Le ministre en charge de l'environnement est autorité environnementale pour les projets portés par les ministères autres que le sien (ou leurs établissements publics).

Il est en outre autorité en charge du cas par cas pour les projets, autres que ceux relevant de l'Ae, et qui donnent lieu à un décret pris sur rapport d'un ministre, ou à une décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution d'un ministre, ou élaborés par les services placés sous l'autorité d'un ministre[32].

Les projets soumis à l'avis d'autorité environnementale du ministre chargé de l'environnement font l'objet d'une instruction par le bureau de l'accompagnement et de l'expertise de l'évaluation environnementale de la sous-direction des politiques publiques durables du service

---

[29] Article issu de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

[30] « *L'autorité en charge de l'examen au cas par cas et l'autorité environnementale ne doivent pas se trouver dans une position donnant lieu à un conflit d'intérêts* ».

[31] Ces décisions d'évocation sont préparées par le CGDD (bureau de l'accompagnement et de l'expertise de l'évaluation environnementale).

[32] En particulier, l'Ae ministre traite donc désormais de l'examen au cas par cas des dossiers sur lesquels le ministre chargé de l'environnement est autorité décisionnaire.

de l'économie verte et solidaire au sein du Commissariat général au développement durable (CGDD).

Il s'agit majoritairement du ministère des Armées pour des travaux au sein des bases militaires françaises, du ministère de la Justice pour la construction de maisons d'arrêts et prisons et du ministère de l'Intérieur pour des projets de cités administratives ou de stockage et de destruction de munitions.

Les compétences de l'Ae

Pour les projets, la compétence de l'Ae en tant qu'autorité environnementale s'exerce :

1) lorsque le ministre chargé de l'environnement est l'autorité chargée, au titre de l'une de ses compétences ministérielles, de prendre la décision d'autorisation du projet, ou de la proposer au gouvernement ;

2) pour les projets qui sont élaborés par les services placés sous son autorité ou par des services interministériels agissant dans les domaines relevant de ses attributions, ou sous maîtrise d'ouvrage d'établissements publics relevant de sa tutelle ou agissant pour son compte.

L'autorité environnementale compétente est également l'Ae lorsque le projet est situé sur plusieurs régions.

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

L'Ae est l'autorité chargée du cas par cas dans ce second cas.

En outre, les projets relevant de SNCF Réseau, devenue société de droit privé depuis le 1er janvier 2020, continuent de relever de l'Ae, pour les avis et pour les décisions de cas par cas.

Les compétences des MRAe

Le décret du 3 juillet 2020 a confirmé la compétence des MRAe pour les avis sur les projets ne relevant ni de l'Ae, ni du ministre chargé de l'environnement.

Les MRAe peuvent désormais avoir à traiter aussi de décisions au cas par cas sur des projets, s'il y a déport du préfet (cas des conflits d'intérêt cité précédemment).

Enfin, l'évocation des dossiers de projets relevant des MRAe se fait sur décision du ministre chargé de l'environnement, qui les confie alors à l'Ae (cf. ci-dessus).

L'Ae Ministre et l'Ae rendent leur avis sur projets pour lesquelles elles sont compétentes dans un délai de trois mois après saisine ; le délai pour les MRAe est de deux mois. Pour les décisions à la suite d'un examen au cas par cas, le délai est de 35 jours quelle que soit l'autorité concernée.

La répartition des compétences des autorités environnementales et en charge du cas par cas pour les projets, issue du décret du 3 août 2020, est donnée dans les tableaux ci-dessous.

Autorités chargées de l'examen au cas par cas et autorités environnementales

(Droit applicable issu du décret n° 2020-844 du 3 juillet 2020)

AUTORITE EN CHARGE DE L'EXAMEN AU CAS PAR CAS (PROJETS)			
Droit commun (R.122-3 I)	Projets, autres que ceux mentionnés au 2° : - qui donnent lieu à un décret, à une décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution d'un ministre - ou qui sont élaborés par les services placés sous l'autorité d'un ministre		**Ministre chargé de l'environnement (1°)**
	Délégation : le ministre peut déléguer sa compétence à l'AE du CGEDD (sur un projet ou sur une catégorie de projets)		
	Projets qui sont élaborés : - par les services placés sous l'autorité du ministre chargé de l'environnement ou par des services interministériels agissant dans les domaines relevant des attributions de ce ministre - sous MO d'EP sous tutelle ministre chargé de l'environnement ou agissant pour son compte Projets de travaux, d'aménagement ou d'ouvrages de la société SNCF Réseau et de sa filiale mentionnée au 5° du L.2111-9 du code des transports		**AE du CGEDD (2°)**
	Projets ne relevant ni du 1° ni du 2°. *Projet situé sur plusieurs régions : décision conjointe des préfets de région concernés.*		**Préfet de région (3°)**
Dispositifs ad-hoc	L.122-1 (IV) *« K /K Essoc »*	Lorsque le projet consiste en une modification ou une extension d'activités, installations, ouvrages ou travaux qui relèvent des autorisations prévues aux articles L. 181-1 (autorisation environnementale), L. 512-7 (ICPE enregistrement), L. 555-1 (canalisations de transport de gaz naturel ou assimilé, d'hydrocarbures et de produits chimiques) et L. 593-7 (INB)	*Autorité mentionnée à l'article L. 171-8 (autorité de police)* **= préfet de département ou MINARM**
	L.512-7-2	ICPE soumises à enregistrement	**Préfet de département ou MINARM**
Prévention des conflits d'intérêts	R.122-24-2	I - Projet pour lesquels le ministre (I 1°) estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts	**AE du CGEDD**
		II - Projet pour lesquels le préfet (I 3°) / Autorité ESSOC / Autorité ICPE Enregistrement estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts	**MRAE ou AE du CGEDD (si projet suprarégional)**

Source CGDD - Août 2020

AUTORITE ENVIRONNEMENT (PROJETS)			
Droit commun (R.122-6 I)	Projets, autres que ceux mentionnés au 2°, qui donnent lieu à un décret pris sur le rapport d'un autre ministre, à une décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution d'un autre ministre ou qui sont élaborés par les services placés sous l'autorité d'un autre ministre		Ministre chargé de l'environnement (1°)
	Délégation : le ministre peut déléguer sa compétence à l'AE du CGEDD (sur 1 projet ou sur une catégorie de projets)		
	Pouvoir d'**évocation** des projets relevant de la compétence de la MRAE (par décision motivée au regard de la complexité et des enjeux environnementaux) pour transfert à l'AE du CGEDD		
	Projets qui donnent lieu à une décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution du ministre chargé de l'environnement ou à un décret pris sur son rapport		AE du CGEDD (2°)
	Projets qui sont élaborés : - par les services placés sous l'autorité du ministre chargé de l'environnement, ou par des services interministériels agissant dans les domaines relevant de ses attributions ; - sous MO d'EP relevant de la tutelle du ministre chargé de l'environnement, ou agissant pour son compte		
	Projets de travaux, d'aménagement ou d'ouvrages de la société SNCF réseau et de sa filiale mentionnée au 5° du L.2111-9 du code des transports		
	Projets autres que ceux mentionnés au 1° et au 2°. *Projet situé sur plusieurs régions : AE du CGEDD*		MRAE (3°)
Dispositifs ad-hoc	R.593-86	Équipements, installations, ouvrages, travaux ou activités dans le périmètre d'une INB sans être nécessaire à son exploitation, l'AE compétente est celle qui serait compétente si l'équipement (…) étaient implantés ou réalisés hors du périmètre d'une INB	
Prévention des conflits d'intérêts	R.122-24-2	III - Projet pour lesquels le ministre (I 1°) estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts	AE du CGEDD
		IV – Projets pour lesquels la MRAE (I 3°) estime se trouver dans situation de conflits d'intérêts	AE du CGEDD

Source CGDD - Août 2020

4.1.5 Les avis d'autorité environnementale

Les avis d'autorité environnementale visent à s'assurer que l'ensemble des enjeux environnementaux ont été correctement pris en compte en amont de la consultation du public, puis de l'approbation d'un projet ou d'un plan/programme.

