

L'Ae et les MRAe : une communauté
d'Autorités environnementales
Synthèse annuelle 2017



Ae - MRAe

Éditorial

Autorité environnementale des plans/programmes : essai transformé

Les missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) ont été créées en 2016, aux côtés de l'Ae, afin de pouvoir exprimer des avis indépendants sur tous les « plans/programmes ». Cette réforme était en effet devenue inéluctable, la Commission européenne et le Conseil d'État ayant constaté, puis rappelé qu'un tel avis avait vocation à être émis par une structure indépendante de celle responsable de leur approbation.

En près d'un an et demi, ce sont plus de 3 300 décisions et 1 300 avis qui ont ainsi été rendus dans toute la France. On le doit à la forte mobilisation des membres de ces missions, nommés depuis mai 2016, et des agents des DREAL, placés sous l'autorité de leurs présidents. Leur fonctionnement collégial est la clé de leur indépendance. L'Ae apporte son appui à leur bon fonctionnement, que ce soit par la participation de certains de ses membres à certaines MRAe ou par le partage d'expérience et de pratiques sur certains dossiers.

Cette communauté d'Autorités environnementales a produit une première synthèse de ces travaux à la fin de l'année 2016, pour proposer des éléments convergents d'interprétation du code de l'environnement qui puissent inspirer les maîtres d'ouvrage, les collectivités territoriales, les services de l'État et les bureaux d'étude. Lors de la première réunion annuelle de tous leurs membres début 2017, elles ont aussi décidé de confier à quatre groupes de travail la mission de proposer des outils communs pour le format de leurs avis sur les documents d'urbanisme et de leurs décisions, ainsi que pour leurs analyses en matière de consommation d'espace et de plan climat-air-énergie territorial. Leur ambition est double : parler d'une voix cohérente sur l'ensemble du territoire national et utiliser efficacement les moyens disponibles. Elles ont aussi fait connaître leurs avis, afin qu'ils soient pris en compte lors des enquêtes publiques. Leur indépendance est d'ores et déjà appréciée.

Par sa décision n°400559 du 6 décembre 2017, le Conseil d'État met fin à une longue période de controverses et d'hésitations concernant le rôle et la désignation des autorités environnementales. Cette décision étend aux projets le sens de celle de 2015 concernant les plans et les programmes : les préfets de région n'ont plus vocation à être désignés comme autorité environnementale. Son argumentation rappelle en particulier que l'autorité environnementale « doit être en mesure de remplir la mission de consultation qui lui est confiée et de donner un avis objectif sur le projet concerné », cet avis ayant vocation à éclairer le public et les autorités décisionnelles, préalablement aux autorisations qu'elles délivrent. C'est ce que les Autorités environnementales avaient d'ailleurs anticipé dans leur premier éditorial.

Afin d'assurer la sécurité juridique des procédures en cours, les avis d'autorité environnementale qui n'ont pas encore été rendus sont proposés par les DREAL aux MRAe depuis la fin de l'année 2017. L'Ae et les MRAe assurent ainsi la continuité de la mission d'autorité environnementale pour les projets, dans le respect de leur indépendance. Sans moyens complémentaires, alors que les avis sur ces projets doivent être rendus dans un délai de deux mois, ce fonctionnement transitoire¹ induit des contraintes encore plus fortes sur les délais de production et de délibération de tous les avis, limite l'exercice de la collégialité et conduit d'ores et déjà à un nombre croissant d'absence d'avis, y compris pour certains projets qui présentent des enjeux environnementaux importants. Elles en appellent à l'adoption dans les meilleurs délais d'un dispositif réglementaire adapté. Ayant fait la preuve de leur capacité à relever le même défi pour les plans/programmes, elles considèrent que ceci implique que soient apportées des garanties pour que cette mission puisse être dotée de façon pérenne des compétences et plus largement des ressources nécessaires pour rendre, dans des délais raisonnables, des avis de qualité et cohérents sur l'ensemble du territoire.

Philippe Ledenic

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

¹ Qui ne concerne pas les décisions « au cas par cas ».

Sommaire

Éditorial	1
Présentation générale.....	5
1. Plans/programmes	6
2. Projets.....	7
2.1 Les avis d'autorité environnementale.....	7
2.2 Les décisions d'autorité environnementale.....	8
2.3 Le cadre juridique de l'évaluation environnementale	8
3. Composition de l'Ae et des MRAe.....	9
4. La fonction des Autorités environnementales	9
5. Méthodes et fonctionnement de l'Ae et des MRAe.....	10
Bilan quantitatif de l'activité de l'Ae et des MRAe en 2017	13
1. Avis.....	14
1.1 Plans et programmes	14
1.2 Projets	16
2. Décisions	16
Analyse des avis et des décisions de 2017	19
1. Qualité de la démarche d'évaluation environnementale	20
2. Principales remarques transversales sur les documents d'urbanisme	22
2.1 Évaluer à la bonne échelle.....	22
2.2 Le phasage de la démarche et des procédures	23
2.3 La hiérarchisation des enjeux environnementaux.....	23
3. Remarques spécifiques à la prise en compte de certains enjeux environnementaux	24
3.1 Consommation d'espace.....	24
3.2 Trame verte et bleue (TVB).....	25
3.3 Eau.....	25
3.4 Risques naturels et érosion littorale.....	26
3.5 Énergie / Climat.....	26
3.6 Cas particulier des dossiers évoqués par l'Ae	27
4. Groupes de travail Ae-MRAe.....	30
4.1 La consommation d'espaces naturels et agricoles et l'évaluation environnementale : principes d'analyse des dossiers par les Autorités environnementales (avis et décisions).....	30
4.1.1 La consommation d'espace, facteur d'impact environnemental	31

4.1.2	Démarche de justification d'une consommation d'espace.....	31
4.1.3	Pour les Autorités environnementales, pouvoir examiner la justification de la consommation d'espace suppose que la collectivité argumente ses hypothèses et explicite la démarche retenue (calcul des besoins).....	33
4.1.4	L'évaluation environnementale, impulsion pour la maîtrise de l'urbanisation.....	34
4.2	Évaluation environnementale des plans climat air énergie territoriaux (PCAET).....	35
Fonctionnement des MRAe en 2017		37
1.	Composition des MRAe et de l'Ae en 2017.....	38
2.	Fonctionnement des MRAe	38
3.	Relations extérieures	39
4.	Moyens mis en œuvre pour le fonctionnement des MRAe	40
5.	Partage d'expérience des MRAe entre elles, ainsi qu'avec l'Ae	43
Annexes		45

Présentation générale

Certains projets et plans/programmes² sont soumis à évaluation environnementale en fonction de leurs caractéristiques propres et de leurs impacts potentiels sur les milieux et la santé humaine.

Ces évaluations sont réalisées sous la responsabilité des porteurs de projets (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 politiques évalués.

La formation d'autorité environnementale (Ae) et les missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) du CGEDD exercent cette compétence sur les évaluations environnementales de tous les plans/programmes, ainsi que pour certains projets. Le président de la formation d'autorité environnementale s'assure du bon exercice de la fonction d'autorité environnementale.

1. Plans/programmes

L'Ae était jusqu'en 2016 compétente sur une liste assez limitée de plans/programmes initialement définie par le décret n°2012-616 du 2 mai 2012, repris à l'article R. 122-17 du code de l'environnement. Tirant les conséquences de jurisprudences tant de la Cour de justice de l'Union européenne que du Conseil d'État³ relatives à la nécessité de mettre en place des autorités environnementales disposant d'une autonomie réelle et pourvues de moyens administratifs et financiers qui leurs soient propres, le décret n°2016-519 du 28 avril 2016 a créé les MRAe dans chacune des 19 régions de France. Il a ainsi, principalement, transféré la compétence d'autorité environnementale, lorsqu'elle était antérieurement confiée aux préfets de région ou aux préfets de département, à l'Ae ou aux MRAe, selon la nature des plans/programmes.

Ce même décret a, par la même occasion, modifié la liste des plans/programmes soumis à évaluation environnementale. Le décret n°2016-1110 du 11 août 2016 a par ailleurs ouvert la possibilité pour le ministre en charge de l'environnement de soumettre à évaluation environnementale systématique ou après un examen au cas par cas une catégorie de plan/programme ne figurant pas sur cette nouvelle liste.

Depuis le 12 mai 2016 :

- l'Ae est compétente pour les plans/programmes dont le périmètre excède les limites territoriales d'une région ou qui donnent lieu à une approbation par décret ou à une décision ministérielle, ainsi que pour certains autres plans/programmes (schémas environnementaux ou maritimes notamment) ;
- les MRAe sont compétentes pour tous les autres plans/programmes (la plupart des documents d'urbanisme, notamment).

Le décret du 28 avril 2016 a par ailleurs prévu la possibilité pour l'Ae d'exercer la compétence normalement dévolue à une MRAe pour les plans/programmes, de sa propre initiative et par décision motivée au regard de la complexité et des enjeux environnementaux du dossier (dite « décision d'évocation »).

Par une première décision n°400420 du 19 juillet 2017, le Conseil d'État a annulé les articles R.104-1 à R.104-16 du code de l'urbanisme « *en ce qu'ils n'imposent pas la réalisation d'une*

² Dans toute la suite, l'expression « plan/programme » fait référence à tous les schémas, plans, programmes et autres documents de planification (documents d'urbanisme, notamment) devant faire l'objet d'une évaluation environnementale.

³ Arrêt CJUE C-474/10 « Seaport » du 20 octobre 2011 et décision CE - Association FNE - 3 novembre 2016 - 360212.

évaluation environnementale dans tous les cas où, d'une part, les évolutions apportées au plan local d'urbanisme par la procédure de la modification et, d'autre part, la mise en compatibilité d'un document local d'urbanisme avec un document d'urbanisme supérieur, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement au sens de l'annexe II de la directive 2001/42/ CE du 27 juin 2001 ».

Par sa décision n°400559 du 6 décembre 2017, le Conseil d'État a par ailleurs considéré que la mise en place des MRAe satisfaisait aux exigences du droit européen. Il précise ainsi que « *les missions régionales d'autorité environnementale doivent être regardées comme disposant d'une autonomie réelle, les mettant en mesure de remplir la mission de consultation qui leur est confiée et de donner un avis objectif sur les projets, plans et programmes qui leur sont soumis* ».

2. Projets

Pour les projets, la compétence de l'Ae n'a pas été modifiée⁴.

Les MRAe se sont vu confier la compétence d'autorité environnementale pour un nombre limité de projets ayant fait l'objet d'un débat public et ne relevant pas de la compétence de l'Ae ou du ministre chargé de l'environnement.

La même décision du Conseil d'État (n°400559) a annulé le 1° de l'article 1er du décret n°2016-519 en tant qu'il maintenait, pour les autres projets, la désignation du préfet de région en qualité d'autorité environnementale, nécessitant dans l'immédiat la mise en place d'un fonctionnement transitoire, dans l'attente de la modification du code de l'environnement (voir fin de la partie I).

2.1 Les avis d'autorité environnementale

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

Ils s'adressent :

- au porteur du projet, généralement assisté d'un ou plusieurs bureaux d'étude, qui a conduit la démarche et qui a préparé les documents soumis à l'autorité environnementale ;
- au public, conformément au principe de participation et au droit d'accès à l'information environnementale garantis par la convention d'Aarhus⁵, afin de l'éclairer sur la qualité des documents qui lui sont présentés et sur la prise en compte de l'environnement ;

⁴ - lorsque le ministre chargé de l'environnement est l'autorité chargée, au titre de l'une de ses compétences ministérielles, de prendre la décision d'autorisation du projet, ou de la proposer au gouvernement ;

- lorsque le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire du projet est l'État représenté par un service dépendant de ce ministre, ou un établissement public placé sous sa tutelle.

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

⁵ 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 par trente-neuf Etats, est un accord international 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.

- à l'autorité chargée d'approuver le projet ou le plan/programme à l'issue de l'ensemble du processus.

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

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

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

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

2.2 Les décisions d'autorité environnementale

Pour certains projets ou plans/programmes qui n'entrent pas dans le cadre de l'évaluation environnementale systématique, mais relèvent d'un examen au cas par cas, il appartient aux autorités environnementales de les soumettre ou non à cette évaluation. Elles rendent à cet effet une décision explicite et motivée. Les motivations de ces décisions concernant les plans et programmes sont de deux grands types : les caractéristiques du plan/programme ou de sa modification, d'une part, les caractéristiques des incidences et des zones susceptibles d'être touchées, d'autre part⁶.

Seules les décisions d'autorité environnementale soumettant un projet à étude d'impact ou un plan/programme à évaluation environnementale sont susceptibles de faire juridiquement grief⁷. Elles s'accompagnent d'une information sur les « voies et délais de recours ».

2.3 Le cadre juridique de l'évaluation environnementale

Les avis et décisions des « autorités compétentes en matière d'environnement » sont établis en application de deux directives de l'Union européenne⁸. Le droit français a été profondément modifié en 2016 par les dispositions de l'ordonnance n°2016-1058 du 3 août 2016, codifiées aux articles L.122-1 à L.122-14 du code de l'environnement, et par les dispositions des décrets n° 2016-519 du 28 avril 2016 et n° 2016-1110 du 11 août 2016, codifiées aux articles R.122-1 à R.122-28 du code de

⁶ En référence aux deux catégories de critères de l'annexe II de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001.

⁷ 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).

⁸ Directive 2011/92/UE modifiée dite « projets » du 13 décembre 2011 et directive 2001/42/CE dite « plans et programmes »).

l'environnement et R.104-1 à R.104-33 du code de l'urbanisme. Leur entrée en vigueur s'échelonne entre le 12 mai 2016 et le 17 mai 2017. Le code de l'urbanisme a été également adapté.

3. Composition de l'Ae et des MRAe

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

- l'Ae est composée de deux tiers de membres permanents et d'un tiers de membres associés. Au cours des 5 dernières années, le nombre total de membres était compris entre 13 et 17 ;
- à l'exception des départements d'outremer, chaque MRAe est composée d'au moins deux membres permanents et de deux membres associés titulaires. Compte tenu du nombre significativement plus faible de dossiers, les MRAe des départements d'outremer sont composées d'au moins un membre permanent et d'un membre associé titulaires. Des membres suppléants ont également été nommés dans toutes les MRAe.

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

4. La fonction des Autorités environnementales

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

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

Les méthodes de travail de l'Ae ont été mises en place dès sa création en 2009. Elles ont en partie inspiré celles des MRAe. C'est la raison pour laquelle l'ensemble des dispositions qui concernent l'Ae et les MRAe sont rassemblées dans le chapitre II du règlement intérieur du CGEDD¹¹.

Ces règles sont guidées par plusieurs principes communs : indépendance des avis rendus par l'Ae et par les MRAe et respect du principe de séparation fonctionnelle¹² vis-à-vis des organismes qui préparent, approuvent les projets, plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à leur avis ; transparence des différentes étapes d'élaboration des avis et des décisions ; collégialité proportionnée aux enjeux des dossiers.

⁹ Les membres permanents remplissent les conditions statutaires définies à l'article 5 du décret n°2015-1229 du 2 octobre 2015 modifié relatif au CGEDD.

Les membres associés sont choisis en raison de leurs compétences en matière d'environnement et, pour ceux des MRAe, de leur connaissance des enjeux environnementaux de la région concernée.

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

¹¹ Approuvé par arrêté ministériel du 12 mai 2016.

¹² 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).

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

Par leur collégialité, leur déontologie, leurs méthodes de travail et leurs règles de délibération, l'Ae et les MRAe veillent à écarter a priori toute suspicion de partialité, voire d'instrumentalisation de leurs avis. Elles mettent ainsi en œuvre les dispositions prévues dans le règlement intérieur du CGEDD :

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

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

- les projets d'avis de l'Ae sont préparés par certains de ses membres, souvent associés à des membres d'une équipe dédiée (appelée "équipe permanente") et occasionnellement d'autres rapporteurs (le plus souvent membres du CGEDD, notamment de MRAe). Les noms des rapporteurs sont mentionnés dans ses avis.
- les projets d'avis des MRAe sont préparés par des agents des services régionaux de l'environnement¹³, placés sous l'autorité fonctionnelle du président de la MRAe, puis instruits par un membre de la MRAe, désigné par son président comme coordonnateur pour le dossier.

En règle générale¹⁴, ces projets sont ensuite soumis à consultation de leurs membres, puis modifiés le cas échéant, pour prendre en compte leurs réactions ou propositions. Dans certaines MRAe, des avis sont adoptés par le président ou un membre permanent de la MRAe ayant reçu délégation, le plus souvent après consultation d'un ou plusieurs membres, selon des modalités préalablement approuvées à l'unanimité.

- les projets de décision des MRAe sont préparés par des agents des services régionaux de l'environnement, selon la même logique. Les décisions sont signées par le président de la MRAe ou un membre permanent ayant reçu délégation, le plus souvent après consultation de tout ou partie des autres membres de la MRAe.

L'apport de la discussion collégiale est déterminant, car elle permet de croiser des expertises ou des lectures complémentaires sur chacun des avis et d'établir progressivement des interprétations stabilisées sur certaines questions de principe.

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

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

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

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

Tous les avis portant sur des plans/programmes sont émis dans un délai maximal de trois mois après saisine¹⁵. L'examen au cas par cas et la prise de décision qui le clôt suivent les mêmes

¹³ DREAL : Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (métropole hors Île-de-France) ; DRIEE : direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie en Île-de-France ; DEAL : directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement dans les départements d'outremer.

Les conventions régionales MRAe - DREAL précisent notamment les agents de la chaîne hiérarchique intervenant dans l'élaboration des projets d'avis.

¹⁴ De façon systématique à l'Ae.

¹⁵ Les MRAe n'ont rendu aucun avis sur les projets jusqu'à la décision du Conseil d'État rappelée juste après.

principes. Pour les plans/programmes, ces décisions sont émises dans un délai de deux mois après saisine.

Les présidents des MRAe informent, à sa demande, le président de l'Ae des dossiers qui présentent une complexité ou des enjeux environnementaux importants, afin de permettre à l'Ae d'exercer son pouvoir d'évocation, si elle l'estime opportun.

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

Conséquences de la décision n°400559 du Conseil d'État du 6 décembre 2017 pour les avis relatifs aux projets

La disposition désignant le préfet comme autorité environnementale ayant été annulée, le ministère de la transition écologique et solidaire prépare un nouveau texte pour désigner une autorité environnementale pour les projets pour lesquels c'était le cas.

Dans l'attente, les avis d'autorité environnementale qui n'ont pas encore été rendus sur les projets en cours d'instruction sont proposés par les DREAL aux MRAe, les projets d'avis ayant vocation à être préparés par des agents placés sous l'autorité fonctionnelle de leurs présidents, selon la même logique que celle retenue pour les plans/programmes. Quelques dossiers peuvent être évoqués par le ministre, qui délègue alors sa compétence à l'Ae. Certains autres dossiers, dont les avis avaient déjà été rendus par les préfets de région, peuvent être également présentés de nouveau pour avis aux MRAe.

Les préfets de région continuent à prendre les décisions après examen au cas par cas pendant cette période transitoire.

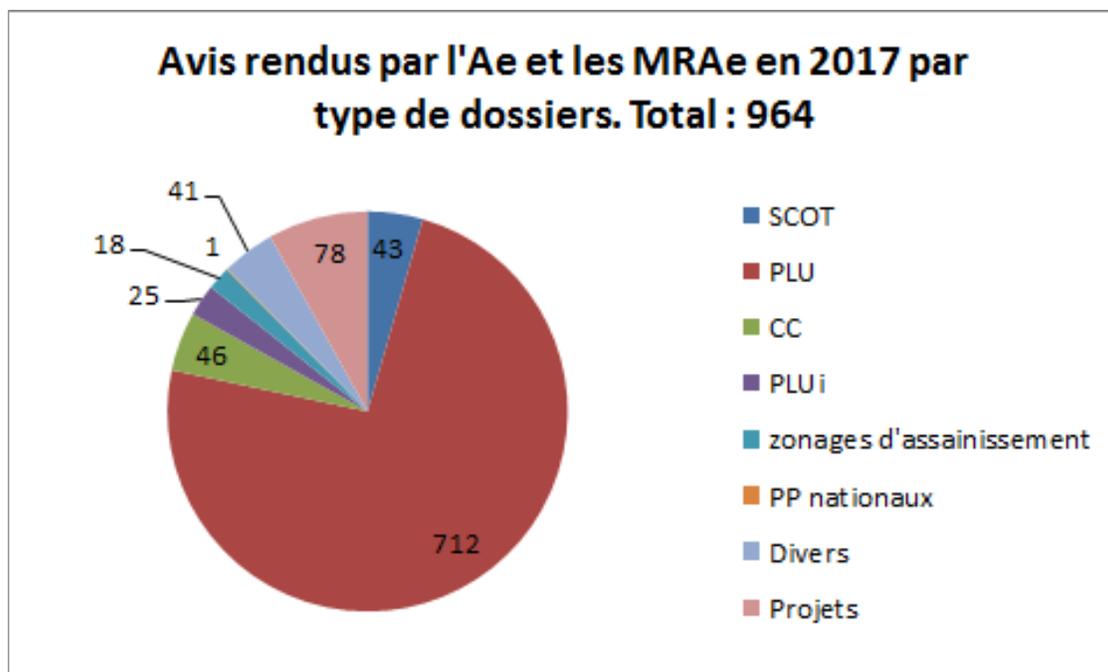
Bilan quantitatif de l'activité de l'Ae et des MRAe en 2017

En 2017, l'Ae et les MRAe ont pris 2 271 décisions et ont rendu 964 avis. L'ensemble des chiffres nationaux et régionaux sont reproduits en annexe. Cette synthèse fournit pour la première fois des données sur une année complète, les MRAe ayant été mises en place dans le cours de l'année 2016.