Ils portent sur la qualité du dossier et du rapport d'évaluation des incidences (ou étude d'impact) qui rend compte de la démarche d'évaluation environnementale. Ils analysent la façon dont l'environnement a été pris en compte par le projet ou le plan/programme.

Les avis s'adressent :

- au porteur du projet qui a conduit la démarche, généralement assisté d'un ou plusieurs bureaux d'études, et qui a préparé les documents soumis à l'autorité environnementale ;
- au public, conformément au principe de participation et au droit d'accès à l'information environnementale garantis par la convention d'Aarhus[33] et les directives européennes, afin de l'éclairer sur la qualité des documents qui lui sont présentés et sur la prise en compte de l'environnement ;
- à l'autorité chargée d'approuver le projet ou le plan/programme à l'issue de l'ensemble du processus.

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

Ils apportent une expertise environnementale indépendante sur la démarche du porteur du projet. Cette expertise porte, selon le code de l'environnement, sur de nombreuses thématiques (milieux, ressources, qualité de vie, que ce soit en termes de commodité du voisinage ou de santé, de sécurité ou de salubrité publique, et sur leur interaction). Cette expertise traite aussi bien des effets négatifs que positifs, directs qu'indirects (notamment du fait de l'utilisation de l'espace ou des déplacements), temporaires que permanents, à court, moyen ou long terme.

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

Enfin, les avis visent à améliorer la qualité et la lisibilité des éléments mis à la disposition du public, que ce soit en termes de présentation et de structuration des dossiers ou de fiabilité des hypothèses retenues et des résultats présentés, de sorte que ces éléments soient à la fois pertinents (avec hiérarchisation des enjeux), exacts et compréhensibles.

---

[33] La convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée le 25 juin 1998 est un accord international, aujourd'hui ratifié par 47 Parties, visant à :
- améliorer l'information environnementale délivrée par les autorités publiques, vis-à-vis des principales données environnementales ;
- favoriser la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement (par exemple, sous la forme d'enquêtes publiques) ;
- étendre les conditions d'accès à la justice en matière de législation environnementale et d'accès à l'information.

4.1.6 Les décisions à la suite d'un examen au cas par cas

Les autorités compétentes dans les différents cas de figure ont été rappelées ci-dessus. Seules les décisions soumettant un projet à étude d'impact ou un plan/programme à évaluation environnementale sont susceptibles de faire juridiquement grief[34]. Elles s'accompagnent d'une information sur les « voies et délais de recours ».

Les articles L.122-1-II (pour les projets) et L.122-4-III (pour les plans/programmes) du code de l'environnement précisent[35] : « ***lorsque l'autorité environnementale décide de soumettre un plan ou programme (ou un projet) à évaluation environnementale après examen au cas par cas, la décision précise les objectifs spécifiques poursuivis par la réalisation de l'évaluation environnementale du plan ou programme (ou du projet) ».***

4.1.7 La fonction d'autorité environnementale et les méthodes mises en œuvre

La fonction des autorités environnementales est celle d'experts indépendants qui doivent attester de la bonne prise en compte des enjeux environnementaux par les porteurs de projets ou de plans/programmes et les autorités décisionnaires.

Les avis et décisions des différentes autorités, Ae Ministre, Ae et MRAe, sont mis en ligne très rapidement après leur adoption, sur les sites internet suivants :

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

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

Ae Ministre : *http://www.side.developpement-durable.gouv.fr* (système d'information du développement durable et de l'environnement).

Le caractère public des avis et décisions, ainsi que la critique à laquelle ils sont soumis au moment de leur mise à disposition du public, apporte une garantie en matière d'indépendance.

L'Ae Ministre

La méthode d'élaboration des avis de l'Ae Ministre est basée sur la circulaire du 3 septembre 2009 relative à la préparation de l'avis de l'autorité environnementale.

Pour préparer ses avis, l'Ae Ministre consulte le préfet ou les préfets de départements concernés, le ministre chargé de la santé, d'autres ministres, le cas échéant, conformément à l'article R. 122-7 du code de l'environnement.

L'avis est préparé par un binôme. Une visite sur place est organisée avec le maître d'ouvrage.

L'Ae et les MRAe

L'Ae et les MRAe sont adossées au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), lui-même présidé par le Ministre chargé de l'environnement et indépendant des directions du ministère chargé de l'environnement.

Elles sont dotées de règles de fonctionnement spécifiques, et adoptent leur propre règlement intérieur[36]. Les dispositions d'organisation et de fonctionnement de l'Ae et des MRAe étaient auparavant intégrées au règlement intérieur du CGEDD. Cette évolution, introduite par le décret du 11 août 2020, est cohérente avec le principe d'autonomie des autorités environnementales. Leurs règles de fonctionnement sont guidées par plusieurs principes communs : indépendance des avis rendus par l'Ae et par les MRAe et respect du principe de

---

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

[35] Articles issus de la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi ÉLAN)

[36] Cf. partie Fonctionnement des autorités environnementales.

séparation fonctionnelle[37] vis-à-vis des organismes qui préparent, approuvent les projets, plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à leur avis ; transparence des différentes étapes d'élaboration des avis et des décisions ; collégialité proportionnée aux enjeux des dossiers.

Les méthodes de travail de l'Ae ont été mises en place dès sa création en 2009. Elles ont inspiré celles des MRAe. L'Ae et les MRAe veillent à écarter *a priori* toute suspicion de partialité, voire d'instrumentalisation de leurs avis. Elles mettent ainsi en œuvre les dispositions prévues dans leurs propres règlements intérieurs et celui du CGEDD :

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

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

- les projets d'avis de l'Ae sont préparés par ses membres, souvent associés à des membres d'une équipe dédiée (appelée "équipe permanente") et occasionnellement d'autres rapporteurs (le plus souvent membres du CGEDD, notamment des membres de MRAe, permanents ou associés). Les noms des rapporteurs sont mentionnés dans ses avis ;
- les projets d'avis des MRAe sont préparés par des agents des services régionaux de l'environnement[38], placés sous l'autorité fonctionnelle du président de la MRAe. Un membre de la MRAe désigné par son président coordonne la préparation de l'avis au sein de la MRAe, en lien avec ces agents. En règle générale, les projets d'avis sont soumis à consultation des membres de la MRAe avant la réunion, puis modifiés le cas échéant, pour prendre en compte leurs observations ou propositions. Dans certaines MRAe, Des avis peuvent aussi être adoptés par le président ou un membre de la MRAe ayant reçu délégation, le plus souvent après consultation d'un, de plusieurs, voire de la totalité des membres, selon des modalités préalablement approuvées à l'unanimité et inscrites dans le règlement intérieur de la MRAe;
- les projets de décision de l'Ae sont préparés par l'équipe permanente et revus par une commission formée de deux membres de l'Ae ; les décisions sont signées par le président par délégation du collège. Les projets de décision des MRAe sont préparés par des agents des services régionaux de l'environnement, selon le même type de processus. Les décisions sont signées par le président de la MRAe ou un membre ayant reçu délégation, le plus souvent après consultation de tout ou partie des autres membres de la MRAe. Certaines d'entre elles font néanmoins l'objet d'un examen

---

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

[38] DREAL : Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (métropole hors Île-de-France) ; DRIEAT : direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transportsd'Île-de-France ; DEAL : directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement dans les départements d'outremer.

et d'une délibération collégiaux, cette règle pouvant être générale dans certaines MRAe.

L'apport de la discussion collégiale est déterminant, car elle permet de croiser des expertises ou des lectures complémentaires sur les avis et d'établir progressivement des interprétations stabilisées sur certaines questions de principe. La collégialité est en outre gage supplémentaire d'indépendance.

La discussion collégiale est la règle pour tous les dossiers à l'Ae. Compte tenu du nombre important de dossiers et des délais plus courts pour rendre les avis, les MRAe pratiquent la collégialité suivant une approche proportionnée aux enjeux des dossiers, le recours à la délégation permettant également de mieux étaler la charge de travail dans le temps. Dans tous les cas, les avis et décisions sont adoptées selon des modalités convenues collégialement, spécifiques à chaque formation, et reprises dans le règlement intérieur de la MRAe.

4.1.8 La composition de l'Ae et des MRAe en 2020

L'Ae a été créée en 2009. Fin 2020, elle était composée de 17 membres, 11 membres permanents et 6 membres associés.

Les MRAe ont été créées en mai 2016. Les mandats des membres de MRAe étant de trois ans, leurs collèges ont été renouvelés au printemps 2019. Le décret du 11 août 2020 a modifié la composition des collèges des MRAe, l'objectif étant de leur donner une plus grande souplesse de fonctionnement pour faire face à leurs missions. Ainsi, les notions de membre titulaire et suppléant sont supprimées, et le recrutement de chargés de mission du CGEDD est rendu possible.

L'arrêté de nomination du 11 août 2020 portant nomination de membres de MRAe a permis l'installation des collèges dans leur nouveau format.

Des arrêtés complémentaires ont été pris par la suite les 24 août, 21 septembre, 22 septembre, 6 octobre et 19 novembre 2020, pour adapter la composition de certaines MRAe, après les départs de plusieurs membres en retraite ou pour convenances personnelles.

La plupart des MRAe métropolitaines sont constituées de trois membres permanents et un chargé de mission et de trois membres associés[39]. Les MRAe des DOM sont constituées de deux membres permanents et de deux membres associés.

Les membres associés sont le plus souvent des chercheurs, des universitaires et des retraités, certains ayant occupé des fonctions élevées d'encadrement dans des services du ministère chargé de l'environnement ou dans un de ses établissements publics. Certaines MRAe comptent en leur sein des commissaires enquêteurs, des élus (ou anciens élus), des responsables de bureaux d'étude, des fonctionnaires en activité[40] ou encore un ancien président de conseil économique, social et environnemental régional et un ancien président de chambre de cour administrative d'appel.

L'ensemble des MRAe représente 116 mandats de membres permanents ou associés. La grande diversité d'origines, de compétences et de fonction de ces membres permet d'assurer la pertinence des avis rendus mais aussi d'enrichir les points de vue exprimés sur la prise en compte souhaitable de l'environnement et de garantir l'indépendance des autorités environnementales.

Deux tiers des membres de MRAe sont des hommes, et un tiers des femmes ; les écarts sont plus marqués pour les membres permanents (75%-25%), alors que la parité est presque atteinte parmi les membres associés (58%-41%). Un quart des présidences de MRAe sont confiées à des femmes.

---

[39] Dans certaines MRAe – les plus chargées en dossiers – des membres supplémentaires, en nombre limité, ont été recrutés.

[40] Qui ne se prononcent pas sur les dossiers qui pourraient être en rapport avec leur fonction.

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

Enfin, six membres permanents de MRAe sont également membres de l'Ae du CGEDD.

Conformément au règlement intérieur du CGEDD, tous les membres ont établi une déclaration d'intérêt[41]. Dans les cas où leur fonction, actuelle ou antérieure, pourrait présenter un risque de conflit d'intérêt ou "d'apparence" de conflit d'intérêt, le règlement intérieur de l'autorité environnementale, Ae ou MRAe, prévoit la possibilité pour un membre de ne pas participer à une délibération.

4.1.9 Le fonctionnement des MRAe

Règlements intérieurs et conventionnement avec les DREAL

Comme mentionné précédemment (§ 1.7), selon les termes du décret du 2 octobre 2015 modifié (article 16), « *la formation d'autorité environnementale et les MRAe arrêtent leurs règlements intérieurs* ». Le décret précise en outre que le règlement intérieur des MRAe doit être conforme à un référentiel fixé par un arrêté de la ministre en charge de l'environnement, et proposé par les présidents de MRAe.

Enfin, dans chaque région, la MRAe bénéficie de l'appui technique d'agents du service régional de l'environnement, qui sont placés sous l'autorité fonctionnelle du président de la MRAe ; une convention entre le président de la MRAe et le directeur du service régional de l'environnement est établie à cet effet. Le même décret du 2 octobre 2015 modifié prévoit dans son article 3 que cette convention est conforme à un modèle-type, arrêté lui aussi par la ministre en charge de l'environnement.

Le référentiel comme la convention-type résultent des travaux conduits en 2019 par les présidents de MRAe avec les DREAL, et l'appui du CGDD et du secrétariat général du ministère ; ils ont été décrits dans la synthèse annuelle 2019 (§ 5.5). Ils ont permis d'approfondir la notion de séparation fonctionnelle, ses conséquences pratiques sur le fonctionnement des services et les conditions d'exercice de l'autorité fonctionnelle ; une vision partagée entre DREAL et MRAe est le gage d'un fonctionnement facilité pour les autorités environnementales régionales.

L'Ae a adopté son règlement intérieur le 28 août 2020.

Chaque MRAe est désormais dotée de son règlement intérieur, délibéré par son collège ; il reprend le modèle constitué par le référentiel, le déclinant et précise les modalités de fonctionnement retenues (par exemple sur les délégations, sur les délibérations). Ils ont été publiés au second semestre 2020, ou début 2021 pour les derniers.

De même, les conventions entre MRAe et DREAL établies en 2016 – et qui ne couvraient que l'activité liée aux plans et programmes, les seules relevant à l'époque de la compétence des MRAe- ont été revues, sur la base de la convention-type. La plupart des nouvelles conventions ont été finalisées au dernier trimestre 2020 ou début 2021. Chacune a fait l'objet d'une délibération au sein du collège de la MRAe avant signature.

La capitalisation de l'expérience au sein de chaque MRAe

Les réunions collégiales sont centrées sur l'examen des projets d'avis et de décisions préparées par les équipes des DREAL. Elles permettent aussi dans la plupart des régions, de définir à l'amont les modalités de traitement des dossiers, après une première analyse à réception par la DREAL (délibération, délégation, voire absence d'avis).

[41] Cette disposition ne s'applique pas aux agents des Dreal placés sous l'autorité fonctionnelle des MRAe.