À titre de comparaison globale, 1 196 décisions avaient été prises et 444 avis avaient été rendus en 2016 sur une période d'environ 6 mois.

1. Avis

Les avis ont concerné 886 plans ou programmes et 78 projets.



1.1 Plans et programmes

L'Ae et les MRAe ont été saisis de 1 149 documents d'urbanisme :

- 43 concernent des schémas de cohérence territoriale (SCoT) ;
- 25 concernent des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) ;
- 1 017 concernent des plans locaux d'urbanisme (PLU)¹⁶ ;
- 64 concernent des cartes communales (CC).

Les MRAe ont également été saisies de 23 zonages d'assainissement (eaux usées, eaux pluviales). L'Ae a été saisie d'un seul plan national (stratégie nationale de mobilisation de la biomasse). L'Ae et les MRAe ont été saisies de 61 dossiers d'une autre nature (schémas d'aménagement et de gestion des eaux, plans climat-air-énergie territorial, plan de protection de l'atmosphère d'Île-de-France,...). Conformément aux dispositions introduites par la réforme de l'autorité environnementale en 2016,

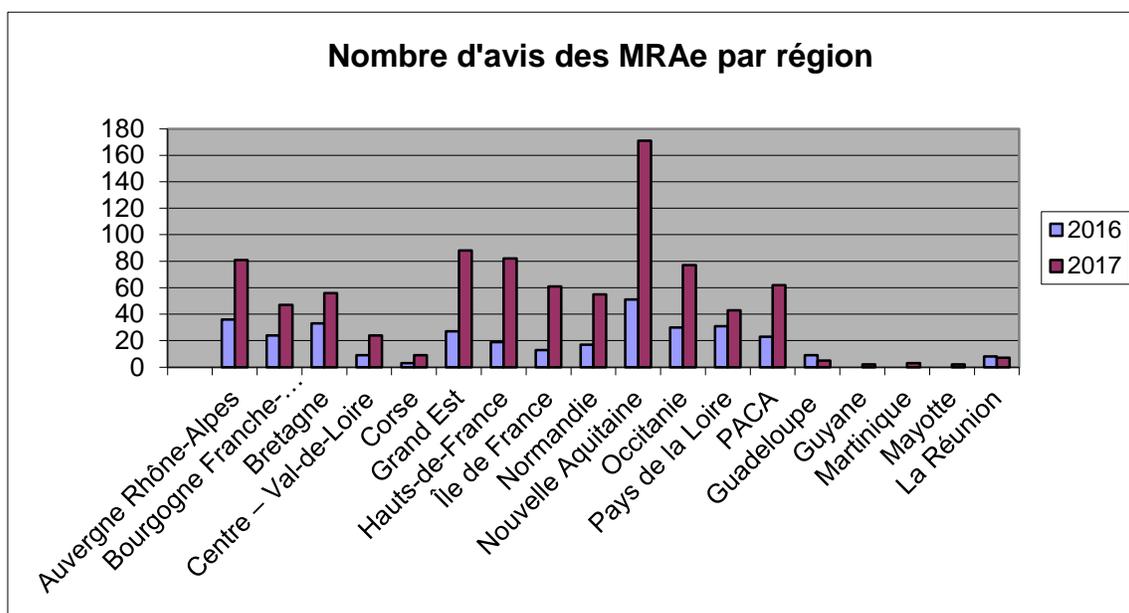
¹⁶ Ou modification de plans d'occupation des sols (POS), valant PLU.

l'Ae s'est saisie de 8 dossiers, dont 4 dossiers de mise en compatibilité de documents d'urbanisme avec des projets soumis à avis de l'Ae¹⁷.

676 avis ont été délibérés de façon collégiale lors de sessions de l'Ae ou d'une MRAe réunissant l'ensemble de leurs membres. 348 dossiers n'ont pas fait l'objet d'un avis, l'absence d'avis valant absence d'observation ; cela a concerné principalement 305 plans locaux d'urbanisme. Les autres dossiers (correspondant à 288 avis des MRAe) ont, la plupart du temps, soit été approuvés conjointement par plusieurs membres, soit été signés 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. Dans la quasi-totalité des régions, la signature par le président de la MRAe, par délégation sans consultation, reste l'exception.

Les modalités de délibération varient selon les Autorités environnementales, selon des règles que chacune se fixe en toute indépendance. Par exemple, l'Ae et 14 MRAe rendent un avis collégial pour la quasi-totalité des dossiers ; dans les 5 autres régions, c'est le cas pour 30 à 60% des avis. 4 MRAe ont un taux d'absence d'avis supérieur à 40% du nombre de dossiers reçus (deux autres sont proches de 30%). Dans la plupart des cas, la décision de ne pas rendre un avis résulte d'une discussion collégiale entre les membres de la MRAe, au regard des faibles enjeux environnementaux du dossier. De façon très variable selon les régions, la MRAe établit des priorités, réservant les avis aux plans présentant a priori le plus d'enjeux pour tenir compte du plan de charge des équipes des directions régionales chargées de l'environnement (DREAL, DRIEE, DEAL).

Conformément aux dispositions prévues dans les conventions régionales établies entre les MRAe et les DREAL, les avis concernant les SCoT et les PLUi ont vocation à être délibérés de façon collégiale. De façon exceptionnelle. 2 SCoT et de 5 PLUi n'ont pas fait l'objet d'avis pris suivant ces modalités.



Les taux élevés d'absence d'avis constatés de façon réitérée en 2016 et 2017 dans certaines régions doivent conduire à s'interroger sur les moyens dont disposent les MRAe et les DREAL, notamment dans les régions concernées, ainsi que sur les modalités de traitement des dossiers de façon proportionnée à leurs enjeux environnementaux.

¹⁷ Les autres dossiers sont le PLUi de la Haute-Saulx (52), la révision du PLU de Gonesse (95), le PLU-H du Grand Lyon (69) et le plan climat-air-énergie territorial de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise (95).

Quelques MRAe ont fait le choix, pour continuer à rendre des avis sur la totalité des dossiers en proportionnant la collégialité à leurs enjeux, de modalités de délégation au sein de la MRAe (Cf. Grand-Est et Nouvelle-Aquitaine), après consultation de tout ou partie de leurs membres ; d'autres régions admettent de façon collégiale de ne pas rendre d'avis pour un nombre significatif de dossiers présentant des enjeux moindres, mais délibèrent systématiquement de façon collégiale sur les avis rendus pour lesquels un travail important d'analyse et de rédaction est consenti (Cf. Centre - Val-de-Loire, Île-de-France et PACA). Au vu des résultats des années 2016 et 2017, la situation apparaît tendue plus particulièrement dans les régions Auvergne - Rhône-Alpes, Bretagne et Occitanie, qui combinent ces deux pratiques.

Dans le contexte de la décision du Conseil d'État du 6 décembre 2017, la prise en charge des avis relatifs aux projets par les MRAe en situation transitoire accroît cette tension dans toutes les régions, y compris toutes les autres régions¹⁸ qui ont décidé de limiter, jusqu'à maintenant, le nombre d'absences d'avis.

1.2 Projets

78 avis relatifs à des projets ont été délibérés par l'Ae. Pour 4 dossiers, l'avis de l'Ae a porté à la fois sur un projet et sur les mises en compatibilité des documents d'urbanisme avec ce projet. Cette pratique présentant un intérêt évident pour la qualité de l'évaluation environnementale globale et l'information du public devrait être généralisée.

Suite à la décision du Conseil d'État du 6 décembre 2017, certains présidents de MRAe ont été conduits, en fin d'année 2017, à rendre explicitement une vingtaine d'avis pour des projets pour lesquels les avis étaient signés auparavant par les préfets de région.

2. Décisions

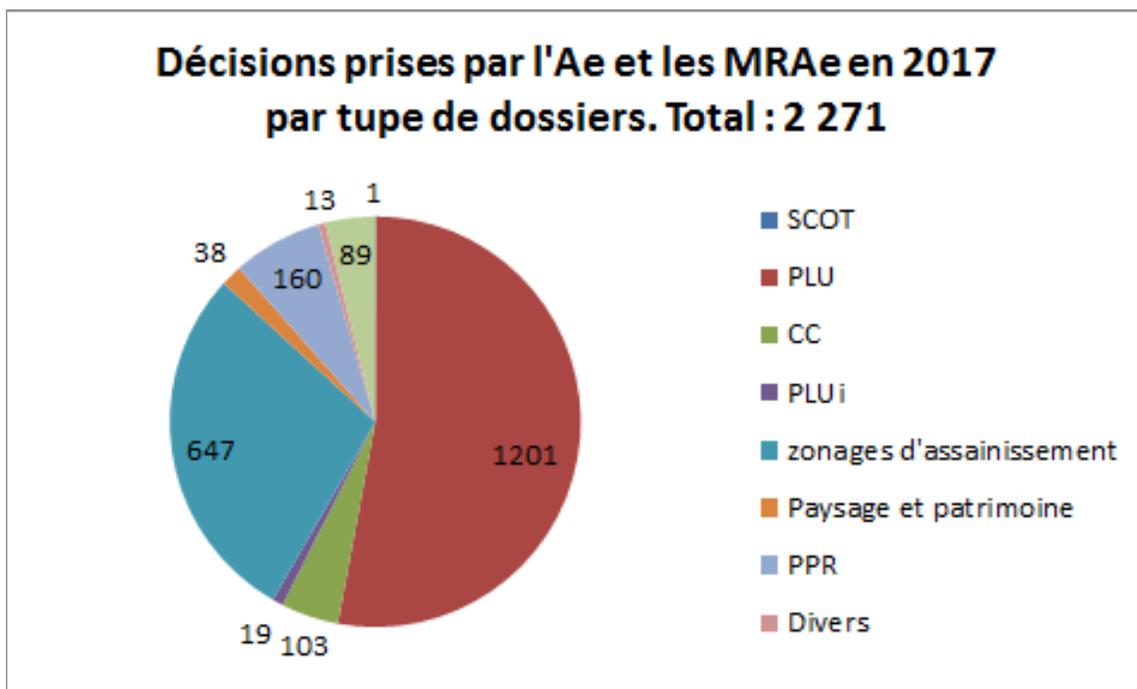
Les décisions sur les plans-programmes ont concerné 2 271 dossiers. Environ 1 770 décisions ont été signées par les présidents de l'Ae ou de la MRAe ou un membre permanent ayant reçu délégation, le plus souvent après consultation de tout ou partie des autres membres de la MRAe. 504 décisions ont été délibérées collégialement¹⁹. 445 dossiers ont été soumis à évaluation environnementale, soit environ 20% des dossiers, avec une forte disparité selon les plans, programmes ou projets :

- la proportion de soumission est la plus importante pour les PLU : 267 soumissions pour 1 201 dossiers, soit environ 20% - mais jusqu'à 35% pour les révisions de PLU et des PLUi présentés ;
- en revanche, seulement 79 des 647 zonages d'assainissement (8%) ont été soumis à évaluation environnementale. La proportion est significativement inférieure pour les 160 plans de prévention des risques examinés par l'Ae (3% plans soumis), à l'exception notable de ceux des 31 communes de Guadeloupe. Suite à la décision du Conseil d'État du 19 juillet 2017, seules 8% des décisions portant sur des modifications de PLU les ont soumis à évaluation environnementale. L'Ae et les MRAe s'interrogent dès lors sur la pertinence des modalités d'application d'une réglementation qui soumet à examen au cas par cas tous les plans de ce

¹⁸ Bourgogne - Franche-Comté, Corse, Hauts-de-France, Normandie, Pays de la Loire et départements d'outremer.

¹⁹ Notamment pour l'Ae jusqu'à ce que le code de l'environnement prévoie la possibilité d'une délégation (décret du 10 mai 2017), ainsi que dans plusieurs régions.

type, quelles que soient leurs caractéristiques. Des approches alternatives mériteraient d'être envisagées ou expérimentées dans les meilleurs délais²⁰.

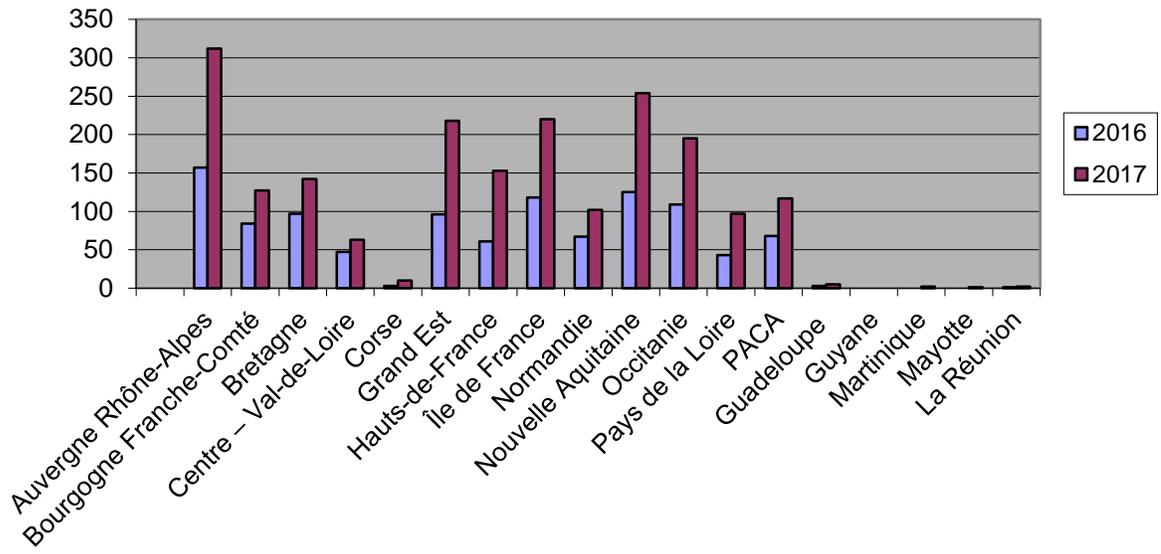


En ce qui concerne les projets, 46% des 89 dossiers soumis à l'Ae ont été soumis à étude d'impact : ce chiffre, en augmentation notable (les décisions de soumission représentaient 16% des saisines en 2016), est la conséquence partielle, mais assez logique de la réforme de l'évaluation environnementale mise en place courant 2016 et qui a vu un certain nombre de projets, auparavant obligatoirement soumis à évaluation environnementale, passer dans le champ du « cas par cas ».

50 recours gracieux ont été instruits. Ils ont tous fait l'objet d'une délibération collégiale. Environ deux tiers des recours ont connu une suite favorable, conduisant à une dispense d'évaluation environnementale, le cas échéant par modification de la décision contestée.

²⁰ Outre la mobilisation d'une "clause balai", qui permettrait de soumettre à évaluation environnementale n'importe quel projet ou plan/programme dès lors qu'il serait susceptible de présenter des impacts significatifs pour l'environnement, les zonages d'assainissement pourraient, par exemple, être couverts par l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, et les stratégies locales de gestion des risques d'inondation et les programmes d'action de prévention des inondations permettraient une évaluation environnementale plus précoce que celle des plans de prévention des inondations.

Nombre de décisions des MRAe par région



Analyse des avis et des décisions de 2017

Cette analyse se fonde sur les bilans annuels établis par les MRAe²¹. Ces constats sont largement convergents avec ceux déjà dressés dans la synthèse annuelle 2016 des Autorités environnementales.

Au regard de leur proportion dans l'ensemble des dossiers soumis, cette synthèse traite principalement de l'analyse des documents d'urbanisme²².

1. Qualité de la démarche d'évaluation environnementale

La démarche d'évaluation environnementale reste un exercice encore mal pratiqué ou accepté par une majorité de porteurs de projets. À l'exception de quelques démarches, illustrées plus loin au travers de dossiers instruits en 2017, elle n'est pas systématiquement utilisée comme un outil d'aide à la décision dans le cadre d'un processus continu. La plupart du temps, les maîtres d'ouvrage semblent considérer la réalisation d'une évaluation environnementale comme une obligation procédurale, produite à l'issue de la finalisation du plan/programme, et même parfois intégralement confiée à un tiers qui n'a pas participé à son élaboration. Au contraire, pour les Autorités environnementales, l'évaluation environnementale est un outil d'amélioration des projets au regard de la protection de l'environnement et un moyen d'analyser ou d'anticiper les risques environnementaux, mais aussi juridiques, auxquels un projet est exposé. Certaines MRAe ont néanmoins déjà pu constater des progrès dans la qualité des documents qui leur ont été soumis. D'autres soulignent cependant que l'écart se creuse entre les collectivités qui utilisent et valorisent la démarche d'évaluation environnementale et celles qui ont des difficultés à appréhender le sens des textes.

L'intervention tardive de l'avis d'autorité environnementale dans un processus réglementaire souvent long accroît cette incompréhension. On notera néanmoins, de façon positive, que quelques avis en réponse à des demandes de cadrage préalable permettent ainsi de mieux anticiper les attentes des Autorités environnementales (dans les régions Bourgogne - Franche-Comté, Grand-Est et Ile-de-France), pour une meilleure information du public.

Parmi les principales insuffisances relevées de façon récurrente, on note :

- les hypothèses sous-tendant les projections de développement, trop volontaristes, tout particulièrement en ce qui concerne la dynamique démographique. Les documents d'urbanisme semblent bâtis à partir d'une volonté de développement démographique et économique qui n'est pas mise en question par l'analyse de l'ensemble du système territorial concerné, notamment dans ses composantes environnementales. Cette approche systémique permettrait pourtant d'interroger la durabilité et la résilience du projet ;
- l'absence assez systématique de scénarios ou de variantes, qui constituent pourtant la base d'une démarche itérative.

De façon paradoxale, certains dossiers apparaissent en revanche disproportionnés par rapport aux enjeux traités (par exemple, pour certains documents d'urbanisme de petites communes présentant peu d'enjeux environnementaux).

Dans la très grande majorité des régions, les Autorités environnementales prennent désormais systématiquement position sur les principaux enjeux environnementaux des dossiers qui leur ont été soumis, à la fois pour hiérarchiser les recommandations de leurs avis, mais surtout pour encourager les collectivités à structurer et proportionner leur démarche en prenant pleinement en compte les enjeux les plus importants dans leur stratégie d'aménagement.

²¹ Certaines MRAe le publient sur le site Internet <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/>

²² En dehors des documents d'urbanisme et des zonages d'assainissement, les avis ont porté notamment sur des SAGE et des chartes de PNR (voir avis de l'Ae et des MRAe Bourgogne - Franche-Comté, Grand-Est, Pays de Loire...).

Le principe de proportionnalité doit également s'appliquer aux avis. Un groupe de travail associant les MRAe, l'Ae et les DREAL a démarré une réflexion en ce sens, visant à finaliser un référentiel partagé pour objectiver l'analyse des enjeux. Cette approche conduit certaines MRAe à émettre des avis ciblés²³. Le groupe de travail a également posé les bases de conseils aux rédacteurs d'avis en vue d'une harmonisation des pratiques régionales et d'une montée en compétence collective.

Les principes généraux de la démarche « éviter/réduire/compenser » restent encore largement méconnus et mal mis en œuvre.

La première étape de la démarche consiste tout d'abord à bien justifier les besoins sur lesquels s'appuient les projets portés par le pétitionnaire, puis à s'assurer que les impacts sur les milieux les plus sensibles seront évités. La traduction la plus commune consiste ainsi à réserver les ouvertures à l'urbanisation sur les espaces présentant les enjeux environnementaux les moins forts ou à proximité des réseaux existants (voiries, transports en commun, eau, énergie...).

Ces principes sont parfois appliqués, sans être explicités dans le rapport environnemental. En particulier, l'absence de variantes ou de scénario ne permet pas de démontrer que certains choix ont permis d'éviter des impacts importants. De surcroît, les mesures de réduction ou de compensation ne sont pas systématiquement envisagées. Elles auraient vocation à être traduites dans les règlements, des outils réglementaires de préservation, certaines dispositions des OAP,...