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

Dans la quasi-totalité des régions, des séminaires ont été organisés dans le même format, pour capitaliser l'expérience acquise au fil des dossiers, et faciliter l'instruction des dossiers et la préparation des avis, même si leur nombre a été réduit et leurs modalités adaptées ; par exemple, en Bretagne, un programme de travail d'ateliers thématiques a été tenu sur plusieurs demi-journées réparties au premier trimestre et en fin d'année, sur le plan des avis, la rédaction des avis projets, les avis sur projets éoliens, sur les projets d'élevage, et enfin sur les avis relatifs aux PCAET.

De façon générale, et comme cela avait été relevé pour l'année 2019, les MRAe ont poursuivi avec les équipes des DREAL, les efforts pour outiller les principales étapes du processus de préparation des avis et décisions et en améliorer l'efficacité (modèles, avis-types, réflexions thématiques ou glossaires). A titre d'exemple, les « Points de vue de la MRAe Grand Est », qui sont conçus comme une aide à l'instruction des dossiers, et s'adressent aussi aux maîtres d'ouvrage et aux porteurs de projets, ont été actualisés en juillet 2020 et en février 2021.

Les relations des MRAe avec les acteurs du territoire

Les MRAe s'accordent sur l'importance de mieux faire connaître l'évaluation environnementale, leur rôle et leur compétence auprès des acteurs de la démocratie environnementale. Les MRAe ont toutes, en lien avec les DREAL, des contacts avec les compagnies de commissaires-enquêteurs, les agences d'urbanisme, les bureaux d'études, et des collectivités, de façon plus ou moins régulière et structurée suivant les régions. Les MRAe rencontrent aussi régulièrement les différents interlocuteurs de la sphère État, pour faire connaître leurs avis et décisions, et en faciliter l'élaboration : préfets de région et de départements, directeurs départementaux des territoires, directeurs des agences régionales de santé et délégués territoriaux notamment.

L'année 2020 n'a toutefois pas été propice aux actions d'information ou de sensibilisation, qui ont été réduites par rapport aux années précédentes.

Enfin, outre l'Ae, deux MRAe établissent régulièrement des communiqués de presse à un rythme mensuel ou à l'issue de leurs sessions, sachant que tous les avis et toutes les décisions sont mis en ligne sur le site Internet des MRAe sitôt délibérés. Certaines MRAe ont également préparé des communiqués à l'occasion de la présentation de leur rapport annuel.

Les moyens mis en œuvre pour le fonctionnement des MRAe

Le fonctionnement des MRAe fait appel à des moyens des DREAL et du CGEDD.

Il mobilise certains agents des DREAL, qui :

- constatent si le dossier reçu est complet et peut être instruit ;
- analysent le dossier et ses enjeux environnementaux, afin de permettre à la MRAe d'évaluer le type d'avis qu'elle rendra et, le cas échéant, de désigner un coordonnateur pour le dossier ;
- procèdent aux consultations internes à la DREAL, ainsi qu'à celles des autres services de l'État (ARS, DDT) ;
- participent à certaines réunions avec les maîtres d'ouvrage ou pétitionnaires ;
- préparent le projet d'avis sur la base duquel la MRAe apportera les modifications qu'elle estime opportunes, en fonction des réactions de ses membres ;
- répondent souvent aux questions ciblées par le coordonnateur d'un dossier, lui-même relayant celles d'autres membres de la MRAe, avant la séance de délibération, voire en séance ;

- dans certains cas, apportent un appui à la MRAe pour la notification de ses avis aux pétitionnaires.

Il mobilise tous les membres de la MRAe :

- selon le type de délibération retenu, la totalité des membres ou une partie d'entre eux relisent le projet d'avis en amont de la délibération et formulent toute réaction de fond ou de forme ;
- le rapporteur d'un dossier sollicite l'avis des autres membres, assure l'interface entre les membres de la MRAe et les agents de la DREAL. Il apporte les modifications qui apparaissent nécessaires à la finalisation de la proposition soumise à la délibération de la MRAe ;
- le président de la MRAe organise les travaux de la MRAe, dès la saisine et jusqu'à la délibération. Le président est également rapporteur de certains dossiers. Il préside les délibérations, endosse les avis pour le compte de la MRAe ou signe les décisions après examen au cas par cas, puis les notifie. Délégation peut être donnée à l'un des membres du collège pour ces différentes missions. Le président est généralement l'interlocuteur privilégié en externe, en particulier des préfets et de leurs services et des représentants des grandes collectivités. Rien n'empêche toutefois les agents des DREAL d'avoir des relations régulières avec ceux-ci et certains membres de MRAe de participer à des réunions d'information et de discussion avec des services de collectivité ou des bureaux d'études.

La mise en ligne sur internet des avis et des décisions est faite par les DREAL ou les MIGT selon les régions.

Certains agents de l'Ae sont également mobilisés ponctuellement, en appui des MRAe, pour apporter une expertise juridique ou technique.

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

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

Moyens engagés	Type	Budgets mobilisés	Responsable
Membres permanents du CGEDD	Temps passé Missions	Programme 217 BOP[42] central	Secrétaire générale du MTE[43]
Autres agents du CGEDD (secrétariat général du collège des présidents, équipe permanente de l'Ae, communication)	Temps passé Missions	Programme 217 BOP central	Secrétaire générale du MTE
Membres associés (de l'Ae, des MRAe)	Indemnités	Programme 217 BOP central	Secrétaire générale du MTE
Agents des DREAL	Temps passé Missions	Plusieurs BOP régionaux	Préfet de région
Autres personnels des MIGT (dans certains cas)	Temps passé	Programme 217 BOP régional	Préfet de région
Moyens de fonctionnement de la MRAe	Crédits	Programmes 217 et 354 BOP régionaux	Secrétaire générale du MTE et Préfet de région

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

Les moyens engagés pour assurer le fonctionnement du dispositif sont principalement :

- le temps consacré par les membres permanents du CGEDD[44] au fonctionnement des MRAe et de l'Ae : en règle générale, les membres de l'Ae consacrent entre 25 % et 50 % de leur temps à l'Ae (100 % pour l'équipe permanente), certains étant en outre présidents ou membres d'une MRAe. Pour la plupart des membres des MRAe, le temps passé est de l'ordre de 30 %. L'enquête conduite fin 2018 auprès des présidents de MRAe conduit pour les membres permanents à une évaluation d'une quinzaine d'ETP mobilisés (régions hors Corse et hors Outremer). Des chargés de mission ont en outre été recrutés au dernier trimestre au sein de plusieurs MIGT, pour venir en appui des présidents de MRAe, notamment sur des travaux de capitalisation ;
- la prise en charge des indemnités[45] des membres associés et des frais de déplacements de tous les membres des MRAe. La participation des membres associés apporte aux MRAe des compétences dont elles ne disposent pas ; en outre, elle garantit et permet la démonstration de l'indépendance des MRAe. Des discussions

[42] Budget opérationnel de programme.
[43] Ministère de la transition écologique.
[44] Enquêtes réalisées par le CGEDD en 2017 et fin 2018.
[45] Les membres associés perçoivent une indemnité de 450 € par séance et par membre, pour la préparation et la participation à une session (de l'ordre de 20 sessions par an). Ce régime est désormais étendu aux membres de l'Ae.

ont été engagées en 2017 avec le secrétariat général du ministère, afin d'asseoir cette prise en charge sur un texte ad hoc.