La bonne mise en œuvre de la démarche d'intégration environnementale peut parfois trouver sa traduction dans le retrait d'un dossier par son promoteur, grâce au dialogue avec les services de l'État ou au cours de l'instruction d'une décision au cas par cas ou d'une demande d'avis. Ainsi, une vingtaine de dossiers ont été retirés dans plusieurs régions, avant publication de l'avis ou prise d'une décision, l'instruction de l'avis ayant permis une prise de conscience de l'importance de certains enjeux. La perspective d'une soumission à évaluation environnementale peut stimuler la démarche ERC. Dans les configurations correspondantes rencontrées par les Autorités environnementales, les collectivités ont alors pris l'initiative de reprendre leur projet. La dimension pédagogique du dispositif d'ensemble d'évaluation et des avis d'autorité environnementale débouche, dans ces cas, sur un résultat positif très concret.

Outre l'importance de la qualité de la démarche sur le fond, les Autorités environnementales soulignent également de façon constante l'importance de la qualité des documents, tout particulièrement celle des résumés non techniques. Il apparaît que ceux-ci ne sont pas toujours conçus dans l'optique de faciliter leur appropriation par le public (clarté de la présentation, lisibilité des cartes et illustrations, cohérence entre les différentes pièces du dossier, les écarts étant parfois importants selon le moment où chaque pièce a été mise à jour), ni de lui apporter une information complète et de l'éclairer pleinement sur les enjeux de leur projet.

Ainsi, comme en 2016, beaucoup de rapports de présentation présentent un résumé non technique succinct (parfois moins d'une page), qui ne permet pas, à sa seule lecture, de se faire une idée correcte du projet de plan ou programme et de son évaluation environnementale. Le résumé non technique a pourtant pour vocation d'apporter au public les éléments essentiels de compréhension du dossier et doit, pour cela, constituer une synthèse resituant le projet dans sa globalité. Enfin, il constitue souvent un chapitre inséré dans un document beaucoup plus volumineux et n'est pas facile à trouver, alors qu'il devrait être immédiatement et facilement identifiable par un public non averti, souhaitant s'informer sur le projet, par exemple en en faisant un document spécifique.

²³ Le choix peut être fait de ne restituer l'analyse, sur la base d'une pré-analyse ayant permis l'identification des principaux enjeux, que pour un nombre restreint de thématiques. Les thématiques porteuses des enjeux majeurs pour l'environnement sont systématiquement évoquées. Les autres thématiques ne sont pas traitées dans l'avis. Néanmoins, vis-à-vis du public, il est important de distinguer, pour les thématiques non traitées, celles qui ne sont pas porteuses d'enjeux majeurs et celles qui sont correctement traitées par le dossier.

2. Principales remarques transversales sur les documents d'urbanisme

Plusieurs remarques semblent pouvoir s'appliquer de façon transversale à la plupart des documents d'urbanisme analysés :

2.1 Évaluer à la bonne échelle

Les documents d'urbanisme communaux se concentrent encore très souvent sur le seul périmètre communal, que ce soit comme champ de la réflexion, de définition des projets de développement et, en conséquence, pour l'analyse des impacts, alors même que certains volets (implantation des zones d'activités, déplacements, trame verte et bleue,...) nécessiteraient une approche à une échelle plus large. Les interfaces avec les communes voisines restent encore insuffisamment appréhendées et traitées, chaque commune s'analysant comme une "île".

Plusieurs outils visent à dépasser ce cadre communal : la référence à un SCoT atténue cette impression, lorsque la stratégie communale s'y intègre de façon cohérente, moyennant la vérification attendue dans le rapport environnemental ; de même, l'émergence des PLU intercommunaux (PLUi) conduit progressivement à raisonner à une échelle plus large, permettant une meilleure gestion de la ressource foncière par des projections plus réalistes des hypothèses tant de développement de population que des activités économiques. En Île-de-France comme dans les départements d'outremer, les schémas régionaux²⁴ définissent un cadre prescriptif, même si la MRAe d'Île-de-France constate, chaque année, les marges d'interprétation de ces documents, parfois au sein même des services de l'État. Au-delà de la lettre, les MRAe s'attachent alors à l'esprit des objectifs poursuivis par ces documents.

Le déploiement de ces outils intercommunaux reste néanmoins timide et inégal selon les régions, à l'image par exemple, du nombre de PLUi dont les Autorités environnementales ont été saisies en 2017 (principalement 8 en Nouvelle-Aquitaine et 4 en Bourgogne - Franche-Comté, en Hauts-de-France et en Normandie). D'une conception récente, les premiers PLUi et leurs évaluations environnementales analysés par les MRAe restent d'une qualité contrastée au regard des attentes des Autorités environnementales, la contrepartie de l'approche intercommunale étant parfois le défaut de priorités dégagées à l'échelle communale. Cette remarque vaut aussi pour certains SCoT, insuffisamment prescriptifs et ne parvenant pas à hiérarchiser les besoins des communes, qu'ils se limitent à compiler²⁵.

Cette tendance est également confortée par le déploiement très inégal des SCoT selon les régions. En parallèle, si leur nombre décroît, les cartes communales posent une difficulté particulière, l'absence de cadre réglementaire en limitant la portée opérationnelle autant que la précision. La consommation d'espace apparaît alors peu maîtrisée. Le code de l'urbanisme prévoit également la possibilité de déroger au principe de l'urbanisation limitée²⁶ : l'application de la démarche ERC devrait être particulièrement rigoureuse dans ce cas.

Tant pour améliorer la cohérence des démarches d'aménagement que pour rationaliser la conception des projets et leurs procédures administratives, les Autorités environnementales ne peuvent donc qu'en appeler à l'amplification et la généralisation du transfert de la compétence d'urbanisme à des structures intercommunales. La soumission des modifications des PLU à

²⁴ Schéma directeur de la région Île-de-France et schémas d'aménagement régionaux. On doit également citer la spécificité du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse, les PLU ayant vocation être mis en compatibilité avec ce plan avant le 24 novembre 2018.

²⁵ Une MRAe relève en particulier que l'articulation avec les SCoT est explicitement prise en compte pour ce qui concerne la construction de logements et les ouvertures à l'urbanisation, les inscriptions dans les SCoT étant alors considérées comme des "droits à urbaniser" les dispensant de l'application de la démarche ERC, ce qui n'est pas compatible avec la démarche de justification attendue d'une évaluation environnementale.

²⁶ Voir articles L. 142-4 et L. 142-5 du code de l'urbanisme : en l'absence de SCoT opposable, une extension de l'urbanisation ne peut être prévue qu'à la condition qu'une dérogation (L. 142-5) soit accordée.

évaluation environnementale après examen au cas par cas risque de surcroît d'accroître significativement la charge de travail, pour les collectivités comme pour les MRAE.

2.2 Le phasage de la démarche et des procédures

Outre cette question de la "bonne échelle" dans l'espace, les MRAE sont également régulièrement confrontées à la question du phasage des démarches d'évaluation environnementale.

En premier lieu, plusieurs MRAE constatent et soulignent l'effet pervers d'une succession de modifications de PLU, désormais soumises à évaluation environnementale après examen au cas par cas, qui peuvent, le cas échéant, s'ajouter à des révisions. Chaque modification peut apparaître comme ne présentant pas un impact notable en soi. Cette analyse peut néanmoins être remise en cause s'il apparaît que l'ensemble des modifications conduit à des écarts par rapport aux ambitions du PADD ou par rapport à des recommandations antérieures des Autorités environnementales. C'est un tel cas de figure qui a conduit la MRAE de la région PACA à décider de la soumission à évaluation environnementale de plusieurs modifications de PLU²⁷.

L'autre difficulté concerne l'articulation entre les déclarations de projet et les mises en compatibilité des documents d'urbanisme, question déjà développée dans la synthèse de 2016. Le code de l'environnement offre désormais la possibilité de solliciter une procédure commune d'évaluation et un avis unique pour un projet et pour la mise en compatibilité des documents d'urbanisme concernés. Cette faculté est encore rarement mobilisée. Si quelques dossiers ont pu en bénéficier in extremis - cf. plusieurs cas où la demande d'avis sur une mise en compatibilité pour un projet autoroutier a pu être retirée -, une MRAE analyse qu'un tel choix se heurte souvent à la difficulté que les dépôts de permis de construire ne pouvant être faits que sur la base d'un PLU modifié, recourir à une procédure commune conduirait à repousser la date de dépôt du permis de construire et, en corollaire, allonger la durée de réalisation du projet.

Les Autorités environnementales ont déjà signalé, en 2016, les contraintes résultant d'une présentation de la mise en compatibilité avant que le projet soit complètement défini et autorisé (notamment en termes d'analyse des variantes). Certaines ont en outre constaté en 2017 qu'un tel phasage contraint également à prendre en compte une enveloppe d'impacts a priori majorante, pour tenir compte des effets maximaux potentiels de l'évolution de la règle modifiée. Plusieurs MRAE constatent enfin que les maîtres d'ouvrage ont une grande difficulté à distinguer ce qui est attendu de l'évaluation environnementale du document d'urbanisme - principalement l'analyse des conséquences pour l'urbanisation à l'échelle de la commune, voire au-delà - de celle du projet.

2.3 La hiérarchisation des enjeux environnementaux

Alors que, selon le code de l'environnement, le rapport environnemental relatif à un plan/programme devrait comprendre une présentation générale indiquant, de manière résumée, ses objectifs, son contenu et son articulation avec d'autres plans, schémas, programmes ou documents de planification, les Autorités environnementales relèvent de façon fréquente l'absence de cette dernière analyse pour ce qui concerne les planifications environnementales et leur déclinaison spécifique au document traité. Dans d'autres cas, ces analyses sont volumineuses et comportent de longs passages sans rapport direct avec le volet traité.

Ce constat concerne principalement les schémas régionaux de cohérence écologique et les plans de prévention et de gestion des risques²⁸. Il peut aussi concerner les schémas (directeurs) d'aménagement et de gestion des eaux ou encore les plans relatifs à la qualité de l'air. De façon

²⁷ Une démarche contentieuse a été engagée par la commune concernée.

²⁸ Plan de gestion des risques d'inondation, plan de prévention du risque d'inondation, plan de prévention des risques naturels,...

spécifique, les MRAe des régions littorales dressent le même constat pour ce qui concerne l'application de la loi littoral. Sans relever les risques juridiques éventuels en cas d'incompatibilité avec les dispositions de celle-ci, les MRAe s'attachent néanmoins le plus souvent à demander des éléments justifiant les choix opérés.

Au-delà de la déclinaison locale des enjeux et des impacts environnementaux, le consentement à la dégradation des milieux et de la qualité de l'environnement semble la règle au regard de besoins de développement souvent considérés comme impératifs, s'abstenant alors d'une analyse de variantes. Il en résulte qu'à l'échelle plus globale, les projets de document d'urbanisme sont encore trop souvent en retrait des attentes en matière de contribution aux objectifs fixés par les textes nationaux (lois relatives à l'énergie et à la biodiversité, stratégie nationale pour la transition écologique et le développement durable, Plan Climat,...). Parfois, même, certains enjeux de portée nationale ou internationale ne sont pas évoqués ou leur portée n'est pas rappelée (risques contentieux européens - qualité de l'air et bruit notamment -, patrimoine mondial de l'Unesco,...).

Cette analyse, qui devrait figurer au début du rapport environnemental, est une première étape nécessaire à l'identification des enjeux prioritaires pour le territoire considéré.

- tout comme en 2016, les plans et programmes énoncent des orientations générales souvent vertueuses en matière de protection et de préservation de l'environnement, mais elles ne donnent pas toujours lieu à une déclinaison cohérente et satisfaisante dans leur formalisation. Les MRAe confirment ainsi leur constat d'un décalage fréquent entre les bonnes intentions affichées dans les plans d'aménagement et de développement durable (PADD) et leur transcription souvent insuffisante dans le zonage, le règlement et les orientations d'aménagement et programmation (OAP), qui devraient en traduire la portée. Le constat d'un tel écart peut alors les rendre prudentes sur la prise en compte de la qualité environnementale du PADD comme critère pour dispenser un PLU d'évaluation environnementale.
- le dispositif de suivi des mesures du document d'urbanisme et de leurs effets, avec la définition des indicateurs retenus (souvent généralistes et peu ciblés), est largement perfectible : les indicateurs ne répondent pas toujours aux critères d'un bon indicateur (pertinence, mesurabilité, valeur initiale, objectif quantifié), ne présentent pas nécessairement de correspondance avec les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation identifiées par la collectivité elle-même, et sont parfois trop nombreux au regard des moyens de la collectivité. Par ailleurs, la description de leurs modalités de mise en œuvre est souvent absente. Les indicateurs sont souvent adaptés au bilan périodique prévu par les textes (généralement six ou neuf ans) mais, lorsque leur fréquence de recueil est indiquée, celle-ci apparaît parfois incompatible avec une détection plus précoce des impacts négatifs prévus.
- se souciant des suites données à leurs avis, des MRAe, comme l'Ae l'avait fait quelques années après sa création, encourageant désormais les maîtres d'ouvrage, dans leurs envois de notification des avis, à les informer de la manière dont leurs recommandations sont prises en compte. Un nombre croissant de collectivités établissent des réponses formelles qu'elles joignent à leur dossier pour l'enquête publique. Ces informations peuvent d'ailleurs être utiles pour les MRAe lorsque, ultérieurement, elles sont saisies pour examen au cas par cas sur de nouvelles modifications ou révisions des mêmes documents.

3. Remarques spécifiques à la prise en compte de certains enjeux environnementaux

3.1 Consommation d'espace

Dès leur première synthèse en 2016, les Autorités environnementales avaient relevé l'enjeu central de la consommation d'espace et de son traitement par le plan et par son évaluation environnementale. C'est ce qui les a conduites à constituer, avec des représentants de DREAL, un

groupe de travail, dont le but était de produire un ensemble d'outils communs pour l'analyse et l'élaboration de ce volet de leurs avis (voir conclusions du GT - § IV.1).

3.2 Trame verte et bleue (TVB)

La seconde question, centrale dans la plupart des évaluations environnementales des documents d'urbanisme, concerne l'identification d'une trame verte et bleue communale, cohérente avec les trames et sous-trames nationales et régionales.

Ce concept reste encore beaucoup plus souvent perçu et présenté comme une « contrainte environnementale » que comme un atout, partie intégrante de la démarche d'aménagement. De plus, la faiblesse des démarches ERC relevée plus haut concerne tout particulièrement cette thématique.

Les aires protégées, les réservoirs de biodiversité, les espèces animales, végétales et les habitats remarquables ne sont pas toujours décrits de façon complète dans l'analyse de l'état initial. En particulier, le défaut de délimitation et de caractérisation des zones humides est le point faible le plus fréquemment relevé. Les collectivités considèrent en effet souvent que ce niveau de précision incombera, en temps utile, à chacun des projets envisagés sur le territoire de la commune, au moment de leur processus d'autorisation. Elles se privent alors de la possibilité de concevoir des mesures ERC en cohérence avec l'aménagement communal et avec les potentialités de valorisation et de restauration à une échelle plus large.

Le traitement des sites Natura 2000 peut apparaître paradoxal : d'un côté, ces sites sont bien identifiés comme un patrimoine naturel constitutif d'un réseau plus large et conduisent alors certaines collectivités à éviter tout aménagement dans les sites ou à leur proximité - alors que ce ne sont pas des espaces protégés au même titre que des parc nationaux ou des réserves ; de l'autre côté, les évaluations d'incidences sont rarement conclusives quant à l'absence d'incidences significatives ou, en cas d'incidences significatives, quant au respect des conditions fixées par les directives Oiseaux et Habitats, Faune, Flore. La réalisation d'une évaluation systématique pour une commune ayant une partie de son territoire en site Natura 2000 peut également apparaître paradoxal si l'on considère qu'une commune voisine hors Natura 2000 ne sera pas soumise alors même que son développement pourrait potentiellement affecter ce même site de manière plus sensible.

Au-delà de l'attention à porter à la biodiversité remarquable, peu de documents semblent aborder la question de la biodiversité dans son ensemble. Les MRAe n'ont que rarement constaté, dans les documents d'urbanisme, de traduction concrète des zonages indicés TVB (généralement en N ou A) en application des dispositions de l'article R.151-43 4° du code de l'urbanisme.

Dans certains cas, des MRAe ont également constaté que les évolutions successives apportées à un document d'urbanisme faisaient courir le risque d'une coupure des corridors existants par des ouvertures successives à l'urbanisation.

3.3 Eau

Les observations concernant le domaine de l'eau présentent une grande constance (voir synthèse 2016). Alors que la qualification des enjeux est généralement documentée par le SDAGE, voire un SAGE lorsqu'il existe, les évaluations environnementales ne font pas toujours ressortir les enjeux spécifiques au territoire concerné (par exemple territoires « tête de bassin », ressource en eau stratégique, secteurs riches en zones humides...).

Même si les captages d'eau potable sont généralement mentionnés, l'analyse de l'état initial n'aborde pas systématiquement l'adéquation entre les besoins et les ressources disponibles, la suffisance et le bon fonctionnement des dispositifs d'assainissement (autonome et collectif) et des différents réseaux et leur capacité à répondre aux besoins nouveaux en fonction des dynamiques démographiques affichées dans le document d'urbanisme. Par exemple, il serait utile de disposer du bilan de fonctionnement des stations d'épuration et de leur capacité de prise en charge de nouveaux

effluents²⁹. Les plans sont le plus souvent très peu explicites sur la compatibilité des espaces ouverts à l'urbanisation ou à l'extension de l'habitat existant avec l'assainissement individuel. Le niveau d'entretien des installations non collectives existantes est souvent très faible et, dans ces conditions, peu connu sans que le plan en tire de conclusion explicite.

Les évolutions probables liées aux changements climatiques restent encore largement oubliées et peu prises en compte, en particulier pour la gestion quantitative de l'eau.

3.4 Risques naturels et érosion littorale

Comme pour la trame verte et bleue, les aléas naturels restent perçus et traités comme une contrainte, dont les documents d'urbanisme ne tirent pas toujours toutes les conséquences. Le risque d'inondation est le risque principal sur la plupart des communes (ruissellement, remontée de nappe, crues lentes ou rapides de cours d'eau). La vérification de la compatibilité avec les plans de gestion des risques d'inondation et les stratégies locales de gestion des risques d'inondation devrait devenir la règle, de même que la traduction des servitudes d'utilité publique que sont les plans de prévention des risques naturels. Le choix d'urbaniser en zone inondable ou d'y permettre l'accroissement de la population exposée est envisagé sans justification alors que le PPRi identifie un aléa et édicte des interdictions et des prescriptions, le PLU rappelant juste le nécessaire respect du PPRi. Certaines MRAe vérifient également les conséquences des risques de remontées de nappe.

De façon désormais fréquente, l'Ae, autorité compétente pour les examens au cas par cas relatifs aux PPR, et la MRAe concernée se tiennent mutuellement informées de leurs avis et décisions, notamment à l'occasion de l'instruction des examens au cas par cas sur les projets de PPR et des modifications ou révisions correspondantes de PLU, pour s'assurer de la cohérence du sens des décisions (soumission / non soumission) et de leurs motivations.

Comme pour la question de l'accès à l'eau, l'adaptation aux changements climatiques est un sujet rarement abordé. À tout le moins, les questions d'érosion et d'évolution du trait de côte sous l'effet de l'élévation du niveau de la mer mériteraient d'être plus systématiquement analysées et prises en compte dans les documents d'urbanisme des communes littorales. Ceci concerne aussi l'aménagement des territoires de montagne.

3.5 Énergie / Climat

Sauf exception, les Autorités environnementales n'ont pas constaté d'évolution majeure sur cette question depuis 2016. Les démarches d'aménagement et d'urbanisme d'une part, de planification énergétique et climatique d'autre part (PCAET, notamment encore très peu nombreux) restent trop souvent largement cloisonnées. En particulier, les mesures d'atténuation ne sont généralement pas intégrées ni évoquées dans les volets qui pourraient pourtant les accueillir (nouveaux logements et réhabilitation du bâti ancien, réduction des impacts par l'augmentation des emprises au profit des modes actifs (vélo, marche) et des transports en commun, promotion des énergies renouvelables, sur emplacement propre ou intégré au bâti, etc.). Les démarches de "territoires à énergie positive" trouvent encore peu d'échos dans l'organisation programmée de l'espace.

Néanmoins, plusieurs communes très urbaines se préoccupent - et notamment recensent - les risques d'îlots de chaleur. Les réflexions sur la nature en ville peuvent exploiter des synergies intéressantes entre les services environnementaux des espaces boisés et agricoles et la lutte contre les îlots de chaleur.

²⁹ On peut rappeler notamment les dispositions de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme qui peuvent conditionner la réalisation d'un projet à une capacité d'assainissement suffisante.

3.6 Cas particulier des dossiers évoqués par l'Ae

L'Ae s'est saisie de 4 dossiers de PLU en 2017 qui concernent tous des documents d'urbanisme de communes sur lesquelles des projets présentant des impacts majeurs pour l'environnement sont envisagés, les impacts indirects pouvant d'ailleurs être très largement supérieurs aux impacts directs. Dans trois cas, l'Ae avait déjà rendu des avis sur ces projets. Dans chacun de ces documents, les collectivités porteuses anticipent un impact positif important du projet concerné sur la dynamique démographique ou sur la dynamisation économique de leur territoire. Le biais d'optimisme, déjà signalé dans le cas général, ressort ici encore plus fort.

Tout en s'interrogeant sur le réalisme des projections affichées, les avis de l'Ae ont alors recommandé d'évaluer l'ensemble des effets, directs et indirects du projet et des développements urbains induits, en soulevant la question, adaptée à chaque cas d'espèce, de leur soutenabilité vis-à-vis de certains enjeux environnementaux clé :

- sur le secteur du Grand Lyon, les interrogations portent sur le potentiel de densification des zones d'activité en vue de revoir à la baisse l'extension de l'urbanisation, sur les impacts de l'urbanisation de certains secteurs sur la ressource en eau et sur la capacité à assurer une protection de la population vis-à-vis des nuisances et pollutions (qualité de l'air), pouvant conduire à s'interroger sur les objectifs affichés d'accueil de nouvelles populations ;
- sur le secteur de Gonesse, la question porte principalement sur la capacité à faire face aux besoins d'énergie et de déplacements ainsi que sur l'exposition des populations aux nuisances acoustiques et aux pollutions. L'Ae a ainsi été conduite à recommander de revoir le dimensionnement et le phasage dans le temps de l'ouverture à l'urbanisation du Triangle de Gonesse ;
- sur la commune de Saint-Claude en Guadeloupe, au-delà des effets d'un éventuel accroissement de la population et de l'affluence touristique espérée, au cœur des objectifs du PADD, c'est la question de la cohérence de la trame verte bleue et le respect du caractère d'un parc national, sur les flancs de la Soufrière, qui a été posée.

Le cas du PLUi de Haute-Saulx apparaît atypique : ayant vocation à accueillir le projet de centre industriel de stockage géologique profond (Cigéo) et de l'agence nationale de gestion des déchets radioactifs (Andra), la principale question concerne l'ampleur et le rythme des développements urbains, à proximité d'une installation nucléaire susceptible de présenter des risques sanitaires et environnementaux à très long terme et encore largement inconnus.

* *

Les MR Ae signalent enfin, de façon unanime, plusieurs autres thématiques assez systématiquement oubliées ou peu traitées, en dépit de l'importance de certains enjeux pour les communes concernées : c'est notamment le cas, de façon surprenante, pour les enjeux paysagers, même pour de nombreuses communes littorales, ou encore pour les enjeux sanitaires liés à l'environnement, qui pourraient pourtant être déclinés sous de multiples aspects : qualité de l'air, bruit. Une MR Ae relevant également les risques d'une trop grande proximité entre des secteurs agricoles utilisant des volumes importants de pesticides et des zones urbanisées.

Quelques exemples pratiques de dossiers traités par les MRAe :

L'EMS (Euro Métropole de Strasbourg), plus grande intercommunalité du Grand Est a approuvé son PLUi en décembre 2016. Avec plus de 480 000 habitants et regroupant 33 communes, une nécessaire adaptation quasi continue de son outil de planification s'est vite avérée nécessaire. La procédure de modification du PLUi répond à ce besoin.

L'analyse de la première modification de ce PLUi introduite fin 2017 s'est révélée à la fois lourde et compliquée à analyser. La MRAe Grand-Est a alors décidé de rencontrer les responsables de l'intercommunalité et a proposé de produire un suivi des recommandations qu'elle avait formulées lors de l'examen initial du PLUi, ainsi qu'une analyse de l'évolution des indicateurs de suivi.

L'EMS a déposé début 2018 un nouveau dossier prenant en compte ces recommandations et, notamment, des principaux enjeux environnementaux. La démarche a ainsi porté sur la modération de la consommation de l'espace, l'articulation urbanisme/déplacements, la qualité de l'air, le bruit, ainsi que la qualité des sols et des sous-sols

Le premier avis de la MRAe Nouvelle Aquitaine du 13 mars 2017 portant sur l'élaboration du PLU de Léon (40) soulevait de nombreuses difficultés et appelait à préciser ou revoir plusieurs points. Par la suite, une version modifiée a été élaborée par la commune et présentée à nouveau à la MRAe. Si toutes les imperfections du document ne sont pas levées, cette seconde version est en amélioration sensible sur plusieurs points :

- comme demandé, le résumé non technique a été complété de manière satisfaisante par les informations nécessaires à la compréhension par le public des différentes facettes du projet ;
- l'estimation du besoin de logements fixée à 459 logements, qui avait été jugée non justifiée et vraisemblablement dans le premier avis d'Ae a été revue en forte baisse, à hauteur de 190 logements ;
- la modération de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers qui a été réduite de plus de moitié entre les deux versions du projet (initialement de 36,5 ha pour le logement et 14,2 ha pour les activités économiques, ramenée respectivement à 20,7 ha et 9,3 ha) se rapprochant des objectifs fixés par le SCoT Côte Landes Nature ;
- une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux, avec le remplacement d'une zone prévue en STECAL par une zone classée NK ne permettant pas de nouvelles constructions.

La commune de Lutz-en-Dunois (450 habitants environ), proche de Châteaudun, en Eure-et-Loir, envisage la création d'un « technopôle de la mobilité » sur une ancienne base aérienne (1 ha de bâtiments, parkings et équipements divers, piste de 3,2 km), pour permettre l'expérimentation de véhicules propres fonctionnant aux énergies renouvelables. Le site se trouve sur une ancienne base aérienne qui représente « un des plus vastes ensembles de pelouses sèches relictuelles d'Eure-et-Loir, témoignage de l'ancienne occupation des sols de la Beauce », renfermant notamment plusieurs stations d'espèces végétale et animales protégées.

La collectivité a informé la MRAe Centre - Val-de-Loire que ses observations avaient été prises en compte :

- l'état initial de référence est modifié pour retenir, non pas celui qui préexistait à la cessation de l'activité militaire, lors de la reprise en gestion par le Conservatoire d'espaces naturels de la région Centre, mais celui issu de la gestion favorable de ce dernier ;
- des inventaires naturalistes supplémentaires sont désormais prévus, aux périodes adéquates ;
- une cartographie des espèces protégées sera réalisée ;
- les indicateurs de suivi des effets du PLU seront complétés, notamment en prenant en référence l'évolution de surfaces de pelouses calcicoles, comme le demandait la MRAe.

Plusieurs MRAe sont rendues destinataires de réponses formelles très complètes à leur recommandation, qui explicitent en quoi les documents finalement approuvés les ont prises en compte. Par exemple, la MRAe Bourgogne - Franche-Comté a pu le constater dans le cas du SCoT du Haut-Jura et du PLU de Giromagny, dans le territoire de Belfort.

Dans de nombreux cas, les dossiers présentés à l'enquête publique ont été amendés pour prendre les remarques immédiatement en compte. La MRAe Pays de la Loire donne ainsi l'exemple du SAGE Èvre-Thau-Saint-Denis dans le Maine-et-Loire.

Remarques spécifiques à l'instruction des dossiers soumis à examen au cas par cas

Un groupe de travail a recensé l'ensemble des pratiques concernant le format des décisions, en vue de définir un format unique pour l'Ae et les MRAe.

Sur le fond, les Autorités environnementales soumettent des projets ou des plans/programmes à évaluation environnementale dans plusieurs types de situation :

- l'analyse du dossier met en évidence des enjeux importants, voire un seul, pour lesquels le déroulement d'une démarche ERC apparaît nécessaire ;
- elles peuvent également relever une situation complexe, dans laquelle plusieurs questions environnementales sont potentiellement en jeu, pouvant conduire à des arbitrages entre enjeux environnementaux pour certains choix : seule une démarche méthodique, permettant de les recenser et de comparer les différents choix, au regard de leurs incidences environnementales ou sanitaires, apparaît pouvoir éviter ou réduire les impacts les plus forts ;
- dans quelques cas moins nombreux, ce peut être le manque de justifications apportées pour certains choix qui conduit à la soumission, ou des doutes quant aux justifications avancées.

Dans tous les cas, la soumission à évaluation environnementale a pour principale valeur ajoutée d'explicitier les enjeux, d'éclairer les choix des autorités publiques qui approuvent les plans/programmes et de permettre au public d'être pleinement informé des différents choix possibles et des raisons qui ont conduit le pétitionnaire à retenir les options proposées.

La quasi-totalité des décisions de soumission sont explicites. Tout en rappelant les éléments du projet nécessaires à la complète prise de connaissance du dossier, leurs considérants se focalisent alors sur les principaux enjeux ayant conduit l'Autorité environnementale à décider en ce sens.

Pour les documents d'urbanisme, la consommation quantitative d'espaces, l'ouverture à l'urbanisation des milieux naturels parmi les plus sensibles ou de zones exposées à des risques d'inondation constituent les principales raisons d'une soumission à évaluation environnementale. Que ce soit dans l'absolu (importance des impacts) ou dans la façon dont le dossier les présente (robustesse de la justification de ces choix), la soumission à évaluation environnementale vise à initier un processus d'optimisation, pouvant conduire, comme certaines MRAe ont pu le constater, à revoir les ouvertures à l'urbanisation à la baisse ou à éviter certains secteurs les plus riches sur un plan environnemental.

Exceptionnellement, certaines Autorités environnementales ne prennent pas de décision, entraînant selon la réglementation une conséquence similaire (soumission à évaluation environnementale), faute d'être en mesure de motiver une décision les en exonérant.

Les Autorités environnementales apportent un soin particulier à la motivation des décisions de non-soumission à évaluation environnementale, principalement pour pouvoir expliquer au public le caractère limité de l'impact sur l'environnement du plan/programme et comment sont pris en compte dans ce dernier les impacts résiduels au vu des éléments figurant au dossier de demande initiale d'examen au cas par cas. La décision figure alors dans le dossier soumis à l'enquête publique³⁰. Dans l'envoi de la notification de la décision au demandeur, le président de la MRAe complète parfois l'information du pétitionnaire par d'autres mentions issues des contributions des services de l'État.

Plusieurs Autorités environnementales ont pu accéder à quelques demandes de recours gracieux, généralement dans la mesure où ont été apportés des compléments d'information au dossier initialement déposé ou des modifications prenant en compte les motivations de sa première

³⁰ Selon la jurisprudence du Conseil d'État, seule l'approbation du projet ou du plan/programme peut faire l'objet de recours par un tiers en fin de procédure. La non-réalisation d'une évaluation environnementale, s'appuyant alors sur la décision de l'Autorité environnementale ne peut alors être attaquée qu'à cette occasion.

décision. Quelques MRAe ont également pu constater que, lorsqu'elles avaient soumis un PLU à évaluation environnementale, les hypothèses de base avaient été significativement revues à la baisse, conduisant alors à des réductions de consommation d'espace (d'un facteur supérieur à 3 dans un cas).

4. Groupes de travail Ae-MRAe

Lors de leur première réunion annuelle le 23 février 2017, l'Ae et les MRAe ont décidé d'engager des groupes de travail rassemblant des représentants de l'Ae, des MRAe et des DREAL en vue de rapprocher les pratiques des différentes régions. Au vu de l'analyse conduite à cette occasion, quatre priorités ont été retenues : le format des avis, le format des décisions, la prise en compte de la consommation d'espace dans les avis et les décisions, l'évaluation environnementale des plans climat-air-énergie territoriaux.

Sont présentés ci-après les résultats des travaux des deux groupes thématiques, l'Ae et les MRAe ayant décidé le 1er mars 2018 d'adopter des formats communs pour les décisions au cas par cas et pour le préambule des avis. Ces formats seront finalisés et validés au cours des prochaines semaines.

4.1 La consommation d'espaces naturels et agricoles et l'évaluation environnementale : principes d'analyse des dossiers par les Autorités environnementales (avis et décisions)

L'élaboration, la modification et la révision des documents d'urbanisme planifient l'aménagement de l'espace qui recouvre, le plus souvent, la consommation d'espaces agricole, naturel ou forestier par l'urbanisation³¹, plus rarement leur reconquête³². La consommation effective et son impact environnemental n'interviennent que, plus tard, lors de la réalisation de projets autorisés par les documents d'urbanisme.

PLU, cartes communales, voire SCOT définissent les territoires naturels et agricoles et les espaces à urbaniser (en référence aux territoires déjà effectivement urbanisés). Aussi, maîtriser la consommation des espaces agricole, naturel ou forestier passe par une planification urbaine vigilante quant à la gestion « économe » de ces espaces dans la réalisation des projets.

Harmoniser les leviers possibles entre acteurs de la planification urbaine (administration, collectivités, autorités environnementales, CDPENAF, bureaux d'études...) sera facilité par

- l'adoption d'un vocabulaire partagé (fiche 0 : terminologie) ;
- une compréhension commune du rôle de l'évaluation environnementale et des attentes des Autorités environnementales ;
- le partage d'éléments de méthode³³.

³¹ L'urbanisation n'est pas le seul facteur de consommation d'espaces. La réalisation d'infrastructures (LGV, autoroutes, aéroports..) est un facteur également important de consommation.

³² Aujourd'hui, cette préoccupation est déjà portée dans le cadre donné par les SDRIF (Ile-de-France) et SAR (DROM). Demain, elle le sera par les SRADDET.

³³ Abordés sous forme de fiches évolutives.

4.1.1 La consommation d'espace, facteur d'impact environnemental

La consommation d'espace planifiée par les documents d'urbanisme est à l'origine d'une grande partie de leurs impacts environnementaux. Les Autorités environnementales analysent cet enjeu pour l'environnement dans leurs avis sur les documents d'urbanisme ou pour motiver une décision de soumission après examen au cas par cas.

Les principaux impacts environnementaux de la consommation d'espaces sont :

- **la destruction de sols**, souvent de façon irréversible : la plupart des activités envisagées sur ces espaces ne permettent pas la reconstitution ultérieure de sols aux propriétés similaires. Le sol est une ressource non renouvelable dont la préservation constitue un enjeu en soi du fait de son intérêt environnemental³⁴ ;
- **l'imperméabilisation des terrains**, liée à l'artificialisation des sols : elle favorise le ruissellement et réduit la recharge naturelle des nappes et l'évapotranspiration, avec des effets sur le cycle de l'eau, une aggravation des épisodes de crues et de leurs impacts environnementaux, une diminution des débits d'étiage et une augmentation locale des températures en période estivale³⁵. Elle réduit ainsi la résilience des territoires, au regard des pluies et sécheresses exceptionnelles, mais aussi du réchauffement climatique ;
- **des risques de pollution des nappes**, liés à l'urbanisation : elle affecte en premier lieu les nappes non protégées naturellement comme les grandes nappes alluviales ou les nappes libres karstiques, avec un risque de pollution chronique (fuites dans les réseaux d'assainissement, assainissement autonome non conforme...) ou accidentelles (transport de matières dangereuses, industries...);
- **l'appauvrissement de la biodiversité**, qu'elle soit ordinaire ou remarquable, directement par la disparition des habitats et notamment du sol, ou indirectement, par leur morcellement et la perte de continuités écologiques.

La consommation d'espaces agricoles et naturels, en particulier par l'étalement urbain, peut avoir bien d'autres impacts environnementaux, comme les atteintes à la qualité des paysages, un recours accru à la voiture individuelle, avec un effet important sur les gaz à effet de serre, un appauvrissement, voire la disparition de la capacité de stockage du carbone dans et sur les sols et donc, l'aggravation du bilan des gaz à effet de serre... mais aussi économiques (baisse du potentiel agricole, directe ou indirecte par les perturbations induites sur l'activité agricole, notamment par le morcellement des exploitations ou lié aux coûts d'infrastructures étalées) et sociaux (augmentation des temps de parcours, désertification des centre-villes avec le phénomène des « volets fermés » et le départ des commerces...).

4.1.2 Démarche de justification d'une consommation d'espace

En règle générale, les projets de document d'urbanisme sont conçus et présentés comme une réponse à des besoins de création de nouveaux logements et d'accueil d'activités. Pour s'assurer de ce que la planification s'attache à éviter ou réduire les impacts sur l'environnement liés à la consommation d'espace, les Autorités environnementales analysent la crédibilité de ces besoins : vraisemblance des hypothèses de croissance démographique, de desserrement des ménages, de développement de l'emploi, de l'évaluation du disponible (parc de logements vacants d'entrepôts vacants pouvant être remis sur le marché,..).

³⁴ Et de son intérêt économique et social (disparition de capacités de production agricole et de production alimentaire locale) et environnemental.

³⁵ Et tous les impacts indirects sur l'environnement liés à ces événements (saturation des stations d'épuration, érosion, déchets post crues...).

Selon l'article L.104-4 du code de l'urbanisme, le rapport de présentation des documents d'urbanisme « expose les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, parmi les partis d'aménagement envisagés, le projet a été retenu ». L'article R.104-18 du même code précise qu'il doit notamment comprendre « l'exposé des motifs pour lesquels le projet a été retenu au regard des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du document ». Les conséquences potentiellement notables pour l'environnement de la consommation d'espace requièrent une justification rigoureuse du projet présenté.

Les Autorités environnementales expriment dans leurs avis ou dans les motivations de leurs décisions, leur opinion sur la qualité de la justification de ces besoins, en recommandant le cas échéant de les réévaluer.

À ce jour, très rares sont les dossiers soumis aux missions régionales d'autorité environnementale présentant des solutions de substitution raisonnables, en dépit de ce que requiert le code de l'urbanisme, ce qui devrait être systématiquement relevé : il n'y a alors pas de comparaison d'alternatives au regard des objectifs de protection de l'environnement.

Dans les rares cas, où différents scénarios sont analysés pour répondre aux besoins, l'analyse de l'autorité environnementale porte sur l'ensemble de la démarche d'évitement, de réduction et de compensation des impacts environnementaux, et notamment sur la comparaison des effets sur l'environnement des différentes options, puis des éventuelles mesures de compensation des impacts résiduels.

Dans le cas contraire, le plus fréquent à ce jour, l'examen du dossier porte alors sur le seul scénario proposé. La critique de la phase de recherche de l'évitement passe inéluctablement par celle de la justification de la nécessité d'ouvrir de nouveaux espaces à la construction (« planification de la consommation d'espaces »).

Pour apprécier la progression envisagée de l'urbanisation effective, l'évolution en référence au précédent document d'urbanisme est régulièrement employée. Elle ne rend alors pas compte de l'effet du projet urbain sur l'environnement qui est à examiner au regard de l'artificialisation existante, à savoir les surfaces déjà urbanisées et construites et non en ajoutant aux surfaces déjà urbanisées les surfaces définies comme urbanisables dans le précédent document d'urbanisme³⁶. Le rapport environnemental doit en effet comporter une analyse de l'état initial de l'environnement et de son évolution.

Les points clé de l'analyse des Autorités environnementales portent notamment :

- sur les espaces non construits avant mise en œuvre du document d'urbanisme dans les zones déjà urbanisées, pour l'habitat ou les activités, sur les friches...
- sur les densités de logement³⁷ et les formes urbaines adoptées qui détermineront le besoin d'étendre l'urbanisation actuelle au-delà des zones déjà classées urbanisées.

La justification est un ensemble d'études, de références de faits et d'éléments de droit. Les autorités environnementales concluent leur analyse par une appréciation reposant sur leur expertise propre sur la justification de la consommation d'espace au regard des besoins en logements indiqués par le pétitionnaire et analysés par les Autorités environnementales.

La suite de la démarche porte successivement sur les étapes « ERC » qui passe par la prise en compte des impacts environnementaux liés directement au choix des secteurs à urbaniser :

- l'évitement de l'urbanisation des secteurs aux enjeux environnementaux les plus sensibles ;

³⁶ Zone AU ou U dans un PLU, « enveloppe urbaine dans les SCoT »,...

³⁷ Définition et mode de calcul dans le glossaire.

- la réduction par la minimisation des surfaces aménagées et l'adaptation de la nature des aménagements et des modalités de leur réalisation en fonction de la forme urbaine³⁸ et des secteurs retenus pour en limiter l'impact ;
- en dernier recours la compensation s'il y a lieu des impacts qui n'ont pu être évités.

Dans le cas actuellement fréquent où les besoins de logements, puis de consommation d'espace sont surestimés, les Autorités environnementales reprendront la démarche ERC en intégrant des besoins plus conformes à la réalité, en recommandant que les réductions de consommation d'espace portent prioritairement sur les secteurs aux plus forts enjeux environnementaux.