- le temps consacré par les agents des DREAL en appui technique aux MRAe, sous l'autorité fonctionnelle du président de la MRAe, à l'exercice de cette mission. Il représente environ une centaine d'équivalents-temps plein (ETP) pour l'ensemble des régions, hors Corse et départements d'outremer, et hors fonctions support. Les conventions MRAe / DREAL ont identifié les agents ou postes susceptibles de contribuer au fonctionnement des MRAe[46]. Certains agents des DREAL peuvent participer en amont à l'accompagnement des collectivités ou d'autres porteurs de projet à l'intégration de l'environnement ("intégration environnementale"), « *sous réserve que ces actions ne soient pas susceptibles d'influencer le contenu des projets présentés à la MRAe ou de concourir à l'instruction d'une autorisation ayant un lien avec un dossier examiné par la MRAe* »[47]. Les décisions de cas par cas pour les projets qui restent du ressort des préfets de région sont le plus souvent préparées au sein des mêmes équipes, et représentent des niveaux de mobilisation importants. Les moyens engagés pour ces deux autres missions sont pris sur les mêmes BOP.

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

[47] Suivant les termes de la convention-type citée précédemment.

4.2. - Annexe 2 - Nombre d'avis et de décisions rendus en 2020

Plans/programmes

		SCOT			PLU						CC	PLUi	Zonages d'assainissement		Paysage et patrimoine	PP nationaux	PPR	PCAET	Divers	Total
		Nouveau	Révision Modif.	MECDU	Nouveau	ex-POS	Révision	Révision allégée	Modification	MECDU			Nouveau	Révision						
Ae Ministre	**Décisions**																			**0**
	Délibéré																			0
	Délégation																			0
	Soumission																			0
	Avis																			**0**
	Délibéré																			0
	Délégué																			0
	Ciblé																			0
	Absence d'avis																			0
Ae	**Décisions**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**60**	**0**	**0**	**60**
	Délibéré	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Délégation	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	60	0	0	60
	Soumission	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0	4	14
	Avis	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**3**	**0**	**22**	**26**
	Délibéré	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	0	22	26
	Délégué	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Ciblé	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Absence d'avis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Auvergne - Rhône-Alpes	**Décisions**	**0**	**2**	**0**	**12**	**0**	**10**	**8**	**138**	**10**	**3**	**13**	**19**	**8**	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**	**224**
	Délibéré	0	0	0	0	0	0	0	7	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	10
	Délégation	0	2	0	12	0	10	8	131	8	3	12	19	8	1	0	0	0	0	214
	Soumission	0	0	0	2	0	4	2	15	4	1	2	0	0	0	0	0	0	0	30
	Avis	**3**	**2**	**0**	**5**	**0**	**11**	**1**	**3**	**4**	**2**	**3**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**4**	**1**	**39**
	Délibéré	3	2	0	1	0	3	0	2	2	1	2	0	0	0	0	0	3	1	20
	Délégué	0	0	0	4	0	8	1	1	2	1	1	0	0	0	0	0	1	0	19
	Ciblé	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Absence d'avis	0	1	0	14	0	10	5	5	6	1	0	0	0	0	0	0	18	5	65
Bourgogne - Franche-Comté	**Décisions**	**0**	**0**	**0**	**10**	**0**	**3**	**1**	**52**	**11**	**3**	**6**	**19**	**3**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**109**
	Délibéré	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Délégation	0	0	0	10		3	1	52	11	3	6	19	3	0	0	0	0	1	109
	Soumission	0	0	0	2		2	1	2	5	1	2	4	0	0	0	0	0	0	19
	Avis	**4**	**1**	**0**	**4**	**0**	**5**	**1**	**1**	**2**	**1**	**5**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**4**	**0**	**28**
	Délibéré	3	1	0	4		5	1	1	2	0	3	0	0	0	0	0	3	0	23
	Délégué	1	0	0	0		0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	1	0	5
	Ciblé	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Absence d'avis	0	0	0	3		2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	9
Bretagne	**Décisions**	**0**	**1**	**0**	**0**	**0**	**1**	**3**	**30**	**7**	**1**	**2**	**3**	**13**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**61**
	Délibéré						1		2	1		1	2	4						11
	Délégation		1				0	3	28	6	1	1	1	9						50
	Soumission		1					1	4	3		1	2	7						19
	Avis	**0**	**4**	**0**	**8**	**0**	**11**	**0**	**2**	**4**	**1**	**7**	**9**	**6**	**0**	**0**	**0**	**7**	**1**	**60**
	Délibéré		2		7		9		2	3	1	4	8	6				6	1	49
	Délégué		2		1		2		0	1		3	1					1		11
	Ciblé																			0
	Absence d'avis				3		2	1	4	2			1	10				2		25
Centre - Val-de-Loire	**Décisions**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**3**	**23**	**9**	**1**	**0**	**1**	**5**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**44**
	Délibéré						1	3	23	9	1		1	5					1	44
	Délégation																			0
	Soumission						1		1	1										3
	Avis	**4**	**0**	**0**	**2**	**0**	**3**	**0**	**2**	**6**	**0**	**12**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**29**
	Délibéré	4			2		3		2	6		11								28
	Délégué											1								1
	Ciblé																			0
	Absence d'avis				1		2					2						8		13
Corse	**Décisions**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**2**	**0**	**5**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**8**
	Délibéré																			0
	Délégation								2		5								1	8
	Soumission								0		0								0	0
	Avis	**0**	**0**	**0**	**5**	**0**	**3**	**0**	**0**	**0**	**5**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**13**
	Délibéré				5		3				5									13
	Délégué																			0
	Ciblé																			0
	Absence d'avis										1									1