4.1.3 Pour les Autorités environnementales, pouvoir examiner la justification de la consommation d'espace suppose que la collectivité argumente ses hypothèses³⁹ et explicite la démarche retenue (calcul des besoins)

Différents aspects⁴⁰ sont à prendre en considération dans l'évaluation environnementale ou dans le dossier d'examen au cas par cas, et à évaluer par les Autorités environnementales :

- **les éléments de connaissance** sur lesquels s'appuient le document d'urbanisme : tendances démographiques ou économiques (dont la création d'emplois), inventaire du disponible (dents creuses commerciales ou pour l'habitat, logements vacants, friches commerciales ou industrielles...);
- **l'échelle et la robustesse d'analyse de ces éléments** ; l'analyse est souvent plus aisée et plus pertinente sur des périmètres larges (intercommunalité, SCOT, PNR, SRADDET⁴¹) ; elle peut être confrontée aux capacités d'accueil du territoire (à commencer par la disponibilité de terrains urbanisables, mais aussi population vs ressource en eau, commerce vs situation du commerce dans les centre-bourgs...)
- **le contexte de la production du document** : lorsque les travaux ont été produits pendant l'élaboration d'un document d'ordre supérieur (CC et PLU(i) vs SCOT ou charte de PNR, ou PLU ou CC vs PLU(i)), le document devrait expliquer comment et pourquoi les principales orientations en matière de réduction ou de progression de la consommation d'espace ont été reprises ou non ;
- **l'« ambition⁴² » du projet de DOCUB**, à savoir les paramètres de construction du projet : recherche de densification des enveloppes urbaines (valorisation du disponible, choix de densités, utilisation du disponible...) et les formes urbaines adoptées pour les extensions (densités) ;
- **l'articulation entre documents d'urbanismes** : les documents de planification doivent être compatibles avec les documents de planification d'ordre supérieur (SCoT, chartes de parcs naturels ou nationaux, voire SRADDET⁴³) et avec les servitudes qui y sont annexées (PPR).

Les Autorités environnementales analysent les éléments de justification de la consommation d'espace du dossier en s'appuyant sur les considérations suivantes :

- **la mutualisation est source d'économie d'espaces**, ne serait-ce qu'en supprimant la compétition entre territoires et les « doublons » en matière d'équipements d'accueil ; un véritable travail de réflexion et de mutualisation sur la définition des besoins et la réponse à ces

³⁸ Attention cependant à la tendance à privilégier cette approche, voire à la rendre exclusive. Il convient plutôt de préconiser la complémentarité des approches quantitatives et morphologiques de la consommation d'espace.

³⁹ « Puisse donner une assurance raisonnable de la vraisemblance des hypothèses de calcul ».

⁴⁰ Détaillés dans les fiches jointes.

⁴¹ SAR dans les DRoM et SDRIF en Ile-de-France.

⁴² À distinguer de l'ambition évoquée dans les dossiers qui souvent désigne l'hypothèse de départ de croissance démographique et de développement des emplois.

⁴³ SAR dans les DRoM et SDRIF en Ile-de-France.

besoins est accueilli favorablement par les Autorités environnementales, que ce soit dans les PLUi ou les SCOT ;

- des modifications infra-communales (MECDU, modifications, révisions « simplifiées ») doivent être cohérentes avec les justifications des documents d'urbanismes communaux ou intercommunaux en vigueur ou pour les MECDU, avec les perspectives nouvelles (développement économique par exemple) analysées à la bonne échelle ; cette analyse de cohérence est à produire par le pétitionnaire, via la production et l'actualisation des indicateurs du DOCUB initial, ainsi que leur calcul après mise en œuvre de la modification ; la façon dont le pétitionnaire aura répondu aux recommandations des Autorités environnementales lors de l'examen du dossier initial est également un élément d'appréciation important pour l'examen de la justification de la modification proposée ;
- le code de l'urbanisme prévoit d'interdire l'urbanisation dans certaines situations, tout en accordant la possibilité de dérogations préfectorales⁴⁴ ; **les Autorités environnementales accorderont alors une attention toute particulière à ces dossiers qui prévoient de déroger à la loi** et son analyse de la justification sera alors plus poussée ;
- bien entendu, la justification de la consommation d'espace ne peut méconnaître **les enjeux environnementaux du territoire** ; les Autorités environnementales adapteront leur profondeur d'analyse à l'importance de ces enjeux (proportionnalité).

Il convient enfin de constater, comme point d'attention pour l'analyse :

- **qu'il est beaucoup plus difficile de faire ce travail d'analyse pour la consommation d'espaces à finalité économique**, que lorsqu'elle a l'habitat pour finalité ; une méthodologie de construction et d'analyse de la justification reste à construire ; les dossiers ne comportent que rarement d'analyses du marché, voire même, de références à des études économiques à une échelle pertinente ; l'enjeu est important, car la consommation d'espaces pour l'habitat aurait tendance à décroître contrairement à celle à finalité économique ;
- qu'aujourd'hui, **c'est en milieu rural que la consommation d'espace reste la moins maîtrisée** : une application extensive du principe de proportionnalité peut conduire à négliger la justification de la consommation d'espaces en milieu rural dès lors que les consommations d'espace apparaissent modestes ; cumulés sur de nombreux documents, l'impact peut être considérable, alors même que souvent des disponibilités existent au sein même des enveloppes urbaines.

4.1.4 L'évaluation environnementale, impulsion pour la maîtrise de l'urbanisation

Les Autorités environnementales adoptent une posture distincte du contrôle de légalité, en ce qu'elles se situent par rapport aux enjeux environnementaux. Elles s'appuient sur l'évaluation environnementale stratégique des documents d'urbanisme destinée notamment à inciter à la maîtrise de l'urbanisation en orientant les choix des porteurs de documents d'urbanisme.

La réglementation sur la maîtrise de l'urbanisation est particulièrement fournie, avec des interdictions, des obligations... Les Autorités environnementales ne se situent pas par rapport à la légalité de la maîtrise de l'urbanisation en tant que telle, mais peuvent attirer l'attention sur une éventuelle défaillance qui nuit aux enjeux environnementaux.

L'outil des Autorités environnementales est l'évaluation environnementale stratégique qui porte sur les enjeux, et non sur le respect de la réglementation, ce qui peut conduire à des exigences différentes de prise en compte de l'environnement et d'analyse des impacts. La démarche d'évaluation environnementale a vocation à conduire les porteurs de documents d'urbanismes à

⁴⁴ Comme l'urbanisation limitée en l'absence de SCoT.

produire des documents plus spécifiques que ce que n'exigerait la réglementation ou à s'interroger sur les choix conduisant au document d'urbanisme proposé.

En effet, **les conséquences de la mise en œuvre du document d'urbanisme doivent être étudiées par l'évaluation environnementale**. Plus les options laissées ouvertes lors de la mise en œuvre du document seront larges, plus l'évaluation environnementale mettra en évidence les incertitudes importantes en matière de maîtrise de la consommation d'espace et l'environnement, moins la méthode ERC sera efficiente.

Il en irait ainsi d'un SCOT qui laisserait trop de libertés aux communes en termes de surfaces d'urbanisation ou de leur localisation. Il en va de même d'une carte communale, dont le seul pouvoir prescriptif concerne le zonage et donc ne peut garantir que les engagements (densités, par exemple) sur les extensions d'urbanisation bénéficieront d'un encadrement répondant aux engagements du rapport environnemental.

Les Autorités environnementales doivent rester à l'écoute des autres acteurs.

La maîtrise de la consommation d'espaces dans les documents d'urbanisme fait l'objet d'avis ou d'informations issus de différents services et organismes (DDT, PNR, CDPENAF, OENAF, Observatoire régional des sols lorsqu'il existe, ...). Ces avis ou informations peuvent enrichir l'analyse des Autorités environnementales et il est recommandé d'y avoir recours.

Les Autorités environnementales, ou les DREAL pour le compte des Autorités environnementales, consulteront pour les avis comme les examens au cas par cas, la DDT et le secrétariat du CDPENAF pour obtenir un avis. La consultation pourra se faire de façon informelle (courriel) en précisant les attentes en termes de contribution.

Ainsi, les Autorités environnementales promeuvent une gestion plus économe de l'espace dans les DOCUB :

- par leurs décisions de soumission à évaluation environnementale, la démarche ERC ayant alors la fonction d'explicitier les enjeux environnementaux d'une consommation d'espace et d'éclairer les choix envisagés. Dans les cas où une évaluation environnementale n'apparaît pas a priori de nature à apporter une valeur ajoutée suffisante, mais où la MR Ae estime qu'une réévaluation des besoins d'urbanisation nouvelle serait justifiée, elles peuvent encourager les collectivités concernées à améliorer les justifications apportées dans leur dossier, en faisant valoir que si celles-ci ne sont pas apportées, elle pourrait ne pas être en mesure de prendre explicitement une décision de non-soumission à évaluation environnementale ;
- par des recommandations de réduction de consommation d'espace dans la rédaction de leurs avis.

Dans le cas actuellement le plus fréquent où un seul scénario est proposé, les réductions de consommation d'espace devront porter en premier sur les secteurs aux plus forts enjeux environnementaux.

4.2 Évaluation environnementale des plans climat air énergie territoriaux (PCAET)

Contrairement à ce qu'elles avaient initialement anticipé, les MR Ae ont rendu peu d'avis en 2017 sur les plans climat-air-énergie territoriaux. L'Ae a évoqué le premier avis dont une MR Ae avait été saisie⁴⁵. Les autres avis ont été rendus par les MR Ae d'Ile-de-France et de Nouvelle Aquitaine.

⁴⁵ Avis Ae n°2017-32 du 28 juin 2017 de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise.

Le groupe de travail installé en 2017 s'est réuni trois fois. Il a produit :

- une note sur les attentes des Autorités environnementales sur le contenu des PCAET et leur évaluation environnementale, à destination des porteurs de PCAET, mais aussi des services de l'Etat, notamment pour aider à l'élaboration de notes de cadrage préalable ;
- un tableau annexé à la note, qui croise le contenu réglementaire d'un PCAET et les enjeux environnementaux qui font l'objet d'une EES. Cette grille qui fait ressortir des exemples concrets d'interaction entre les actions des PCAET et les thématiques environnementales a pour objet de mettre en évidence les points de vigilance à avoir pour élaborer un PCAET et analyser la qualité de l'évaluation environnementale ;
- une foire aux questions, tenant compte des premières interrogations et ayant vocation à être enrichie régulièrement ;
- une grille d'analyse des PCAET destinée à faciliter le travail d'instruction des DREAL et MR Ae.

La fiche annexée en fin de synthèse reprend les deux premières pièces, qui ont un caractère indicatif et didactique.

Fonctionnement des MRAe en 2017

1. Composition des MRAe et de l'Ae en 2017

L'Ae a été créée en 2009. Fin 2017, elle était composée de 15 membres (9 membres permanents et 6 membres associés).

Un arrêté du 12 mai 2016 a permis la création et la mise en place de toutes les MRAe ; il a été complété une première fois par un arrêté du 19 décembre 2016. Les ministres chargés de l'environnement ont pris, en 2017, 3 arrêtés mettant à jour la composition des MRAe (le 5 mai 2017, le 16 octobre 2017 et le 15 décembre 2017).

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

Au total, ce sont 84 membres, permanents ou associés qui composent les MRAe, dont environ 60% d'hommes et 40% de femmes.

Les membres permanents des MRAe sont, le plus souvent, des membres permanents des missions d'inspection générale territoriale (MIGT) du CGEDD ; plusieurs membres, dont certains présidents, appartiennent à une section du CGEDD au niveau central, certains d'entre eux étant en outre membres de l'Ae. Les membres associés sont le plus souvent des chercheurs ou des universitaires ou des retraités 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 activité⁴⁶ ou encore un ancien président de conseil économique, social et environnemental régional et un ancien président de chambre de cour administrative d'appel.

Conformément au règlement intérieur du CGEDD, tous les membres ont établi une déclaration d'intérêt. Dans les cas où leur fonction, actuelle ou antérieure, pourrait présenter un risque de conflit d'intérêt ou "d'apparence" de conflit d'intérêt, le règlement intérieur prévoit la possibilité pour un membre titulaire de ne pas participer à une délibération. Le plus souvent, le dossier est alors délibéré avec le membre suppléant.

2. Fonctionnement des MRAe⁴⁷

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

Le mode de réunion est variable d'une région à l'autre : certaines MRAe ne tiennent que des réunions physiques. Le règlement intérieur prévoit, conformément à plusieurs décrets, la possibilité de réunions physiques ou d'autres modes de délibérations : réunions téléphoniques, délibérations électroniques. La plupart des MRAe métropolitaines (hors Corse) ont tenu environ 20 réunions en 2017, auxquelles certaines ont ajouté un nombre très variable de réunions téléphoniques (jusqu'à une vingtaine également). Le rythme des réunions se stabilise peu à peu autour d'une fréquence bimensuelle.

⁴⁶ Qui ne se prononcent pas sur les dossiers qui pourraient être en rapport avec leur fonction.

⁴⁷ Pour ce qui concerne le fonctionnement de l'Ae, voir ses rapports annuels et sa plaquette de présentation :
<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/les-rapports-annuels-de-l-ae-r276.html>
<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/presentation-r169.html>

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

Les principales difficultés sont liées à la charge de travail : il s'est souvent avéré difficile pour les DREAL, compte tenu des moyens disponibles, de pouvoir fournir des projets d'avis et de décisions dans les délais prévus par les conventions entre MRAe et DREAL.

Dans plusieurs régions, le rythme des saisines a connu une croissance soutenue à la fin de l'année 2017, avant même la décision du Conseil d'État relative à la compétence d'autorité environnementale pour les projets. Ainsi, de nombreux avis et décisions sont élaborés et finalisés dans des délais très brefs, parfois approuvés par délégation ou, au moins, après exercice d'une collégialité réduite, l'absence d'avis étant parfois la solution retenue faute de disposer de moyens suffisants. À quelques exceptions près, les MRAe constatent la difficulté croissante de disposer des projets d'avis dans le respect du délai prévu par la convention, faute pour les agents des DREAL d'être en capacité de les préparer avec un délai suffisant. Dans les situations les plus tendues, il ne devient pas rare que les projets d'avis ou de décision soient soumis la veille du jour des délibérations, ne laissant ainsi aux membres des MRAe, outre le coordonnateur du dossier, qu'un délai très faible pour pouvoir prendre connaissance des dossiers et réagir à temps pour la discussion.

En fin d'année, suite à la décision du Conseil d'État et en attente de nouvelles dispositions traitant des conséquences de cette décision, les MRAe ont établi des dispositions transitoires pour prendre en charge les projets d'avis préparés par les DREAL concernant les projets. Elles ont notamment été conduites à convenir de modalités de délégation ad hoc à leurs présidents et à partager en urgence avec les DREAL la liste de l'ensemble des projets concernés. Les avis sur ces projets devant être rendus dans un délai de deux mois, ce fonctionnement transitoire, qui induit des contraintes encore plus fortes sur les délais de production et de délibération de tous les avis, limite l'exercice de la collégialité et conduit d'ores et déjà à un nombre croissant d'absence d'avis, y compris pour certains projets qui présentent des enjeux environnementaux importants. Ce mode de fonctionnement n'est pas durablement praticable et rend impératif l'adoption d'un dispositif réglementaire adapté dans les meilleurs délais.

Outre l'examen des avis, plusieurs MRAe réservent une partie de leur ordre du jour pour un partage d'expérience entre membres de la MRAe et agents des DREAL, par le traitement de thématiques d'intérêt commun (consommation d'espace, énergie-climat, sols,...). Certaines ont organisé des séminaires afin d'aborder ces sujets de façon plus sereine qu'en réunion.

3. Relations extérieures

Fortes de leurs premiers acquis, les MRAe établissent des contacts avec différents interlocuteurs, soit pour faire connaître leurs avis et décisions, soit pour en faciliter et consolider l'élaboration :

- quelques présidents de MRAe ont rencontré des préfets ou des secrétaires généraux de leur région, au cours d'entretiens ponctuels ou à l'occasion de réunions des comités d'administration régionale, pour rappeler les enjeux des avis d'autorité environnementale, pour présenter les modalités de fonctionnement de leurs MRAe et préciser leurs attentes vis-à-vis des contributions des services de l'État ;
- quelques présidents de MRAe ont rencontré des directeurs départementaux des territoires. Leurs contributions apparaissent très souvent déterminantes pour la qualité de leurs avis ;
- quelques MRAe ont initié des contacts avec des commissions régionales de commissaires enquêteurs, ces derniers étant bien souvent les "premiers lecteurs" de leurs avis. La présidente de la MRAe Corse a d'ailleurs, pour l'occasion, préparé une intervention sous la forme d'une vidéo, reprise sur le site internet de la MRAe. Plusieurs MRAe ont également suscité des échanges avec certaines collectivités et agences d'urbanisme ;

- suite à une première rencontre nationale, plusieurs MRAe ont également organisé des temps d'échanges avec des associations régionales de protection de l'environnement.

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

Les Autorités environnementales s'accordent sur l'importance de mieux faire connaître l'évaluation environnementale auprès des acteurs de la démocratie environnementale. Un effort particulier devrait être consenti en direction des bureaux d'étude et des agences d'urbanisme qui accompagnent les collectivités. De même, les échanges avec les commissions régionales de commissaires enquêteurs apparaissent opportun pour faire connaître et valoriser le mieux possible leurs analyses à l'occasion des enquêtes publiques.

4. Moyens mis en œuvre pour le fonctionnement des MRAe

Le fonctionnement des MRAe fait appel à des moyens diversifiés :

- il mobilise certains agents des DREAL, qui :
 - o constatent si le dossier reçu est complet et peut être instruit ;
 - o 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 ;
 - o procèdent aux consultations internes à la DREAL, ainsi qu'à celles des autres services de l'État (ARS, DDT) ;
 - o 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 ;
 - o 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 ;
 - o 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 :
 - o 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 ;
 - o le coordonnateur 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 ;
 - o le président de la MRAe organise les travaux de la MRAe, dès la saisine jusqu'à la délibération. Le président est également coordonnateur 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. Parfois, il organise ou assume leur notification. Certaines de ces missions sont parfois assurées par un membre permanent de la MRAe ayant reçu délégation. Le président est généralement l'interlocuteur privilégié de la MRAe 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.

Dans quelques cas, des présidents de MRAe, coordonnateurs de mission d'inspection générale territoriale, font appel au soutien occasionnel d'autres membres de cette mission.

- la mise en ligne sur Internet des avis et des décisions est réalisée par le service communication du CGEDD pour le compte des MRAe.
- certains agents de l'Ae sont également mobilisés ponctuellement, en appui des MRAe, pour apporter une expertise juridique ou technique.

La plupart des MRAe n'ont pas de moyens administratifs propres et s'appuient sur des moyens administratifs de la MIGT et de la DREAL. Certaines MRAe, néanmoins, ne bénéficient d'aucune ressource dédiée, notamment pour certaines tâches administratives nécessaires à leur bon fonctionnement (suivi et audiencement des dossiers, production des comptes rendus des sessions, mise en forme des avis et décisions finaux, notification). Il serait légitime que des moyens mutualisés puissent être mis à disposition des présidents qui n'en disposent pas dans les meilleurs délais.

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

Responsables chargés de répartir les moyens nécessaires au fonctionnement des MRAe

Moyens engagés	Type	Budgets mobilisés	Responsable
Membres permanents du CGEDD	Temps passé Missions	Programme 217 BOP ⁴⁸ central	Secrétaire générale du MTES ⁴⁹
Autres agents du CGEDD (équipe permanente de l'Ae, communication)	Temps passé Missions	Programme 217 BOP central	Secrétaire générale du MTES
Membres associés (de l'Ae, des MRAe)	Indemnités	Programme 217 BOP central	Secrétaire générale du MTES
Agents des DREAL	Temps passé Missions	Plusieurs BOP régionaux	Préfet de région
Autres personnels des MIGT (dans certains cas)	Temps passé	Programme 217 BOP régional	Préfet de région
Moyens de fonctionnement de la MRAe	Crédits	Programmes 217 et 333 BOP régionaux	Préfet de région

Une enquête a été réalisée au sein du CGEDD pour apprécier, de façon sommaire mais aussi robuste que possible, les moyens engagés en 2017 pour assurer le fonctionnement de ce nouveau dispositif qui a été mis en place à effectif constants. Ils sont principalement de quatre types :

- le temps consacré par les membres permanents du CGEDD 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 les membres permanents des MIGT (un peu plus de la moitié des membres permanents des MRAe), ces moyens ont été estimés à 11 équivalent temps plein (ETP) ;
- la prise en charge des indemnités⁵⁰ des membres associés et des frais de déplacements de tous les membres des MRAe. Un processus similaire n'est toujours pas complètement opérationnel

⁴⁸ Budget opérationnel de programme.

⁴⁹ Ministère de la Transition écologique et solidaire.

pour les membres associés de l'Ae. Des discussions ont été engagées en 2017 avec le secrétariat général du ministère, afin d'asseoir cette prise en charge sur un texte ad hoc, permettant ensuite une mise en œuvre plus fluide. Un accord a été trouvé sur les projets de décret et d'arrêté avec la direction des ressources humaines ; le processus de signature est en cours ;

- le temps consacré par les agents des DREAL, sous l'autorité fonctionnelle du président de la MRAe, à l'exercice de cette mission. Dans la mesure du possible, les agents des DREAL participent en amont à l'accompagnement des collectivités ou d'autres porteurs de projet à l'intégration de l'environnement dans les plans ou programmes (« intégration environnementale ») ; certains d'entre eux préparent les avis d'autorité environnementale pour les projets, qui relevaient de la responsabilité des préfets de région (« autorité environnementale des projets »). Les moyens engagés pour ces deux autres missions sont pris sur les mêmes BOP. Il est par conséquent difficile de spécifier les moyens dédiés au fonctionnement des MRAe.

Les conventions MRAe / DREAL ont identifié les agents ou postes susceptibles de contribuer au fonctionnement des MRAe⁵¹.

- les autres moyens engagés par les MRAe à l'échelon régional pour leur fonctionnement.

L'analyse du bilan 2017 conduit à constater :

- dix-huit mois après la création des MRAe, ce sont donc plus de 3 000 décisions et près de 1 400 avis qui ont été rendus, avec l'appui de nombreux agents de DREAL, sans discontinuité avec la période précédente. Les MRAe assurent la continuité de la mission d'autorité environnementale pour les projets, depuis la décision n°400559 du Conseil d'État du 6 décembre 2017 ;
- dans plusieurs régions, l'activité relative aux plans / programmes a connu une croissance soutenue en 2017. La jurisprudence récente relative aux modifications de PLU ne peut que soutenir cette croissance. La question d'une meilleure proportionnalité de la réglementation doit être posée, dans le respect du principe de non-régression environnementale ;
- l'Ae a rendu en 2017 un peu moins d'avis que les années précédentes, ce qui s'explique notamment par les premiers effets mesurables des ordonnances de 2016. Celles-ci ont modifié le cadre réglementaire des études d'impact et notamment les seuils de soumission à étude d'impact systématique ou au cas par cas. Ces ordonnances ont ainsi une incidence patente sur le nombre de décisions au cas par cas qui, pour les projets, a augmenté en proportion inverse à celui des avis.

Cette année de consolidation de la réforme engagée en 2016 confirme néanmoins les limites du bon fonctionnement de ce modèle :

- une proportion variable, mais significative dans quelques régions, de l'absence d'avis sur des documents d'urbanisme⁵². Cette question risque de se poser d'une façon au moins aussi aiguë pour les projets ;

⁵⁰ 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.

⁵¹ Ces agents contribuent également aux autres missions de la DREAL (« intégration environnementale » et « autorité environnementale des projets »).

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 2-3 jours-équivalents de membres d'une MRAe. 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 ;
- la préparation d'une décision peut nécessiter de 1 à 3 jours d'agents d'une DREAL et 1/2-1 journée-équivalent de membres d'une MRAe ;
- les sessions mobilisent les membres des MRAe, voire certains agents de DREAL, sur une journée.

⁵² Jusqu'à 60 % en Auvergne - Rhône-Alpes et en Bretagne.

- la réduction, dans certaines DREAL, de l'implication dans les missions "hors MRAe" ("intégration environnementale", "autorité environnementale des projets") au profit de cette mission, notamment pour pouvoir faire face à la charge de travail induite par la création des MRAe ;
- des conséquences indirectes pour le CGEDD et l'Ae, les membres permanents mobilisés pour les MRAe étant moins disponibles pour leurs autres missions. Si des membres associés, titulaires et suppléants, sont désormais nommés dans toutes les MRAe, la nomination de membres permanents est ralentie par le nombre et à la disponibilité limités des membres du CGEDD susceptibles de contribuer à cette mission. C'est une difficulté au moment où des nouvelles nominations seraient nécessaires pour doter les MRAe de compétences pour l'exercice de l'autorité environnementale pour les projets.

Les MRAe et les DREAL se sont concertées régulièrement pour proportionner au mieux les avis et les décisions aux enjeux, maîtriser le nombre d'absences d'avis, notamment en cherchant à les éviter pour des dossiers importants, et préserver la capacité des DREAL à assumer de façon également proportionnée leurs autres missions. Des travaux du type de ceux engagés en 2017 en vue de rapprocher leurs productions (convergence des formats) et leurs analyses (consommation d'espace, énergie-climat) pourraient s'avérer cruciaux également pour certaines catégories de projets, que ce soit en termes d'efficacité collective ou d'équité de traitement des porteurs de projet sur l'ensemble du territoire national.

Cette convergence des efforts et des "bonnes volontés", qui permet à la fois de produire des avis de qualité et une recherche de gains de productivité, ne doit toutefois pas faire oublier certaines situations critiques, dans lesquelles les moyens mis à disposition ne permettent pas d'assurer un niveau de service minimal et garantir in fine la complète information du public⁵³. Le fait que les moyens des DREAL mobilisés pour les MRAe restent encore très largement dans des BOP dont les responsables sont les préfets de région, et ne puissent être spécifiquement identifiés, jette inévitablement un doute sur la réalité de la "séparation fonctionnelle" fondée sur "l'autonomie de moyens", qui constitue l'un des fondements de la réforme. A fortiori, ceci s'applique à tous les moyens des MRAe, qui ne devraient plus être pourvus par des BOP régionaux, pour garantir pleinement leur indépendance. Les MRAe ne disposent donc pas, en dépit de leur autorité fonctionnelle sur les agents, de la maîtrise des moyens leur permettant d'assurer leur mission *a minima*, en dépit de l'implication forte de leurs membres et des agents des DREAL placés sous leur autorité. De façon complémentaire, on peut noter qu'aucune des décisions de l'Ae et des MRAe n'ont fait l'objet de contentieux à ce jour⁵⁴ : les moyens de leur défense, dans le respect de leur indépendance, devraient également être clarifiés.

5. Partage d'expérience des MRAe entre elles, ainsi qu'avec l'Ae

Selon l'article 12 du décret n°2015-1229 du 2 octobre 2015 relatif au CGEDD dans sa version modifiée du 2 mai 2016, le président de l'Ae a pour mission de s'assurer du bon exercice de la fonction d'autorité environnementale. À cette fin :

- le président de l'Ae a organisé, en février 2017, la première réunion annuelle de tous les membres de l'Ae et des MRAe. C'est à cette occasion qu'a été approuvée la première synthèse annuelle publiée⁵⁵ ;

⁵³ La situation de la région Bretagne mérite une attention particulière, la préparation des avis pour les plans / programmes reposant sur une seule personne, les décisions étant adressées très souvent à la date d'échéance et la MRAe ayant rendu seulement deux avis collégiaux depuis le 7 septembre. La MRAe n'a également pu que constater, suite à la décision n°400559 du Conseil d'État du 6 décembre 2017, que les quatre demandes d'autorisation d'élevages font l'objet d'absence d'avis : elle n'a donc pas été en mesure de rendre des avis sur ce type de projets.

⁵⁴ Un recours contentieux vient d'être déposé contre une décision de soumission d'une modification de PLU en PACA. Elle pose la question de l'indépendance de l'entité en charge de sa défense.

⁵⁵ <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/synthese-annuelle-2016-ae-mrae-a293.html>

- un temps d'échange a été organisé en mars 2017 pour permettre aux réseaux des MRAe et de l'association France nature environnement de faire connaissance et de poursuivre, s'ils le souhaitent, les contacts et échanges à l'échelon régional ;
- quatre groupes de travail ont été constitués et se sont réunis tout au long de l'année 2017 (cf § II). Une réunion de tous les membres de l'Ae et des MRAe a permis de faire le point le 6 novembre 2017 sur ces travaux, notamment par un échange sur plusieurs avis délibérés. Lors de la même réunion, les membres ont fait part de leurs avis et positions sur différents scénarios d'organisation, dans la perspective où le Conseil d'État annulerait la compétence des préfets de région pour les projets ;
- le réseau des présidents des MRAe et de l'Ae et des représentants des pôles "évaluation environnementale", piloté par le commissariat général au développement durable et l'Ae, s'est réuni trois fois en 2017.

Par ailleurs :

- plusieurs membres de l'Ae sont également présidents de MRAe (Corse, Ile-de-France, Pays de la Loire, Guadeloupe, Guyane, Saint-Pierre-et-Miquelon) ou membres de MRAe (Normandie, Nouvelle Aquitaine, Pays de la Loire, PACA). De nombreux échanges informels entre les MRAe et divers représentants de l'Ae permettent en outre de préciser certaines questions d'ordre juridique, de positionnement ou d'interprétation ;
- le président de l'Ae et deux présidents de MRAe ont participé à une réunion organisée par Régions de France et l'État, dans le contexte de l'élaboration des plans régionaux de prévention et de gestion des déchets ;
- plusieurs représentants des MRAe et de l'Ae participent à un groupe de travail, mis en place par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, chargé de faire des propositions d'évolutions réglementaires du code de l'urbanisme, suite à plusieurs décisions du Conseil d'État concernant les modifications des plans locaux d'urbanisme.

Six membres de MRAe ont contribué au rapportage d'avis de l'Ae, le plus souvent pour des dossiers évoqués par l'Ae, ou ont assisté, avec le statut d'observateur, à certaines sessions de l'Ae. L'Ae s'est également saisie du premier dossier de plan climat air énergie territorial soumis à une MRAe, au motif que « *les différents enjeux de ce plan et la complexité qui lui est inhérente sont susceptibles de se retrouver dans d'autres plans de ce type soumis à évaluation environnementale sur le territoire français et qu'en termes de cohérence et de reproductibilité de l'action publique, il apparaît opportun que ce premier avis soit approuvé au niveau national, pour un bon exercice de la fonction d'autorité environnementale* ». L'avis a alors été rapporté par un membre de l'Ae, un membre de la MRAe Île-de-France et un agent de la direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie d'Ile-de-France. Dans un autre cas (PDU de Toulouse), il a été convenu qu'un membre de l'Ae apporte son appui à la MRAe pour l'instruction de ce dossier.

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

Conformément au même article, la présente synthèse annuelle a été soumise, par le président de l'Ae, à l'ensemble des membres de l'Ae et des MRAe. Il l'a approuvée, après débat lors d'une réunion les réunissant le 1er mars 2018. Cette synthèse 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/>

Annexes

Nombre d'avis et de décisions rendus en 2017

	SCOT				PLU							CC	PLUi	Zonages d'assainissement			Paysage et patrimoine	PP nationaux	PPR	Divers	Projets	Total
	Nouveau	Révision	MECDU	Total SCOT	Nouveau	ex-POS	Révision allégée	Modifications	Révision	MECDU	Total PLU			Nouveau	Révision	Total zonages						
Décisions	0	1	0	1	300	250	67	96	270	218	1201	323	324	647	38	0	160	13	89	2271		
Délibéré	0	0	0	0	138	19	5	10	54	42	268	32	63	95	9	0	96	5	2	504		
Délégation	0	1	0	1	162	231	62	86	216	176	933	291	261	552	29	0	64	8	87	1767		
Soumission	0	0	0	0	57	48	9	8	98	47	267	27	52	79	0	0	35	2	41	445		
Avis	26	15	2	43	221	171	42	15	133	130	712	9	9	18	0	1	0	41	78	964		
Délibéré	25	14	2	41	140	120	24	1	99	80	464	9	7	16	0	1	0	39	78	676		
Ciblé	0	0	0	0	47	17	5	0	21	38	128	1	2	3	0	0	0	0	0	147		
Absence d'avis	0	0	0	0	95	70	24	1	66	49	305	1	4	5	0	0	0	20	0	348		

Détail Ae et par MR Ae

Ae	SCOT		PLU					CC	PLUI	Zonages d'assainissement	Paysage et patrimoine	PP nationaux	Projets	Divers	Total				
	Nouveau	Révision	MECDU	Nouveau	ex-POS	Révision allégée	Modification									Révision	MECDU	Nouveau	Révision
Ae	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	160	89	2	251				
	Délibéré											96	2	2	100				
	Délégation											64	87		151				
	Soumission											35	41	1	77				
	Avis	0	0	0	1	0	0	2	0	0	1	0	0	78	10	93			
	Délibéré				1			2			1			78	10	93			
	Ciblé															0			
	Absence d'avis															0			
	Décisions	0	0	0	21	9	19	16	26	15	16	0	52	73	3	0	4	254	
	Délibéré				21	9	18	16	20	15	16		52	47	3	28	2	35	
Délégation				3		4		14	1	1		13				2	219		
Soumission				36	22	13	12	29	30	16	8	1	1	0	0	0	36		
Avis	1	0	0	36	22	13	12	29	30	16	8	1	1	0	0	2	171		
Délibéré				7	13	3	0	16	4	4	5	1	0	0	0	1	54		
Ciblé																0	0		
Absence d'avis						1		1		6						0	8		
Décisions	0	0	0	45	33	10	14	62	38	16	0	34	55	4	0	1	312		
Délibéré				2	3			3	1	2			2				13		
Délégation				43	30	10	14	59	37	14		34	53	4		1	299		
Soumission				6	10	0	1	15	8	4		1	2				47		
Avis	7	3	1	21	10	4	0	21	7	3	1	0	1	0	0	2	81		
Délibéré				5	3	2		7	2	2	1		1			1	35		
Ciblé				3	1			4									8		
Absence d'avis				38	18	8		23	19	6				17			129		
Décisions	0	0	0	26	16	5	4	9	6	7	0	16	31	7	0	0	127		
Délibéré				7				3	1	1				1			13		
Délégation				19	16	5	4	6	5	6		16	31	6			114		
Soumission				6				2	1	1							10		
Avis	3	0	0	4	11	0	0	8	6	6	4	0	0	0	0	5	47		
Délibéré				4	10			8	5	6	3					5	44		
Ciblé						4		1	1	3						9	0		
Absence d'avis																	0		
Décisions	0	0	0	7	16	5	4	9	6	7	0	16	31	7	0	0	127		
Délibéré				7				3	1	1				1			13		
Délégation				19	16	5	4	6	5	6		16	31	6			114		
Soumission				6				2	1	1							10		
Avis	3	0	0	4	11	0	0	8	6	6	4	0	0	0	0	5	47		
Délibéré				4	10			8	5	6	3					5	44		
Ciblé						4		1	1	3						9	0		
Absence d'avis																	0		

	SCOT				PLU							CC	PLUI	Zonages d'assainissement	Paysage et patrimoine	PP nationaux	PPR	Projets	Divers	Total		
	Nouveau		MECDU		ex-POS		Révision allégée		Modification		Révision										MECDU	
	Nouveau	Révision	MECDU	Nouveau	ex-POS	Révision allégée	Modification	Révision	Révision	MECDU	Nouveau											Révision
Bretagne	0	0	0	0	5	4	3	6	14	19	9	3	29	48	1	0	0	0	1	142		
Délibéré					5	4	3	6	3	19	9	3	3	3					6			
Délégation					2	4	3	6	11	19	9	3	26	48	1			1	136			
Soumission					2	4	4	10	6	6	4	1	13	26				1	67			
AVIS	2	4	0	10	3	0	0	0	16	6	0	1	7	4	0	0	0	0	3	56		
Délibéré	2	3		5	2			9	2	6	0	1	7	3				3	36			
Ciblé																			0			
Absence d'avis				19	1	1		14	10	1	1	1	4					1	52			
Centre - Val-de-Loire	0	1	0	11	0	0	2	8	19	1	2	2	15	2	0	0	0	0	63			
Délibéré				9	2	6	19	1	2	14	2							56				
Délégation	1			2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1				7				
Soumission				1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1				3				
AVIS	3	2	0	9	0	0	0	2	6	0	1	0	0	0	0	0	0	1	24			
Délibéré	3	2		9	0	2	6	1	2	6	1	1	1	1			1	24				
Ciblé																		0				
Absence d'avis				10				3	6									19				
Corse	0	0	0	3	0	0	0	0	4	0	0	1	1	1	0	0	0	1	10			
Délibéré																		0				
Délégation				3			4					1	1				1	10				
Soumission																		0				
AVIS	0	0	0	7	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9			
Délibéré				7		2												9				
Ciblé																		0				
Absence d'avis																		0				
Grand Est	0	0	0	10	86	2	11	23	10	21	2	39	13	1	0	0	0	0	218			
Délibéré				1				4	2	1	2							10				
Délégation				10	85	2	11	19	8	21	1	37	13	1			0	208				
Soumission				3	18		2	8	5	3	2	1	1					42				
AVIS	1	0	0	22	35	3	0	6	11	8	0	0	0	0	0	0	0	2	88			
Délibéré	1			7	8			6	5								2	29				
Ciblé																		0				
Absence d'avis																		0				

	SCOT			PLU							CC	PLUI	Zonages d'assainissement		Paysage et patrimoine	PP nationaux	PPR	Projets	Divers	Total	
	Nouveau	Révision	MECDU	Nouveau	ex-POS	Révision allégée	Modification	Révision	MECDU	Nouveau			Révision	Nouveau							
														Nouveau							Révision
Hauts de France	0	0	0	88	0	0	3	14	7	2	7	23	5	4	0	0	0	0	153		
	Délégation																				
	Soumission																				
	4	0	0	36	0	0	0	5	28	1	4	0	0	0	0	0	0	0	4	82	
	Délégation																				
	Soumission																				
	4	0	0	36	0	0	0	5	28	1	4	0	0	0	0	0	0	0	4	82	
	Délégation																				
	Soumission																				
	18	0	0	3	0	0	0	5	26	0	3	0	0	0	0	0	0	0	52		
Délégation																					
Soumission																					
3	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4		
Délégation																					
Soumission																					
0	0	0	2	80	3	11	67	32	1	1	8	11	4	4	0	0	0	0	220		
Délégation																					
Soumission																					
2	77	3	11	61	32	1	1	8	11	4	0	0	0	0	0	0	0	211			
Délégation																					
Soumission																					
10	2	29	12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	55			
Délégation																					
Soumission																					
0	0	1	2	26	0	1	18	9	0	1	0	0	0	0	0	0	0	3	61		
Délégation																					
Soumission																					
1	1	22	1	16	8	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	3	53		
Délégation																					
Soumission																					
28	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
Délégation																					
Soumission																					
0	0	0	37	12	4	0	7	13	13	1	1	11	2	2	0	0	0	1	102		
Délégation																					
Soumission																					
33	12	4	7	12	13	1	1	11	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	97		
Délégation																					
Soumission																					
4	4	0	0	4	5	1	0	1	19	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5		
Délégation																					
Soumission																					
1	0	0	15	22	2	0	7	2	1	4	0	0	0	0	0	0	0	1	55		
Délégation																					
Soumission																					
1	15	22	2	7	2	1	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	55		
Délégation																					
Soumission																					
4	0	0	0	0	0	0	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
Délégation																					
Soumission																					
0	0	0	47	0	9	9	17	18	14	1	76	0	4	4	0	0	0	0	195		
Délégation																					
Soumission																					
47	9	9	17	18	14	1	75	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	194			
Délégation																					
Soumission																					
7	4	4	2	4	1	5	23	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	77		
Délégation																					
Soumission																					
2	2	0	36	4	4	0	5	9	10	1	0	0	0	0	0	0	0	4	77		
Délégation																					
Soumission																					
2	2	21	2	1	5	2	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	42		
Délégation																					
Soumission																					
26	3	5	9	10	4	2	53	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	53			
Délégation																					
Soumission																					
18	2	1	1	4	2	0	30	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	30		
Délégation																					
Soumission																					

	SCOT			PLU							CC	PLUI	Zonages d'assainissement	Paysage et patrimoine	PP nationaux	PPR	Projets	Divers	Total	
	Nouveau	Révision	MECDU	Nouveau	ex-POS	Révision allégée	Modification	Révision	MECDU	Nouveau										Révision
Pays de la Loire	Décisions	0	0	0	3	0	8	1	15	24	1	2	13	26	3	0	0	0	97	
	Délibéré																		0	
	Délégation				3		8	1	15	24	1	2	13	26	3				97	
	Soumission								3	1	2	2	2	1	0				9	
	Avis	0	2	0	12	0	4	2	5	9	1	0	0	0	1	0	0	0	37	
	Délibéré	2			12		3	1	5	8	1			1					34	
	Ciblé																		0	
Absence d'avis						3												3		
PACA	Décisions	0	0	0	2	10	3	19	7	12	2	0	28	30	3	0	0	0	117	
	Délibéré								5	1								6		
	Délégation				2	10	3	14	6	12	2	2	28	30	3			111		
	Soumission						2	1	3	2	1	2	2	4	0			15		
	Avis	2	2	0	2	36	3	0	10	4	0	0	1	2	0	0	0	0	62	
	Délibéré	2	2		2	36	3		10	4			1	2					62	
	Ciblé					12	2		6	2		1	1	2					25	
Absence d'avis				3	21	10		21	9									64		
Guadeloupe	Décisions	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0	5	
	Délibéré																		5	
	Délégation																		0	
	Soumission																		0	
	Avis	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	
	Délibéré																		5	
	Ciblé																		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	
	Délibéré																		0	
	Délégation																		0	
	Soumission																		0	
	Avis	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2	
	Délibéré									2									2	
	Ciblé																		0	
Absence d'avis																		0		

Evaluation environnementale des plans climat-air-énergie territoriaux

Préambule

L'élaboration et la révision des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) relèvent de la compétence des collectivités locales et répondent à des objectifs précis définis par les textes nationaux.

Dans le cadre de ces procédures, l'évaluation environnementale des PCAET doit leur permettre de prendre en compte l'ensemble des enjeux environnementaux et sanitaires, et de représenter le meilleur compromis entre les objectifs en matière de qualité de l'air, d'énergie et de climat et les autres enjeux environnementaux. La consultation prévue permet d'en rendre compte auprès du public. Cette démarche est traduite dans un rapport sur les incidences environnementales.