		SCOT			PLU						CC	PLUi	Zonages d'assainissement		Paysage et patrimoine	PP nationaux	PPR	PCAET	Divers	Total
		Nouveau	Révision Modif.	MECDU	Nouveau	ex-POS	Révision	Révision allégée	Modification	MECDU			Nouveau	Révision						
Grand Est	**Décisions**	**1**	**0**	**0**	**12**	**4**	**8**	**5**	**102**	**8**	**8**	**7**	**34**	**5**	**0**	**0**	**0**	**0**	**2**	**196**
	Délibéré	1																	1	2
	Délégation				12	4	8	5	102	8	8	7	34	5					1	194
	Soumission		1		4	2	6		11	3		3	1	1					1	33
	Avis	**3**	**4**	**1**	**12**	**3**	**12**	**2**	**3**	**4**	**3**	**8**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**5**	**2**	**62**
	Délibéré	3	4	1	1	1	1	1				7						5	2	26
	Délégué				11	2	11	1	3	4	3	1								36
	Ciblé																			0
	Absence d'avis																			0
Hauts-de-France	**Décisions**	**0**	**1**	**1**	**10**	**0**	**13**	**2**	**37**	**9**	**3**	**10**	**11**	**10**	**0**	**0**	**0**	**0**	**3**	**110**
	Délibéré	0	1	1	10	0	13	2	37	9	3	10	11	10	0	0	0	0	3	110
	Délégation	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Soumission	0	0	0	5	0	8	1	2	2	1	3	0	0	0	0	0	0	2	24
	Avis	**0**	**1**	**0**	**5**	**0**	**16**	**0**	**2**	**2**	**1**	**8**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**14**	**4**	**53**
	Délibéré	0	1	0	5	0	10	0	2	2	1	6	0	0	0	0	0	12	3	42
	Délégué	0	0	0	0	0	6	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	2	1	11
	Ciblé	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Absence d'avis	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Île-de-France	**Décisions**	**0**	**0**	**0**	**5**	**4**	**8**	**7**	**66**	**30**	**0**	**1**	**23**	**23**	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**	**168**
	Délibéré				1		2		8	3			2	3						19
	Délégation				4	4	6	7	58	27		1	21	20	1					149
	Soumission				3		8		7	3			10	11						42
	Avis	**1**	**0**	**0**	**2**	**1**	**7**	**1**	**6**	**6**	**0**	**2**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**9**	**0**	**35**
	Délibéré	1			1		6	1	3	2		2						5		21
	Délégué				1	1	1		3	4								4		14
	Ciblé																			0
	Absence d'avis																			0
Normandie	**Décisions**	**0**	**2**	**1**	**2**	**4**	**3**	**1**	**21**	**6**	**0**	**2**	**5**	**12**	**3**	**0**	**0**	**0**	**0**	**62**
	Délibéré		2	1	2	4	3	1	21	6		2	5	12	3					62
	Délégation																			0
	Soumission		2	1	1	1	1		4	1			1	3						15
	Avis	**0**	**0**	**1**	**4**	**3**	**12**	**1**	**4**	**2**	**0**	**7**	**0**	**2**	**0**	**0**	**0**	**7**	**1**	**44**
	Délibéré			1	4	3	12	1	4	2		6		2				5	1	41
	Délégué											1						2		3
	Ciblé																			0
	Absence d'avis					1														1
Nouvelle Aquitaine	**Décisions**	**0**	**1**	**0**	**1**	**0**	**3**	**9**	**67**	**5**	**8**	**7**	**6**	**75**	**3**	**0**	**3**	**0**	**0**	**188**
	Délibéré											1								1
	Délégation		1		1		3	9	67	5	8	6	6	75	3		3			187
	Soumission		1		1			2	5	1	3	1		1						15
	Avis	**2**	**2**	**0**	**17**	**0**	**19**	**11**	**11**	**11**	**10**	**13**	**0**	**1**	**0**	**0**	**1**	**25**	**4**	**127**
	Délibéré	2	1		1		2					4					1	3	4	18
	Délégué		1		16		17	11	11	11	10	9		1				22		109
	Ciblé																			0
	Absence d'avis						3											9		12
Occitanie	**Décisions**	**0**	**0**	**0**	**2**	**0**	**10**	**9**	**75**	**6**	**4**	**0**	**7**	**37**	**3**	**0**	**0**	**0**	**2**	**155**
	Délibéré								5											5
	Délégation				2		10	9	70	6	4	0	7	37	3				2	150
	Soumission				2		2	2	3	1	2									12
	Avis	**5**	**1**	**0**	**22**	**0**	**6**	**10**	**3**	**8**	**5**	**9**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**5**	**0**	**74**
	Délibéré	5	1	0	22	0	6	10	3	8	5	9	0	0	0	0	0	5	0	74
	Délégué																			0
	Ciblé																			0
	Absence d'avis																			0
Pays de la Loire	**Décisions**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**7**	**5**	**29**	**9**	**1**	**6**	**6**	**9**	**1**	**0**	**0**	**0**	**1**	**74**
	Délibéré						5	2	5	3										15
	Délégation						2	3	24	6	1	6	6	9	1				1	59
	Soumission						5	2	5	3										15
	Avis	**2**	**0**	**0**	**2**	**0**	**4**	**1**	**1**	**6**	**0**	**11**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**7**	**1**	**35**
	Délibéré	2			1		3		1	5		9						7	1	29
	Délégué				1		1	1		1		2								6
	Ciblé																			0
	Absence d'avis				1		3	1		2		1						6		14

		SCOT			PLU						CC	PLUi	Zonages d'assainissement		Paysage et patrimoine	PP nationaux	PPR	PCAET	Divers	Total
		Nouveau	Révision Modif.	MECDU	Nouveau	ex-POS	Révision	Révision allégée	Modification	MECDU			Nouveau	Révision						
PACA	**Décisions**	**0**	**2**	**0**	**1**	**0**	**0**	**4**	**54**	**8**	**5**	**0**	**7**	**8**	**1**	**0**	**0**	**0**	**1**	**91**
	Délibéré																			0
	Délégation		2		1			4	54	8	5		7	8	1				1	91
	Soumission		1		1				5	4			1	2					1	15
	Avis	**2**	**2**	**0**	**4**	**2**	**8**	**4**	**3**	**11**	**1**	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**	**0**	**1**	**3**	**42**
	Délibéré	2	2		4	2	8	4	3	11	1	0	0	0	1	0	0	1	3	42
	Délégué																			0
	Ciblé																			0
	Absence d'avis				1	1	3	4	1	3	0	0	0	0	0	0	0	2	1	16
Guadeloupe	**Décisions**																			**0**
	Délibéré																			0
	Délégation																			0
	Soumission																			0
	Avis				**2**													**1**		**3**
	Délibéré				2													1		3
	Délégué																			0
	Ciblé																			0
	Absence d'avis																			0
Guyane	**Décisions**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**
	Délibéré																			0
	Délégation													1						1
	Soumission													0						0
	Avis	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**1**
	Délibéré																		1	1
	Délégué																			0
	Ciblé																			0
	Absence d'avis																			0
Martinique	**Décisions**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**3**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**3**
	Délibéré								3											3
	Délégation								0											0
	Soumission								0											0
	Avis	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**2**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**3**
	Délibéré					1	2													3
	Délégué					0	0													0
	Ciblé					0	0													0
	Absence d'avis					0	0													0
Mayotte	**Décisions**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
	Délibéré																			0
	Délégation																			0
	Soumission																			0
	Avis	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**2**	**0**	**3**
	Délibéré									1								2		3
	Délégué																			0
	Ciblé																			0
	Absence d'avis																			0
La Réunion	**Décisions**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**	**4**	**2**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**7**
	Délibéré																			0
	Délégation			0			1		4	2										7
	Soumission									2										2
	Avis	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**3**	**0**	**0**	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**2**	**7**
	Délibéré						3			1								1	2	7
	Délégué																			0
	Ciblé																			0
	Absence d'avis																			0
Saint-Martin	**Décisions**																			**0**
	Délibéré																			0
	Délégation																			0
	Soumission																			0
	Avis																			**0**
	Délibéré																			0
	Délégué																			0
	Ciblé																			0
	Absence d'avis																			0

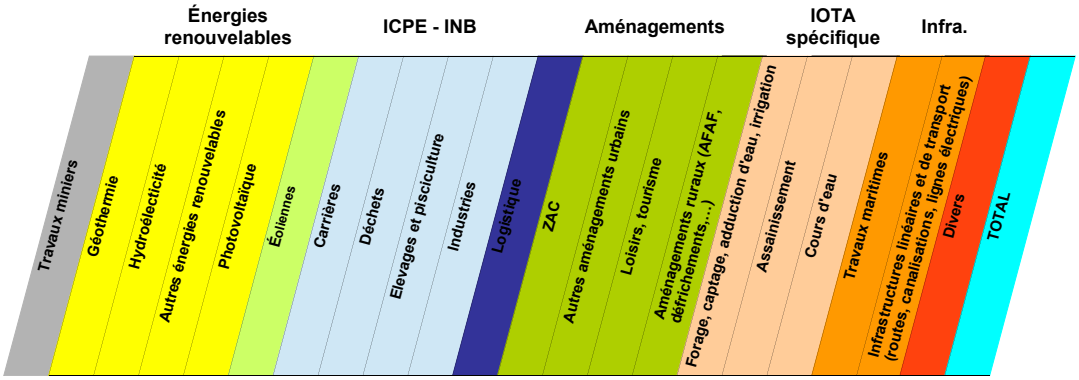
		SCOT			PLU						CC	PLUi	Zonages d'assainissement		Paysage et patrimoine	PP nationaux	PPR	PCAET	Divers	Total
		Nouveau	Révision Modif.	MECDU	Nouveau	ex-POS	Révision	Révision allégée	Modification	MECDU			Nouveau	Révision						
Saint-Pierre-et-Miquelon	**Décisions**																			**0**
	Délibéré																			0
	Délégation																			0
	Soumission																			0
	Avis																			**0**
	Délibéré																			0
	Délégué																			0
	Ciblé																			0
	Absence d'avis																			0