Des indications méthodologiques sur la conduite de l'évaluation environnementale pour les plans et programmes sont présentées dans le guide [Préconisations relatives à l'évaluation environnementale stratégique](#)⁵⁶, publié en 2015 par le ministère en charge de l'environnement.

L'objet de la présente note est de décliner cette méthode générale aux PCAET. Ici sont évoqués les sujets qui doivent *a minima* être considérés par la collectivité en charge d'un tel document.

À l'issue de ce processus, les Autorités environnementales émettent sur les PCAET un avis qui traite à la fois de la qualité de la démarche d'évaluation environnementale, traduite dans le rapport sur les incidences environnementales, et de la prise en compte des enjeux environnementaux dans le projet de plan. La présente note précise donc leurs attentes sur ces deux aspects.

Le cadre juridique de l'évaluation environnementale des PCAET

Le plan climat-air-énergie territorial (PCAET) est un outil opérationnel de préservation de la qualité de l'air et de coordination⁵⁷ de la transition énergétique dans les territoires. Il doit, en cohérence avec les engagements internationaux de la France et les enjeux du territoire, traiter de :

- l'atténuation des changements climatiques et l'adaptation au changement climatique ;
- la qualité de l'air ;
- la réduction des consommations d'énergie et le développement des énergies renouvelables.

Il doit être compatible avec les SRCAE⁵⁸, et prendre en compte :

- la stratégie nationale bas carbone (SNBC), en particulier si le schéma régional n'en tient pas déjà compte (voir schéma en annexe page 12) ;
- les objectifs du SRADDET⁵⁹ (et être compatible avec ses règles en France métropolitaine, ou les SAR⁶⁰ dans les régions d'Outre-Mer) ;
- le SCoT⁶¹ et les orientations générales concernant les réseaux d'énergie arrêtées dans le projet d'aménagement et de développement durable du PLU.

⁵⁶ <http://www.centre-est.cerema.fr/une-nouvelle-note-methodologique-sur-l-evaluation-a712.html>

⁵⁷ Les PCAET étant dorénavant sans recouvrement sur le territoire, la responsabilité d'animation territoriale et de coordination de la transition énergétique à l'échelon local incombe clairement aux EPCI, de même que les conseils régionaux ont une mission de planification à leur échelon dans le cadre des SRADDET/SRCAE et une mission de chef de file sur la transition énergétique (loi Notre).

⁵⁸ Schéma régional climat, air, énergie, en Corse et Île-de-France.

⁵⁹ Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, hors Corse et Île-de-France.

⁶⁰ Schéma d'Aménagement Régional, pour les collectivités françaises d'Outre-Mer, outil principal de planification de l'aménagement du territoire, fixant les priorités de développement, de protection du territoire et de mise en valeur de ce territoire et du patrimoine naturel, historique, matériel, culturel et humain. De par la loi n° 95-115 du 4 février 1995, il vaut schéma régional d'aménagement et de développement du territoire et il a une valeur prescriptive.

Les collectivités concernées par les PCAET⁶² obligatoires sont les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 20 000⁶³ habitants et la métropole de Lyon. Les établissements publics territoriaux et la commune de Paris doivent établir un PCAEM, (article 59 de la loi n°2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRE))⁶⁴.

Le PCAET comprend un diagnostic, une stratégie territoriale, un programme d'actions et un dispositif de suivi et d'évaluation. Il doit être pris en compte par les plans locaux d'urbanisme (PLU) ou PLU intercommunaux (PLUi).

Le PCAET est mis en place pour une durée de 6 ans et doit faire l'objet d'un bilan à 3 ans. Il est soumis à évaluation environnementale en application de l'article R.122-17 du code de l'environnement. Le projet de plan, accompagné de son évaluation environnementale, fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale compétente, puis de la participation du public consulté par voie électronique selon les termes de l'article [L.123-19 du code de l'environnement](#)⁶⁵. **Il est soumis à l'avis du préfet de région et du président du conseil régional après la consultation du public.**

La liste des plans, schémas et programmes soumis à évaluation environnementale est définie par l'article R.122-17 du code de l'environnement. Les PCAET y figurent depuis le 1er septembre 2016 (entrée en vigueur du décret n° 2016-1110 du 11 août 2016).

L'évaluation environnementale est définie par l'article L.122-4 du code de l'environnement comme « *un processus constitué de l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales, la réalisation de consultations, la prise en compte de ce rapport et de ces consultations lors de la prise de décision par l'autorité qui adopte ou approuve le plan ou programme, ainsi que la publication d'informations sur la décision, conformément aux articles [L.122-6](#) et suivants* ».

L'autorité environnementale compétente pour les PCAET est la mission régionale d'autorité environnementale, ou la formation d'autorité environnementale du CGEDD si le PCAET concerne plus d'une région.

Elle dispose de 3 mois pour émettre son avis, basé sur l'examen du projet de plan et du rapport environnemental. L'avis est publié sur internet et porté à la connaissance du public dans le cadre de la participation électronique.

À l'issue de l'adoption du plan, l'article L.122-9 du code de l'environnement prévoit que la collectivité en informe le public et l'autorité environnementale et met à leur disposition :

- le plan approuvé ;
- une « déclaration environnementale » qui résume :
 - . la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des avis de la MRAe, du préfet de région et du conseil régional ;

⁶¹ Schéma de cohérence territoriale.

⁶² Les collectivités non obligées peuvent élaborer un PCAET volontaire, qui n'a pas de valeur juridique. Il est fortement conseillé de réaliser une évaluation environnementale notamment par sécurité juridique, pour pouvoir se prévaloir d'avoir effectivement élaboré un PCAET.

⁶³ En théorie, avant la fin de l'année 2016 pour les EPCI de plus de 50 000 habitants existant au 01/01/2015, et avant le 31/12/2018 pour les EPCI entre 20 000 et 50 000 habitants existant au 01/01/2017.

⁶⁴ Les établissements publics territoriaux et la commune de Paris élaborent un plan climat-air-énergie, en application de l'[article L.229-26 du code de l'environnement](#), qui doit être compatible avec le plan climat-air-énergie territorial de la métropole. Ce plan doit comprendre un programme d'actions permettant, dans les domaines de compétence du territoire, d'atteindre les objectifs fixés par le plan climat-air-énergie de la métropole. Il est soumis pour avis au conseil de la métropole du Grand Paris.

⁶⁵ Références : [Décret n° 2016-849 du 28 juin 2016](#) codifié par l'[article R.229-51 et suivants du code de l'environnement](#). [Note circulaire du 6 janvier 2017](#). [Décret n° 2016-1110 du 11 août 2016](#). [Articles R.122-17 à 24 du code de l'environnement relatifs à l'évaluation environnementale des plans et programmes](#).

- . les motifs qui ont fondé les choix opérés par le plan ou le document, compte tenu des diverses solutions envisagées ;
- . les mesures destinées à évaluer les incidences sur l'environnement de la mise en œuvre du plan ou du document.

À quoi sert l'évaluation environnementale d'un plan a priori favorable à l'environnement ?

L'évaluation environnementale est un processus itératif d'aide à la décision.

Elle doit permettre de démontrer l'adéquation entre les enjeux détectés sur le territoire, les objectifs affichés, les actions et les outils mis en œuvre pour atteindre les objectifs du plan et d'identifier, d'anticiper et d'éviter d'éventuels impacts négatifs du plan sur l'environnement et la santé. Elle permet donc d'évaluer la plus-value du plan ou ses insuffisances.

Par ailleurs, elle doit permettre de restituer aux décideurs et au public de manière pédagogique et lisible les aspects liés à l'environnement concernant les enjeux, les impacts prévus, les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation de ces impacts, le processus et la justification des choix opérés.

Une évaluation environnementale est donc un outil de déclouement des démarches de planification, de justification des choix opérés, d'appui à la participation du public, et à ce titre un gage de meilleure appropriation par les acteurs du territoire. Elle prépare en outre le suivi de la mise en œuvre du plan.

Dans la démarche d'élaboration du PCAET, l'avis de l'autorité environnementale est un premier avis sur le projet de plan et son évaluation environnementale, avant la participation du public, l'avis du préfet de région et du conseil régional. Cet avis, qui est rendu public et joint au dossier porté à la connaissance du public, s'inscrit dans la démarche itérative d'amélioration du document et représente un élément cadre de la prise de décision.

Les attentes des Autorités environnementales vis à vis du contenu du PCAET

Le contenu d'un PCAET est défini à l'[article R. 229-51 du code de l'environnement](#).

Le PCAET ne doit pas se concevoir comme une juxtaposition de programme d'actions climat/air/énergie pour différents secteurs d'activités mais bien comme le support d'une dynamique avec un traitement intégré des thématiques climat, air et énergie.

Le diagnostic

Il est attendu que le diagnostic permette de tirer des enseignements de nature à orienter la stratégie et le programme d'actions.

Certains points de ce diagnostic sont susceptibles de se recouper avec l'analyse de l'état initial de l'environnement du territoire, qui fait l'objet d'une partie du rapport d'évaluation environnementale. L'article R. 229-51 du code de l'environnement rappelle les éléments que doit nécessairement comprendre le diagnostic du PCAET. Par ailleurs, l'article R 122-20 du code de l'environnement relatif au contenu de l'évaluation environnementale vise les thématiques sur lesquelles l'incidence du plan doit être analysée. Ces éléments sont rappelés dans le tableau joint.

Dans un souci de simplification et de clarté, afin d'éviter les redondances, il est recommandé d'intégrer dans une partie unique le diagnostic du territoire et l'analyse de l'état initial de l'environnement. Cette partie du plan doit être appropriable aisément par le public.

Les Autorités environnementales attendent que le diagnostic et l'état initial soient suffisamment complets, tout en restant proportionnés aux enjeux du territoire, pour permettre l'analyse des

incidences du projet de PCAET sur tous les paramètres environnementaux et sanitaires susceptibles d'être affectés par la mise en œuvre du plan. La partie dédiée du rapport doit décrire ces enjeux environnementaux avec le niveau de détail adéquat et les hiérarchiser.

Les Autorités environnementales vérifieront notamment que le diagnostic cite les sources de données et d'informations, que celles-ci sont les plus actualisées possibles, qu'il est complet tout en étant proportionné aux enjeux locaux.

Les Autorités environnementales seront particulièrement attentives aux points suivants :

- la clarté de la **méthode de comptabilisation des émissions de GES**, et de la définition du ou des périmètres d'émissions pris en considération, les années de références choisies (l'article R 229-52 du code de l'environnement fournit des indications sur la méthodologie de comptabilisation des émissions de GES pour le diagnostic) ;
- le **choix d'évaluer ou non les émissions indirectes⁶⁶ de GES**, et sa justification, sachant que la prise en compte des émissions indirectes rend mieux compte de la responsabilité du territoire que celle des seules émissions directes ;
- la clarté de la **méthode de comptabilisation de la séquestration nette de CO₂** et le respect en la matière des éventuelles préconisations régionales ;
- la qualité de l'**analyse des émissions de polluants atmosphériques** (l'arrêté du 4 août 2016 fixe la liste des polluants devant être analysés), dans le contexte des précontentieux engagés par la Commission européenne concernant les oxydes d'azote et les particules ;
- l'analyse effective des **contributions des secteurs d'activités** qui sont les principaux émetteurs du territoire (bâtiment, transports, agriculture et sylviculture, industries, production et distribution d'énergie, déchets). Cette distinction des émissions des secteurs est attendue tant pour les émissions de GES que pour l'émission de polluants atmosphériques ;
- la **distinction**, dans l'analyse de la consommation énergétique finale, **des consommations et des sources d'énergie par secteur** également ;
- sur chaque item du diagnostic, une analyse des **potentialités d'évolution et des leviers d'actions** à disposition et sous maîtrise des EPCI.

Par ailleurs, les Autorités environnementales attendent que les analyses de potentiel de développement des énergies renouvelables prennent en compte leurs interactions avec les différentes thématiques environnementales. Cela renvoie à l'évaluation des incidences qui doit être conduite dans le rapport environnemental. Au titre du diagnostic, il convient donc d'identifier des potentiels, qui doivent être précisés à l'issue de la démarche d'évaluation environnementale.

Les autorités environnementales jugent que l'analyse de la **vulnérabilité⁶⁷ du territoire au changement climatique** est une partie importante du diagnostic.

Il convient de traiter la vulnérabilité physique du territoire (risques naturels, disponibilité de la ressource en eau...), la vulnérabilité des populations en matière de santé (surmortalité en période de canicule, expositions aux allergies...), et aussi, en fonction des données disponibles, la vulnérabilité des écosystèmes et des systèmes productifs agricoles. Les Autorités environnementales se réfèrent

⁶⁶ On distingue deux types d'émission indirectes : celles associées à la production d'électricité, de chaleur ou de vapeur importée pour les activités du territoire, les autres émissions indirectement produites par les activités du territoire liées à la chaîne de valeur complète comme par exemple : l'achat de matières premières, de services ou autres produits, déplacements des salariés, transport amont et aval des marchandises, gestions des déchets générés par les activités de l'organisme, utilisation et fin de vie des produits et services vendus, immobilisation des biens et équipements de productions...

⁶⁷ La vulnérabilité d'un territoire aux aléas climatiques caractérise le degré auquel ce territoire peut être affecté négativement par les effets de ces aléas. Elle dépend de facteurs multiples: aménagement du territoire, occupation des sols, activités économiques, infrastructures de protection, structure par âge et niveau de vie des ménages, etc. Elle est donc en partie liée aux choix et stratégies politiques développés sur le territoire.

notamment à la démarche préconisée par l'ADEME⁶⁸. Dans les agglomérations importantes ou fortement artificialisées, il convient que cette analyse soit spatialisée sur le territoire et intègre notamment la question spécifique de l'îlot de chaleur urbain.

Pour des raisons de lisibilité et de pédagogie, il est recommandé que, pour le diagnostic/état initial de l'environnement, l'analyse de chaque thématique environnementale soit conclue par une synthèse des enjeux identifiés sur le territoire, des opportunités et des contraintes ou points de vigilance pour l'élaboration du PCAET.

La stratégie territoriale

Article R. 229-51 du code de l'environnement : « *La stratégie territoriale identifie les priorités et les objectifs de la collectivité ou de l'établissement public afin d'atténuer le changement climatique et de s'y adapter, de réduire les consommations d'énergie et d'améliorer la qualité de l'air, ainsi que les conséquences en matière socio-économique, prenant notamment en compte le coût de l'action et celui d'une éventuelle inaction.* »

Les Autorités environnementales accorderont une attention particulière :

- aux objectifs fixés aux échéances 2021, 2026⁶⁹, 2030⁷⁰ et 2050⁷¹, et notamment à leur adéquation avec la nécessité d'avoir d'un niveau d'ambition suffisant par rapport à l'impératif de lutte contre le changement climatique ;
- à l'atteinte dans des délais raisonnables d'un niveau de qualité de l'air qui respecte le droit des citoyens à respirer un air sain ;
- à l'année de référence : les données sur l'année 1990 n'étant pas toujours documentées, une année plus récente peut être retenue mais devra être justifiée. La SNBC prenant comme référence l'année 2013, il est recommandé de s'y référer.

Si la répartition des budgets carbone entre secteurs d'activités dans la SNBC est indicative, il est recommandé de s'en inspirer pour définir les objectifs et mesures. Les écarts avec la SNBC, doivent être *a minima* explicités et justifiés.

⁶⁸ Cette démarche prévoit quatre phases à documenter avec des données propres aux territoires :

- analyse de l'exposition passée, notamment en termes d'événements extrêmes. Pour les agglomérations de taille suffisante, la territorialisation du diagnostic, notamment du point de vue thermique (îlot de chaleur urbain) devra être considérée, en regard des conséquences pour l'exposition des populations et les enjeux notamment en termes de politique publique (urbanisme, transport) ;
- évaluation de l'exposition future à partir des projections climatiques territorialisées ;
- évaluation de la sensibilité du territoire, actuelle et future par domaine d'activité mais aussi par composantes de l'environnement (eau, risques, santé, biodiversité, paysages...);
- hiérarchisation des niveaux de vulnérabilité, faisant la synthèse entre l'exposition et la sensibilité du territoire au changement climatique.

⁶⁹ 2021 et 2026 sont les années médianes de chacun des deux budgets carbone les plus lointains en cours.

⁷⁰ Les PCAET devront contribuer à l'horizon 2030 à la réduction d'au moins 40 % des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990 et d'au moins 20 % de la consommation énergétique finale par rapport à 2012, l'augmentation de la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie à au moins 32 % et à l'objectif d'autonomie énergétique dans les départements d'Outre-Mer.

⁷¹ L'objectif de 2050 est de diviser par quatre les émissions nationales de gaz à effet de serre par rapport à 1990 et de réduire de 50 % la consommation énergétique finale.

Le programme d'actions

Article R. 229-51 du code de l'environnement : « *Le programme d'actions porte sur les secteurs d'activité définis par l'arrêté pris en application de l'article R. 229-52 du code de l'environnement. Il définit des actions à mettre en œuvre par les collectivités territoriales concernées et l'ensemble des acteurs socio-économiques, y compris les actions de communication, de sensibilisation et d'animation en direction des différents publics et acteurs concernés. Il identifie des projets fédérateurs, en particulier ceux qui pourraient l'inscrire dans une démarche de territoire à énergie positive pour la croissance verte, tel que défini à l'article L. 100-2 du code de l'énergie. Il précise les moyens à mettre en œuvre, les publics concernés, les partenariats souhaités et les résultats attendus pour les principales actions envisagées.* »

Les Autorités environnementales s'attacheront à apprécier en quoi le plan d'actions :

- croise les enjeux climat-air et énergie (analyse des co-bénéfices) ;
- permet de répondre aux objectifs fixés dans la stratégie territoriale ;
- intègre bien les mesures environnementales en réponse aux incidences négatives éventuelles du plan.

Il convient de bien distinguer dans le programme d'actions, les actions qui relèvent de la compétence propre de la collectivité de celles relevant de la compétence de tiers. Les actions devront être précises et comporter, autant que possible, des objectifs quantitatifs. Il conviendra d'en préciser la portée territoriale, les modalités de mise en œuvre ainsi que le ou les acteurs responsables de la mise œuvre. Il est à ce titre important d'explicitier les modalités de l'animation territoriale et de gouvernance du plan, ainsi que les moyens humains et financiers nécessaires, en tant que critère d'atteinte des objectifs.

Il est utile de prioriser les actions en fonction en particulier de leur efficacité et de leurs modalités de mise en œuvre, de distinguer leurs échéances, de mettre en place une démarche d'amélioration continue des actions en lien avec le dispositif de suivi pour plus de dynamisme et d'ambition.

Parmi les différents champs d'actions que doit comprendre un PCAET selon l'article R 229-51 du code de l'environnement, l'autorité environnementale s'attachera notamment à examiner la cohérence entre les mesures relatives au renforcement du stockage de carbone, à la maîtrise de la consommation d'énergie, au développement des énergies renouvelables et de récupération, à la réduction des polluants atmosphériques et à l'adaptation au changement climatique, ainsi qu'au développement de la mobilité propre.

Il convient de préciser clairement si la collectivité exerce les compétences en matière d'installation d'infrastructures de charge de véhicule et en matière d'éclairage public, comme précisé à l'article R. 229-51 du code de l'environnement, et d'identifier les actions correspondantes.

Le programme d'action porte sur le territoire du PCAET, ce qui n'exclut pas que la collectivité s'intéresse aux conséquences de son programme d'action sur d'autres territoires et prenne en compte les actions réalisées sur des territoires voisins pour l'élaboration de son PCAET.

Le dispositif de suivi

Article R. 229-51 du code de l'environnement : « *Le dispositif de suivi et d'évaluation porte sur la réalisation des actions et le pilotage adopté. Il décrit les indicateurs à suivre au regard des objectifs fixés et des actions à conduire et les modalités suivant lesquelles ces indicateurs s'articulent avec ceux du schéma régional prévu à l'article L. 222-1 ainsi qu'aux articles L. 4433-7 et L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales. Après trois ans d'application, la mise en œuvre du plan climat-air-énergie territorial fait l'objet d'un rapport mis à la disposition du public.* »

Les autorités environnementales seront attentives à ce que le dispositif de suivi soit conçu comme un outil d'évaluation continue afin de permettre de vérifier que les objectifs sont bien atteints, notamment lors du rapport intermédiaire. Elles vérifieront également que le plan prévoit des actions qui permettent d'agir sur les leviers dès lors que des écarts avec les objectifs seraient constatés.

Le rapport environnemental doit également comporter des indicateurs de suivi. Les autorités environnementales recommandent de concevoir un dispositif de suivi unique, répondant aux exigences à la fois du PCAET et de son évaluation environnementale stratégique.

Il est recommandé de distinguer des indicateurs de suivi des résultats et des impacts (positifs ou négatifs) du plan, des indicateurs de suivi de la mise en œuvre du programme d'actions, et des indicateurs d'état de l'environnement, susceptibles de permettre d'identifier des impacts négatifs non anticipés. Un bon dispositif de suivi repose sur un nombre limité d'indicateurs représentatifs des enjeux prioritaires du PCAET, que ce soit en termes de résultats à atteindre ou d'enjeu environnemental susceptible d'être affecté par certaines de ses orientations (par exemple, en cas de développement du bois-énergie, impact dans les secteurs où les concentrations en particules sont excessives dans l'état initial).

Il est important que la méthodologie de renseignement et d'analyse des indicateurs soit précisée, de même que l'institution qui en sera responsable. Les indicateurs doivent autant que possible disposer d'une valeur initiale à la date d'approbation du PCAET (ou aussi proche que possible), afin de constituer une base fiable pour le suivi.

Il convient de montrer que les données nécessaires à la construction des indicateurs ou au suivi de l'atteinte des objectifs sont ou seront bien disponibles sur le territoire.

Les attentes des Autorités environnementales quant à la démarche d'évaluation environnementale et au contenu du rapport sur les incidences environnementales

Le contenu du rapport sur les incidences environnementales (ci-après appelé « rapport environnementale ») est défini à l'article R.122-20 du code de l'environnement. Il convient d'aborder l'ensemble des points mentionnés par cet article.

Le rapport doit être proportionné, en ce qu'il doit comporter l'ensemble des informations qui permettent d'évaluer la démarche, avec un niveau de détail qui n'excède pas ce qui est nécessaire. Ce principe est rappelé aux articles L. 122-6 et R. 122-20 du code de l'environnement.

Résumé non technique de l'évaluation environnementale

Il s'agit d'un document essentiel pour la bonne appropriation de l'évaluation environnementale par le public. Il convient d'en faire un document synthétique et lisible, communicant et illustré de tableaux et cartes de synthèse.

Il est recommandé d'en faire un document indépendant du rapport environnemental afin d'en favoriser l'accessibilité. Il doit être actualisé dès lors que l'évaluation environnementale est elle-même modifiée.

Analyse de l'état initial et de ses perspectives d'évolution

1. État initial de l'environnement

Les Autorités environnementales analysent l'état initial de l'environnement avec le diagnostic du territoire. Elles accordent une importance particulière à :

- la santé humaine (en lien avec la pollution de l'air, les allergies, la vulnérabilité au changement climatique...);

- l'évaluation des caractéristiques climatiques du territoire et du changement en cours et à venir ;
- les sols, notamment du point de vue de leurs capacités de stockage du carbone, de leur rôle dans la maîtrise des ruissellements... Il convient en particulier d'analyser la consommation d'espace et la dynamique d'artificialisation du territoire ;
- les risques naturels et leur évolution (notamment inondation, feux de forêt...) ;
- la ressource en eau (quantité et qualité) ;
- la biodiversité et les milieux naturels (dans les espaces non artificialisés et au titre de la nature en ville)
- Le littoral et la mer.

D'autres thématiques peuvent revêtir une certaine importance en fonction du contenu du plan, notamment le paysage et le patrimoine bâti/culturel.

Il est possible de réutiliser les données disponibles sur un territoire et de mobiliser en particulier les données produites à l'occasion de démarches territoriales antérieures et d'évaluations environnementales conduites pour des documents d'urbanisme, des plans de déplacements urbains, un plan de protection de l'atmosphère, des projets d'aménagement... Il convient néanmoins de veiller au caractère suffisamment récent des données mobilisées et à la cohérence interne de l'état initial et du diagnostic.

2. Perspectives d'évolution sans mise en œuvre du PCAET

Il convient que cette partie traite des enjeux principaux identifiés sur le territoire, particulièrement des thématiques qualité de l'air, émissions de GES, consommation d'énergie, vulnérabilité au changement climatique, séquestration de CO₂, ainsi que la consommation d'espace.

Cette analyse permet de constituer un « scénario au fil de l'eau », auquel est comparée la trajectoire avec le projet de PCAET, afin d'identifier les effets qu'il est raisonnable d'imputer au projet de PCAET. Elle permet aussi de justifier des actions du plan visant à anticiper certaines dynamiques prévisibles.

Articulation avec d'autres plans et programmes

Le rapport environnemental présente l'articulation du PCAET « *avec d'autres plans, schémas, programmes ou documents de planification et, le cas échéant, si ces derniers ont fait, feront ou pourront eux-mêmes faire l'objet d'une évaluation environnementale* ».

Les Autorités environnementales s'attachent particulièrement à l'analyse de l'articulation avec la stratégie nationale bas carbone (SNBC), avec le SRCAE/SRADDET ou avec le SAR pour les régions d'Outre-mer, le plan de protection de l'atmosphère ou le SCoT le cas échéant.

Néanmoins, l'analyse ne doit pas se limiter aux seuls plans et stratégies avec lesquels le PCAET a des relations réglementaires. Elle doit permettre de s'assurer de la cohérence du PCAET avec d'autres plans et programmes portant sur des sujets susceptibles d'interagir avec ses objectifs et ainsi de décroiser les nombreux documents de planification sectoriels.

Ainsi, l'articulation du PCAET doit être analysée notamment avec le plan national d'adaptation au changement climatique, la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et au niveau du territoire avec les documents d'urbanisme, le SDAGE ou SAGE (s'il en existe un), le PGRI ou la stratégie locale de gestion du risque inondation (s'il en existe une), les documents de planification en matière de déchets (dont plans de prévention), le schéma régional de cohérence écologique (SRCE), le plan régional santé-environnement (PRSE), le plan de déplacements urbains le cas échéant, le schéma régional biomasse (selon son degré d'avancement), la charte de parc naturel régional le cas échéant.

En fonction des spécificités du territoire et du contenu du PCAET, l'analyse mérite également d'être conduite au regard d'autres documents en matière d'urbanisme, d'agriculture, de gestion de la forêt

et du bois, de gestion de l'eau, de transports, de déchets et d'économie circulaire, et au regard d'autres démarches territoriales de développement durable (Agenda 21...).

Pour la clarté de l'analyse, il est conseillé de recourir à une présentation de type « tableau récapitulatif » indiquant les champs concernés et les compatibilités ou incompatibilités.

Pour chacun des documents analysés, il convient :

- d'identifier les dispositions ou actions susceptibles d'interagir avec les objectifs et actions du PCAET (à une échelle plus fine que les grandes orientations) ;
- de justifier comment le PCAET en tient compte, est compatible ou cohérent avec ces dispositions ;
- d'identifier d'éventuels risques d'incompatibilité ou d'incohérence et de préciser comment les résoudre (soit par une mesure spécifique du PCAET, soit par une évolution à venir du document en question – si cette évolution relève de la compétence de l'EPCI).

Exposé des motifs pour lesquels le projet de PCAET a été retenu et solutions de substitution raisonnables

Il s'agit de démontrer en quoi le projet de PCAET retenu est le meilleur compromis entre l'atteinte des objectifs propres à un PCAET et les impacts potentiels sur l'environnement.

Cette démonstration peut s'appuyer sur la comparaison multi-critères de différentes actions envisagées par la collectivité, constituant des « solutions de substitution raisonnables ». Il est possible de traiter les solutions de substitution au travers de différents scénarios envisagés par la collectivité.

Les autorités environnementales veilleront à ce que cette réflexion soit effectivement présentée et que les arguments présentés au regard des incidences environnementales soient cohérents avec l'évaluation environnementale.

Analyse des impacts du PCAET sur l'environnement et mesures d'évitement, de réduction et de compensation

Le tableau joint en fin de document présente les types d'interactions possibles entre les thèmes à aborder dans la stratégie et le programme d'action des PCAET et les thématiques environnementales.

Cette analyse doit être conduite sur la base des actions (ou groupes d'actions) prévues dans le programme d'action, au regard des différentes thématiques environnementales hiérarchisées à l'issue de l'état initial et du diagnostic, de manière proportionnée en fonction des effets de l'action et du niveau d'enjeu environnemental. Il convient de focaliser l'analyse des incidences environnementales sur les interactions pertinentes, en fonction du contexte territorial, qu'elles soient négatives ou positives.

Les incidences identifiées doivent être qualifiées selon leur intensité, leur échelle spatiale (local vs global), leur échelle temporelle (temporaire vs permanent). Lorsqu'une action est susceptible d'entraîner des effets diversifiés sur différents champs de l'environnement, l'analyse des incidences le met en évidence.

Il est attendu que les incidences soient autant que possible quantifiées (particulièrement pour ce qui concerne les effets positifs attendus de la mise en œuvre du plan), en précisant la contribution de l'action à l'atteinte des objectifs du plan et que l'analyse des incidences soit argumentée.

Lorsque c'est possible, il convient de proposer une déclinaison territoriale plus fine de l'analyse des incidences, selon une échelle adaptée : qualité de l'air, îlot de chaleur urbain, impact sur le patrimoine ou la biodiversité... Par ailleurs, il est important que le rapport environnemental analyse

des éventuels effets cumulés (positifs ou négatifs) avec les actions engagées dans les territoires voisins.

Afin de favoriser la lisibilité de l'évaluation environnementale pour le public, les autorités environnementales recommandent que les incidences identifiées dans le rapport environnemental soit brièvement exposées dans le programme d'action en regard des actions auxquelles elles se rapportent (par exemple sous la forme de « fiches actions »).

Si des incidences négatives sont identifiées, des mesures d'évitement et de réduction, voire de compensation (ERC) doivent être définies. Dans le cadre d'une démarche de planification telle qu'un PCAET, il convient prioritairement de rechercher l'évitement de tout impact négatif.

Les mesures peuvent comprendre des mesures d'évitement géographique, de compensation ciblées et localisées, des mesures d'acquisition de connaissances... Des mesures compensatoires sont envisageables pour certains impacts, si des impacts négatifs n'ont pu être évités ni suffisamment réduits.

Les mesures doivent non seulement figurer dans le rapport environnemental, mais aussi être intégrées au programme d'action du PCAET afin de garantir leur mise en œuvre. Les autorités environnementales veilleront notamment à distinguer les engagements de la collectivité des recommandations de l'évaluateur.

Évaluation des incidences Natura 2000

Elle doit respecter les attendus de l'article R. 414-19 du code de l'environnement. Il s'agit de déterminer si le PCAET est susceptible d'avoir des impacts négatifs notable des habitats naturels ou espèces patrimoniales de sites Natura 2000 et, le cas échéant, définir des mesures adaptées. Cette analyse peut faire l'objet d'un « zoom » spécifique dans la partie dédiée à l'analyse des incidences du PCAET.

Une vigilance particulière est nécessaire si certaines actions du programme peuvent avoir des effets négatifs sur la biodiversité et les fonctionnalités écologiques.

Méthodes utilisées

Les méthodes utilisées pour l'état initial de l'environnement et l'analyse des incidences doivent être précisément décrites. Les sources des données mobilisées doivent être précisées ainsi que les autres démarches d'évaluation environnementale et les difficultés rencontrées.

Il est utile d'explicitier ici comment la démarche d'évaluation environnementale a contribué à l'élaboration du PCAET : décrire la démarche itérative mise en œuvre, en préciser les étapes et les résultats. À défaut cet aspect pourra être abordé au titre de la justification des choix (voir ci-dessus).

Annexe 2 : enjeux environnementaux d'un PCAET

Dans chaque case : - importance Interaction - exemple - attentes MRAe		Thématiques visées par l'article R.122-20 du code de l'environnement					
		Articulation plans et programmes	Santé humaine et population	Biodiversité	Sols	Eaux	Air
Questions génériques			Identifier les enjeux de risque sanitaire à l'état initial				
Éléments à prendre en compte dans le PCAET d'après les articles L. 229-26 et R. 229-51 du code de l'environnement	Réduire les émissions de gaz à effet de serre par secteur d'activité : énergie, industrie, transport, bâtiment, agriculture, déchets ...)	SNBC, PPE, SRCAE, SRADEET, SAR, PRSE, Scot, PPA, PDU, PLU	Enjeu fort Vérifier que les mesures proposées n'aggravent pas les risques sanitaires Enjeu mobilité population	Enjeu fort en lien avec la production ou l'utilisation de biomasse ou le développement des ENR	Conséquences de l'évolution des pratiques agricoles sur la gestion des sols	Analyse de l'impact des évolutions envisagées par activité pour améliorer la gestion de la ressource en eau : quantité, qualité	Analyse de l'impact des évolutions envisagées par activité pour améliorer la qualité de l'air : transport, industrie, bâti
	Renforcement du stockage de carbone sur le territoire, notamment dans la végétation, les sols et les bâtiments		Enjeu des plantes allergisantes et des émanations de la construction en bois à l'intérieur des bâtiments	Enjeu via le choix des plantes susceptibles de stocker du carbone et la gestion forestière	Maîtrise de la consommation de l'espace, effets positifs et négatifs (possibilité de déstockage) du stockage du carbone dans les sols	Evolution de la quantité et de la qualité de l'eau en présence de couvert forestier plus dense, problème de consommation d'eau pour développer la végétation en ville, question de l'utilisation des pesticides et	Evolution de la qualité de l'air en présence de couvert forestier plus dense (O3 et COV biogéniques)
	Maîtriser la consommation d'énergie finale (bâtiments, déplacements, agriculture, industrie, ...)	PREA, SRCAE ou SRADEET, PPE, SPR, programme régional pour l'efficacité énergétique	Enjeux des impacts sanitaires des bâtiments isolés, remplacement des systèmes de climatisation ; évolution de la distance domicile-travail			Impact des toitures végétalisées sur les ressources en eau	Qualité de l'air intérieur Impact des travaux
	Augmenter la production et la consommation d'énergies renouvelables	SRADEET	Impact de l'utilisation de la biomasse tant sur son utilisation que son transport Pollution de l'air par particules fines (bois énergie notamment) Accès de la population à l'ENR ?	Impacts de micro centrales hydro-électriques, des éoliennes et des parcs photovoltaïques, de l'exploitation des forêts pour le bois énergie, des ressources naturelles utilisées pour la biomasse (combustion bois, biocarburants...)	Consommation des sols pour la production d'énergie Impacts de la géothermie	Impacts des microcentrales hydroélectriques, impact de l'exploitation de la biomasse notamment des techniques culturales pour la produire, et de la géothermie	Pollution de l'air liée à l'exploitation de la biomasse notamment bois énergie
	Améliorer la gestion de l'énergie : - valoriser le potentiel en énergie de récupération - développer le stockage d'énergie - Optimiser la distribution d'énergie (livraison et récupération d'énergie?) - Evolution coordonnée des réseaux énergétiques (réseaux de transport et de distribution d'électricité, de gaz et de chaleur) Développer les productions biosourcées à usages autres qu'alimentaires	Plans de prévention et de gestion des déchets	Impact de l'incinération des déchets Impact sur conditions sanitaires (distribution d'énergie)	Impacts des solutions de stockage mécanique (barrage hydroélectrique, Station de transfert d'énergie par pompage - STEP, ...) sur les milieux aquatiques Vigilance sur la destruction de haies, ou les boisements retenus, parfois défavorables à la biodiversité	Impacts des solutions de stockage mécanique (barrage hydroélectrique, Station de transfert d'énergie par pompage - STEP, stockage d'énergie par air comprimé - CAES, etc.) sur les sols et sous sols	STEP sur les milieux aquatiques	Impact sur GES et qualité de l'air Qualité de l'air liée au transport ou à l'incinération des déchets
	Réduire les émissions de polluants atmosphériques et leur concentration	PPA, PRSE, PREPA (plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques) PLU	Effet sur les risques sanitaires immédiats et à long terme Choix d'urbanisation favorable à la dispersion des polluants Enjeu de la mobilité douce	Impacts des principaux polluants de l'air	retombées d'azote		Réduction d'impact ipso facto
	S'adapter au changement climatique	PCET en vigueur, SRCAE, SNBC (PNACC) PLU, PGRI	Prise en compte dans l'urbanisme : de l'exposition des populations aux canicules (évolution de l'ICU), impacts de la climatisation, plans d'eau et maladies à vecteur Des scénarios liés aux risques climatiques De la mixité des fonctions du	Modalités de mise en oeuvre de l'approche « nature en ville » ; résilience aux événements extrêmes climatiques	Prise en compte des conséquences de l'assèchement des sols, et de l'engorgement	Prise en compte de la diminution (au moins saisonnière) de la ressource ; sécheresse ; impacts de l'irrigation	Impacts des effets de lutte contre l'ICU sur la qualité de l'air
	Favoriser la biodiversité pour adapter le territoire au changement climatique	PLU	Choix des essences et allergie aux pollens	Modalités de mise en oeuvre de l'approche « nature en ville » ; résilience aux événements extrêmes climatiques, modalités de mise en oeuvre d'une agriculture durable ? démarche trame verte et bleue, lutte contre les plantes	préservation des sols (rôle de régulation des écosystèmes et d'épuration)		
	Le cas échéant, développer la mobilité sobre et décarbonée (L.2224-37 CGCT)	PDU	Idem ENR et Maîtrise énergie sauf toitures végétalisées				
	Le cas échéant, maîtriser la consommation énergétique de l'éclairage public et ses nuisances lumineuses (L.2212-2 CGCT)		Impacts éventuels sur la circulation routière				

Dans chaque case : - importance interaction - exemple - attentes MRAe		Thématiques visées par l'article R.122-20 du code de l'environnement						
		Articulation plans et programmes	Bruit	Patrimoine et paysages	Natura 2000	Risques naturels	Adaptation au changement climatique	Mer et littoral
Questions génériques								
Éléments à prendre en compte dans le PCAET d'après les articles L. 229-26 et R. 229-51 du code de l'environnement	Réduire les émissions de gaz à effet de serre par secteur d'activité : énergie, industrie, transport, bâtiment, agriculture, déchets ...)	SNBC, PPE, SRCAE, SRADEET, SAR, PRSE, SCOT, PPA, PDU, PLU	Analyse de l'impact des évolutions envisagées par activité vis à vis des sources de bruit routier, ferroviaire ou aérien, industriel	Impacts sur le paysage des modifications du bâti		Effets de l'évolution des aléas (vagues de chaleur, sécheresse, feux) sur les Activités du territoire	Vulnérabilité des évolutions envisagées aux effets du CC sur le territoire : impacts sur assainissement, Gestion des déchets ... Impact sur l'agriculture	augmentation du niveau de la mer
	Renforcement du stockage de carbone sur le territoire, notamment dans la végétation, les sols et les bâtiments		Pas d'enjeu identifié	Importance d'évaluer les impacts du changement de type de construction et de la végétalisation des sols, des boisements	idem biodiversité	Prise en compte du risque « retrait gonflement des Argiles » sur les bâtiments ; Risque feux de forêt	Enjeu des îlots de chaleur	
	Maîtriser la consommation d'énergie finale (bâtiments, déplacements, agriculture, industrie, ...)	PREA, SRCAE ou SRADEET, PPE, SPR, programme régional pour l'efficacité énergétique	Bruits des travaux sur les logements et infrastructures de transport)	Enjeux patrimoniaux liés aux changements des bâtiments			Enjeux de confort d'été	
	Augmenter la production et la consommation d'énergies renouvelables	SRADEET	Effet de l'implantation d'éoliennes	Impacts sur le paysage de l'implantation des éoliennes ou des centrales photovoltaïques	Impacts De l'implantation de Systèmes de production d'énergie à proximité De zones natura 2000 Vigilance sur la destruction de haies et de boisements retenus, parfois défavorables à la biodiversité	Enjeu de vulnérabilité du territoire aux risques naturels	Prise en compte des effets du CC sur l'évaluation du rendement futur des installations, prise en compte de la résilience du territoire	
	Améliorer la gestion de l'énergie : - valoriser le potentiel en énergie de récupération - développer le stockage d'énergie - Optimiser la distribution d'énergie (livraison et récupération d'énergie?) - Evolution coordonnée des réseaux énergétiques (réseaux de transport et de distribution d'électricité, de gaz et de chaleur)	Plans de prévention et de gestion des déchets		Impacts des systèmes de transport d'énergie sur le paysage	Impact des installations sur ou à proximité des sites natura 2000		Prise en compte des effets du CC sur l'évaluation du rendement futur des installations, prise en compte de la résilience du territoire et enfouissement des réseaux	
	Développer les productions biosourcées à usages autres qu'alimentaires	Schéma régional biomasse			idem biodiversité		Disponibilité de la ressource en eau	
	Réduire les émissions de polluants atmosphériques et leur concentration	PPA, PRSE, PREPA (plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques) PLU		effets sur le vieillissement des bâtiments				
	S'adapter au changement climatique	PCET en vigueur, SRCAE, SNBC(PNACC) PLU, PGRI				Prise en compte du risque de ruissellement, de retrait gonflement des argiles	vérifier que les actions proposées permettent de réduire la vulnérabilité au CC du territoire	
	Favoriser la biodiversité pour adapter le territoire au changement climatique	PLU						gestion intégrée du trait de côte
	Le cas échéant, développer la mobilité sobre et décarbonée (L.2224-37 CGCT)	PDU						
Le cas échéant, maîtriser la consommation énergétique de l'éclairage public et ses nuisances lumineuses (L.2212-2 CGCT)			Impacts de l'installation de lampadaires à énergie solaire					



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



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