Total Ae Ministre/Ae/ MRAe	**Décisions**	**1**	**9**	**2**	**55**	**12**	**68**	**57**	**703**	**120**	**42**	**54**	**141**	**209**	**13**	**0**	**63**	**0**	**12**	**1561**
	Délibéré	1	3	2	13	4	25	8	111	33	4	15	21	34	3	0	0	0	5	282
	Délégation	0	6	0	42	8	43	49	592	87	38	39	120	175	10	0	63	0	7	1279
	Soumission	0	6	1	21	3	37	11	64	33	8	12	19	25	0	0	10	0	8	258
	Avis	**26**	**17**	**2**	**94**	**10**	**122**	**32**	**41**	**68**	**29**	**85**	**9**	**9**	**1**	**1**	**4**	**92**	**42**	**684**
	Délibéré	25	14	2	60	7	76	18	23	45	14	63	8	8	1	1	4	59	41	469
	Délégué	1	3	0	34	3	46	14	18	23	15	22	1	1	0	0	0	33	1	215
	Ciblé	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Absence d'avis	0	1	0	26	2	25	11	11	13	2	3	1	10	0	0	0	46	8	159

Projets

		Énergies renouvelables						ICPE - INB					Aménagements						IOTA spécifique			Infra.	
		Travaux miniers	Géothermie	Hydroélecticité	Autres énergies renouvelables	Photovoltaïque	Éoliennes	Carrières	Déchets	Elevages et pisciculture	Industries	Logistique	ZAC	Autres aménagements urbains	Loisirs, tourisme	Aménagements ruraux (AFAF, défrichements,...)	Forage, captage, adduction d'eau, irrigation	Assainissement	Cours d'eau	Travaux maritimes	Infrastructures linéaires et de transport (routes, canalisations, lignes électriques)	Divers	TOTAL
Ae Ministre	**Décisions**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**	**0**	**2**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**3**	**0**	**3**	**9**
	Délibéré	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2	0	0	0	0	0	3	0	3	**9**
	Délégation	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		**0**
	Soumission	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	**3**
	Avis	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**4**	**0**	**0**	**6**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**	**2**	**13**
	Délibéré	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	6	0	0	0	0	0	1	0	2	**13**
	Délégué	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	**0**
	Absence d'avis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	**0**
Ae	**Décisions**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**	**2**	**5**	**3**	**0**	**3**	**0**	**0**	**5**	**3**	**25**	**4**	**51**
	Délibéré	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	**0**
	Délégation	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	5	3	0	3	0	0	5	3	25	4	**51**
	Soumission	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	0	2	1	0	3	0	19	0	**31**
	Avis	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**	**0**	**6**	**0**	**11**	**3**	**0**	**4**	**0**	**1**	**3**	**3**	**30**	**3**	**65**
	Délibéré	0	0	0	0	0	0	1	0	0	6	0	11	3	0	4	0	1	3	3	30	3	**65**
	Délégué	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	**0**
	Absence d'avis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	**0**
Auvergne - Rhône-Alpes	**Décisions**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
	Délibéré																						**0**
	Délégation																						**0**
	Soumission																						**0**
	Avis	**0**	**0**	**6**	**1**	**5**	**6**	**14**	**0**	**0**	**3**	**1**	**6**	**8**	**16**	**0**	**0**	**3**	**1**	**0**	**1**	**1**	**72**
	Délibéré	0	0	2	0	0	3	3	0	0	0	1	2	1	3	0	0	0	1	0	0	0	**16**
	Délégué	0	0	4	1	5	3	11	0	0	3	0	4	7	13	0	0	3	0	0	1	1	**56**
	Absence d'avis	0	2	1	1	15	0	8	3	2	8	1	1	10	6	1	0	1	1	0	1	0	**62**
Bourgogne - Franche-Comté	**Décisions**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
	Délibéré																						**0**
	Délégation																						**0**
	Soumission																						**0**
	Avis	**0**	**0**	**0**	**0**	**14**	**12**	**4**	**0**	**4**	**1**	**2**	**4**	**5**	**0**	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**47**
	Délibéré	0	0	0	0	12	10	3	0	4	1	2	2	5	0	1	0	0	0	0	0	0	**40**
	Délégué	0	0	0	0	2	2	1	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	**7**
	Absence d'avis	0	0	0	0	6	1	5	0	0	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	**16**
Bretagne	**Décisions**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
	Délibéré																						**0**
	Délégation																						**0**
	Soumission																						**0**
	Avis	**0**	**0**	**1**	**2**	**2**	**8**	**7**	**5**	**12**	**2**	**0**	**3**	**6**	**3**	**0**	**0**	**2**	**0**	**0**	**1**	**0**	**54**
	Délibéré	0	0	1	2	2	7	5	4	10	1	0	3	6	2	0	0	2	0	0	1	0	**46**
	Délégué	0	0	0	0	0	1	2	1	2	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	**8**
	Absence d'avis	0	0	0	0	1	3		3	3	4	0	1	7	0	1	2	0	0	1	1	1	**28**
Centre - Val-de-Loire	**Décisions**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
	Délibéré																						**0**
	Délégation																						**0**
	Soumission																						**0**
	Avis	**0**	**1**	**1**	**0**	**17**	**8**	**7**	**3**	**1**	**11**	**0**	**7**	**5**	**1**	**0**	**0**	**1**	**0**	**0**	**0**	**1**	**64**
	Délibéré	0	1	1	0	14	8	7	3	1	10	0	5	5	1	0	0	1	0	0	0	1	**58**
	Délégué	0	0	0	0	3	0	0	0	0	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	**6**
	Absence d'avis	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	**7**
Corse	**Décisions**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
	Délibéré																						**0**
	Délégation																						**0**
	Soumission																						**0**
	Avis	**0**	**0**	**0**	**0**	**4**	**0**	**0**	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**	**2**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**7**
	Délibéré	0	0	0	0	4	0	0	1	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	**7**
	Délégué	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	**0**
	Absence d'avis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	**0**

		Énergies renouvelables						ICPE - INB					Aménagements						IOTA spécifique		Infra.		
		Travaux miniers	Géothermie	Hydroélecticité	Autres énergies renouvelables	Photovoltaïque	Éoliennes	Carrières	Déchets	Elevages et pisciculture	Industries	Logistique	ZAC	Autres aménagements urbains	Loisirs, tourisme	Aménagements ruraux (AFAF, défrichements,...)	Forage, captage, adduction d'eau, irrigation	Assainissement	Cours d'eau	Travaux maritimes	Infrastructures linéaires et de transport (routes, canalisations, lignes électriques)	Divers	TOTAL
Grand Est	**Décisions**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
	Délibéré																						0
	Délégation																						0
	Soumission																						0
	Avis	**0**	**0**	**0**	**0**	**13**	**14**	**12**	**6**	**7**	**4**	**2**	**5**	**5**	**2**	**10**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**80**
	Délibéré	0	0	0	0	2	6	10	4	2	4	2	2	3	0	0	0	0	0	0	0	0	35
	Délégué	0	0	0	0	11	8	2	2	5	0	0	3	2	2	10	0	0	0	0	0	0	45
	Absence d'avis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hauts de France	**Décisions**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
	Délibéré																						0
	Délégation																						0
	Soumission																						0
	Avis	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**44**	**6**	**8**	**1**	**13**	**17**	**7**	**8**	**0**	**3**	**1**	**1**	**5**	**0**	**1**	**0**	**116**
	Délibéré	0	0	0	0	1	23	5	6	0	10	12	4	7	0	2	0	0	3	0	1	0	74
	Délégué	0	0	0	0	0	21	1	2	1	3	5	3	1	0	1	1	1	2	0	0	0	42
	Absence d'avis	0	0	0	0	2	5	0	1	0	8	0	1	1	1	0	0	2	1	0	0	1	23
Île de France	**Décisions**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
	Délibéré																						0
	Délégation																						0
	Soumission																						0
	Avis	**2**	**3**	**1**	**1**	**3**	**2**	**3**	**3**	**1**	**3**	**7**	**16**	**28**	**0**	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**	**5**	**0**	**79**
	Délibéré	2	2	1	1	3	1	3	2	1	1	3	9	14	0	1	0	0	0	0	2	0	46
	Délégué	0	1	0	0	0	1	0	1	0	2	4	7	14	0	0	0	0	0	0	3	0	33
	Absence d'avis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Normandie	**Décisions**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**
	Délibéré														1								1
	Délégation																						0
	Soumission														1								1
	Avis	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**7**	**3**	**1**	**4**	**6**	**2**	**2**	**10**	**1**	**3**	**0**	**0**	**0**	**0**	**2**	**0**	**42**
	Délibéré	0	0	0	0	1	6	3	1	4	6	2	1	9	1	2	0	0	0	0	0	0	36
	Délégué	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	2	0	6
	Absence d'avis	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Nouvelle Aquitaine	**Décisions**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
	Délibéré																						0
	Délégation																						0
	Soumission																						0
	Avis	**0**	**0**	**0**	**0**	**35**	**35**	**9**	**2**	**2**	**8**	**1**	**0**	**14**	**0**	**4**	**1**	**1**	**0**	**2**	**1**	**0**	**115**
	Délibéré	0	0	0	0	7	3	0	0	0	2	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	15
	Délégué	0	0	0	0	28	32	9	2	2	6	1	0	14	0	3	0	1	0	1	1	0	100
	Absence d'avis	0	0	0	0	3	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
Occitanie	**Décisions**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
	Délibéré																						0
	Délégation																						0
	Soumission																						0
	Avis	**0**	**0**	**5**	**0**	**27**	**12**	**9**	**5**	**1**	**4**	**2**	**11**	**10**	**0**	**2**	**0**	**0**	**0**	**0**	**5**	**0**	**93**
	Délibéré			4		27	12	9	5	1	4	1	11	9	0	2	0	0	0	0	4	0	89
	Délégué			1								1		1							1		4
	Absence d'avis												1										1
Pays de la Loire	**Décisions**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
	Délibéré																						0
	Délégation																						0
	Soumission																						0
	Avis	**0**	**0**	**0**	**2**	**3**	**4**	**5**	**1**	**2**	**2**	**1**	**4**	**11**	**0**	**2**	**0**	**0**	**0**	**2**	**5**	**0**	**44**
	Délibéré	0	0	0	2	2	2	4	1	2	2	1	4	10	0	2	0	0	0	2	5	0	39
	Délégué	0	0	0	0	1	2	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	5
	Absence d'avis	0	0	0	1	2	4	3	1	4	2	0	0	4	2	1	0	1	1	0	0	0	26
PACA	**Décisions**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
	Délibéré																						0
	Délégation																						0
	Soumission																						0
	Avis	**0**	**1**	**0**	**2**	**18**	**0**	**2**	**3**	**0**	**3**	**3**	**3**	**11**	**5**	**10**	**2**	**0**	**3**	**1**	**3**	**0**	**70**
	Délibéré	0	1	0	0	18	0	2	3	0	3	3	3	11	5	10	2	0	3	1	3	0	68
	Délégué	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
	Absence d'avis	0	0	0	0	2	0	1	1	0	3	0	0	2	0	0	0	0	0	2	3	0	14



Guadeloupe	**Décisions**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
	Délibéré																						0
	Délégation																						0
	Soumission																						0
	Avis	**0**	**0**	**0**	**0**	**2**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**3**
	Délibéré					2								1									3
	Délégué																						0
	Absence d'avis																						0
Guyane	**Décisions**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
	Délibéré																						0
	Délégation																						0
	Soumission																						0
	Avis	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**1**	**6**
	Délibéré	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	**6**
	Délégué	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	**0**
	Absence d'avis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	**0**
Martinique	**Décisions**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
	Délibéré																						0
	Délégation																						0
	Soumission																						0
	Avis	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**3**
	Délibéré	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	**2**
	Délégué	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	**1**
	Absence d'avis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	**1**
Mayotte	**Décisions**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
	Délibéré																						0
	Délégation																						0
	Soumission																						0
	Avis	**0**	**0**	**0**	**0**	**3**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**1**	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**	**0**	**0**	**6**
	Délibéré	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	**6**
	Délégué	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	**0**
	Absence d'avis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	**0**
La Réunion	**Décisions**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
	Délibéré																						0
	Délégation																						0
	Soumission																						0
	Avis	**0**	**0**	**0**	**0**	**2**	**0**	**5**	**2**	**0**	**0**	**0**	**1**	**2**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**	**13**
	Délibéré	0	0	0	0	2	0	5	2	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	1	0	**13**
	Délégué	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	**0**
	Absence d'avis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	**0**
Saint-Martin	**Décisions**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
	Délibéré																						0
	Délégation																						0
	Soumission																						0
	Avis	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
	Délibéré																						0
	Délégué																						0
	Absence d'avis																						0
Saint-Pierre-et-Miquelon	**Décisions**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
	Délibéré																						0
	Délégation																						0
	Soumission																						0
	Avis	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
	Délibéré																						0
	Délégué																						0
	Absence d'avis																						0

Total Ae Ministre/Ae/MRAe	**Décisions**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**1**	**2**	**5**	**5**	**1**	**3**	**0**	**0**	**5**	**6**	**25**	**7**	**61**
	Délibéré	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2	1	0	0	0	0	3	0	3	**10**
	Délégation	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	5	3	0	3	0	0	5	3	25	4	**51**
	Soumission	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	4	1	2	1	0	3	1	19	1	**35**
	Avis	**2**	**5**	**14**	**8**	**151**	**153**	**88**	**40**	**35**	**71**	**38**	**81**	**137**	**30**	**40**	**4**	**9**	**13**	**9**	**56**	**8**	**992**
	Délibéré	2	4	9	5	101	82	61	32	25	54	27	59	96	14	25	3	4	11	8	48	7	**677**
	Délégué	0	1	5	3	50	71	27	8	10	17	11	22	41	16	15	1	5	2	1	8	1	**315**
	Absence d'avis	0	2	1	2	35	13	19	9	9	28	1	7	26	9	4	2	4	3	4	7	2	**187**

CGEDD

CONSEIL GÉNÉRAL DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE