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

Synthèse annuelle 2016



Ae - MRAe

Édito

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

L'Ae (ou « formation d'autorité environnementale du conseil général de l'environnement et du développement durable ») a été créée en 2009 pour pouvoir exprimer des avis indépendants, sur la façon dont tous les projets, impliquant le ministre chargé de l'environnement dans les différents champs de ses compétences, prennent en compte l'environnement. Objectif : éclairer le public, pour une démocratie environnementale apaisée.

De façon peu cohérente, en 2012, le complément de transposition en droit français de la directive « plans / programmes » n'avait pas respecté ce principe d'indépendance, à l'échelon régional. Grâce au décret du 28 avril 2016, ce n'est désormais plus le cas : les MRAe (missions régionales d'autorité environnementale du conseil général de l'environnement et du développement durable) sont créées depuis le 12 mai 2016 et ont, d'ores et déjà pris près de 1 100 décisions et rendus environ 350 avis.

L'indépendance ne peut pas complètement se décréter (ce peut être le cas lorsque l'on créée des autorités administratives indépendantes (AAI)), mais, dans tous les cas, elle se constate. L'Ae et les MRAe ne sont pas des AAI : elles doivent donc apporter la preuve de leur indépendance. Leur composition, avec respectivement un tiers ou une moitié de l'effectif d'experts indépendants, externes à l'administration, est une première réponse. Il importe également, qu'à chaque délibération et de façon constante dans leur action, elles élaborent chacun de leurs avis de façon objective et motivée, impartiale et collégiale, les publient sans délais et partagent leurs interprétations de façon transparente.

C'est l'objet de cette première synthèse annuelle : au-delà des règles communes qui les régissent (nomination de leurs membres par la ministre chargée de l'environnement, règles déontologiques strictes, productions collégiales, publication sur internet des avis et décisions, sitôt adoptés), c'est par la mise en commun et la publication de leurs expériences et de leurs pratiques qu'elles souhaitent constituer une « communauté » capable de proposer des éléments convergents d'interprétation du code de l'environnement qui puissent inspirer les maîtres d'ouvrages, les collectivités territoriales, les services de l'État, les bureaux d'étude. Leur objectif est de produire une vision partagée des enjeux environnementaux à l'échelle du territoire national, tout en s'appuyant de façon subsidiaire sur la connaissance du terrain, propre aux autorités régionales.

L'Ae et les MRAe souhaitent faire résolument et rapidement la démonstration de leur indépendance pour les plans et programmes. Elles ne doutent pas un seul instant qu'un modèle présentant au moins les mêmes garanties d'indépendance s'imposera pour tous les projets.

Philippe Ledenvic

Président de la formation
d'autorité environnementale du CGEDD

Sommaire

Édito **1**
Présentation générale **3**
1. Plans/programmes 4
2. Projets 5
2.1 Les avis d'autorité environnementale 5
2.2 Les décisions d'autorité environnementale 6
2.3 Le cadre juridique de l'évaluation environnementale 6
3. Composition de l'Ae et des MRAe 6
4. La fonction des autorités environnementales 7
5. Méthodes et fonctionnement de l'Ae et des MRAe 7
Bilan quantitatif de l'activité de l'Ae et des MRAe en 2016 ..... **9**
1. Avis 10
1.1 Plans et programmes 10
1.2 Projets 11
2. Décisions 12
Première analyse des avis et des décisions de l'Ae et des MRAe en 2016 ..... **15**
1. La forme des avis 16
2. Principaux constats et recommandations relatives aux processus d'évaluation environnementale et à la qualité des rapports environnementaux 17
3. Zoom thématique 18
3.1 Consommation d'espace 18
3.2 Eau (approvisionnement quantitatif et qualitatif, assainissement) 23
3.3 Mobilité et transition énergétique 25
4. Cohérence des plans et programmes entre eux 27
4.1 Les documents d'urbanisme intercommunaux : schémas de cohérence territoriale (SCoT) et plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) 27
4.2 L'articulation des plans locaux d'urbanisme (PLU) avec les autres planifications 28
4.3 Le cas particulier de l'Île-de-France 29
4.4 Trame verte et bleue (TVB) 29
4.5 Plans de prévention des risques 32
Fonctionnement des MRAe en 2016 Premiers enseignements **33**
1. Composition des MRAe et de l'Ae en 2016 34
2. Premiers mois de fonctionnement des MRAe 34
3. Moyens mis en œuvre pour le fonctionnement des MRAe 35
4. Partage d'expérience des MRAe entre elles, ainsi qu'avec l'Ae 38
Annexe **39**

Présentation générale

Certains projets et plans/programmes[1] 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 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 bonne prise en compte de l'environnement par les projets 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. Tirant les conséquences de jurisprudences tant de la Cour de justice de l'Union européenne que du Conseil d'État[2] 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, 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.

Le décret du 28 avril 2016 a également créé les MRAe. 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.

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 »).

---

[1] 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.

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

2. Projets

Pour les projets, la compétence de l'Ae n'a pas été modifiée[3].

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.

2.1 Les avis d'autorité environnementale

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

Ils s'adressent :

- au 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'Aarhus[4], afin de l'éclairer sur la qualité des documents qui lui sont présentés et sur la prise en compte de l'environnement ;

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

Ce sont des *avis consultatifs publics* : ils ne se prononcent pas en opportunité et ne sont *ni favorables, ni défavorables* au projet lui-même. 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 d'autres 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, le champ de l'environnement embrassant, selon le code de l'environnement, de nombreuses thématiques (milieux, ressources, qualité de vie, que ce soit en termes de commodité du voisinage ou de santé, de sécurité ou de salubrité publique), que les effets considérés soient négatifs ou positifs, directs ou indirects (notamment du fait de l'utilisation de l'espace ou des déplacements), temporaires ou permanents, à court, moyen ou long terme. Les évaluations environnementales ont vocation à être proportionnées à l'importance des

---

[3] - lorsque le ministre chargée 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 chargée 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.

[4] 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.

projets, plans ou programmes, de leurs effets et des enjeux environnementaux de la zone qu'ils concernent.

Les avis visent à *améliorer la qualité et la lisibilité* des éléments mis à la disposition du public, que ce soit en termes de présentation et de structuration des dossiers ou de fiabilité des hypothèses retenues et des résultats présentés, de sorte que ces éléments soient à la fois pertinents, 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, ce sont les autorités environnementales qui décident de les soumettre ou non à cette évaluation. 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 part[5].

Seules les *décisions* d'autorité environnementale soumettant un projet à étude d'impact ou un plan/programme à évaluation environnementale sont susceptibles de faire juridiquement grief[6]. 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 européenne[7] transposées en droit français[8]. 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 L.104-1 à L.104-8 du code de l'urbanisme, et par les dispositions des décrets n° 2016-519 du 28 avril 2016 et n° 2016-1110 du 11 août 2016, codifiées aux articles R.122-1 à R.122-28 du code de l'environnement et R.104-1 à R.104-33 du code de l'urbanisme. Leur entrée en vigueur s'échelonne entre le 12 mai 2016 et le 17 mai 2017.

3. Composition de l'Ae et des MRAe

Les Autorités environnementales du CGEDD sont composées de membres permanents et de membres associés[9] nommés pour une durée de trois ans, renouvelable :

- l'Ae est composée de deux tiers de membres permanents et d'un tiers de membres associés. Au cours des cinq 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. Elle peut aussi être dotée de membres suppléants.

- 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

---

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

6 En revanche, une décision de non soumission ne peut être attaquée par un tiers ; dans un tel cas, le tiers peut, en revanche, 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)

7 Cf. directive 85/337/CEE dite « projets » (codifiée par la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011), et directive 2001/42/CE dite « plans et programmes »).

8 La directive 2011/92/UE a été amendée en 2014 par la directive 2014/52/UE du 16 avril 2014 dont la limite de transposition par les Etats membres est fixée au 16 mai 2017.

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.

titulaires. Temporairement, la MRAe de Corse ne comporte qu'un membre permanent et un membre associé.

Tous les membres de l'Ae et des MRAe sont nommés par la 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), qui est lui-même indépendant des directions du ministère 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 CGEDD[10].

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 fonctionnelle[11] 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.

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 à l'article 9 du 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 décisions sont préparés par des agents agissant, pour cette mission, sous l'autorité du président de l'Ae ou de la MRAe :

---

[10] Approuvé par arrêté ministériel du 12 mai 2016.

[11] 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)

- 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'environnement[12], 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 générale[13], 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 cas échéant 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 éléments de réponse stabilisés aux questions de principe.

Les avis et décisions sont délibérés selon des modalités convenues collégialement, spécifiques à chaque formation, puis mis en ligne immédiatement sur Internet sur les sites 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 publique à laquelle ils sont soumis, 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 saisine. L'examen au cas par cas et la prise de décision qui le clôt suivent les mêmes 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, ils l'informent également de l'ordre du jour de chaque réunion dédiée à la délibération. Si ce dernier 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, sans voix délibérative.

---

[12] 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.

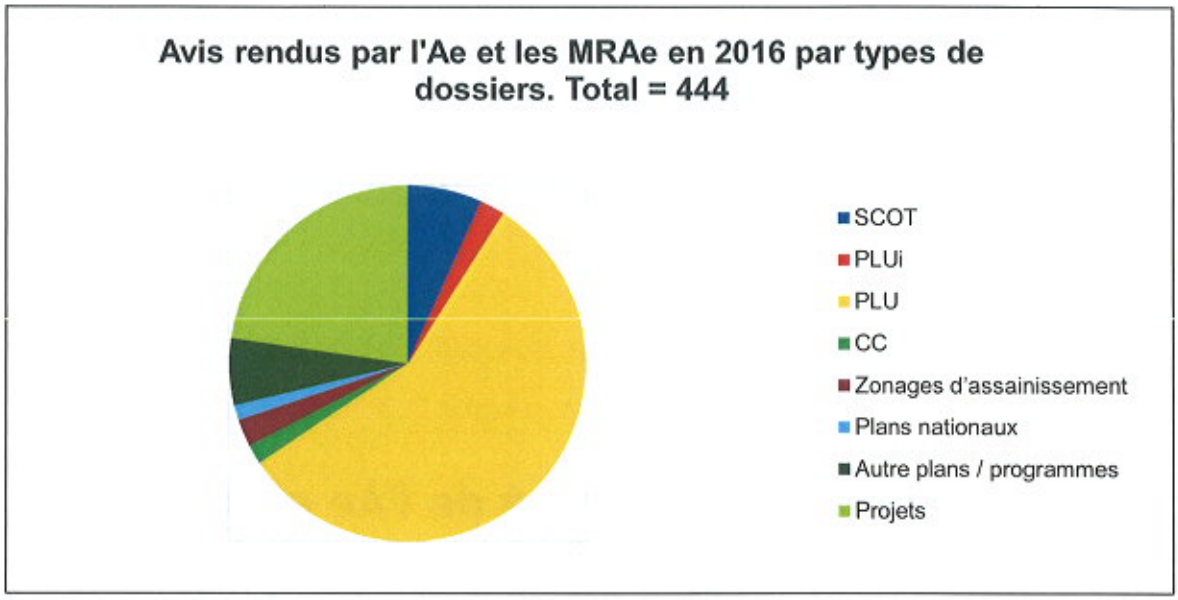
[13] De façon systématique à l'Ae.

Bilan quantitatif de l'activité de l'Ae et des MRAe en 2016

En 2016, l'Ae et les MRAe ont pris 1 196 décisions et ont rendu 444 avis. En outre, 164 dossiers soumis aux MRAe n'ont pas fait l'objet d'un avis. L'ensemble des chiffres nationaux et régionaux sont reproduits en annexe. Le fonctionnement des MRAe n'a été effectif que sur environ un semestre.

1. Avis

Les avis ont concerné 343 plans ou programmes et 101 projets.



1.1 Plans et programmes

L'Ae et les MRAe ont été saisis de 462 documents d'urbanisme :

- 30 concernent des schémas de cohérence territoriale (SCoT) ;
- 10 concernent des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) ;
- 409 concernent des plans locaux d'urbanisme (PLU)[14] ;
- 13 concernent des cartes communales (CC).

Les MRAe ont également été saisies de 12 schémas d'assainissement (eaux usées, eaux pluviales). L'Ae a été saisie de 6 plans et programmes nationaux. L'Ae et les MRAe ont été saisies de 27 dossiers d'une autre nature (schéma d'aménagement et de gestion des eaux, plan de gestion des déchets, plans de déplacements urbains....). Conformément aux dispositions introduites par la réforme de l'autorité environnementale en 2016, l'Ae s'est saisie de 7 dossiers, dont 5 dossiers de mise en compatibilité de documents d'urbanisme avec des projets soumis à avis de l'Ae[15].

217 avis ont été délibérés de façon collégiale lors de sessions de l'Ae ou d'une MRAe réunissant l'ensemble de leurs membres. 164 dossiers n'ont pas fait l'objet d'un avis, l'avis tacite valant absence d'observation ; cela a concerné principalement l'élaboration de nouveaux PLU, notamment à l'occasion de la transformation d'anciens plans d'occupation des sols. Les autres

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

[15] Les deux autres dossiers sont le projet de révision du SCoT de Nantes - Saint-Nazaire (44) et le projet de PLU de Saint-Claude (971). L'avis sur ce PLU a été délibéré début 2017.

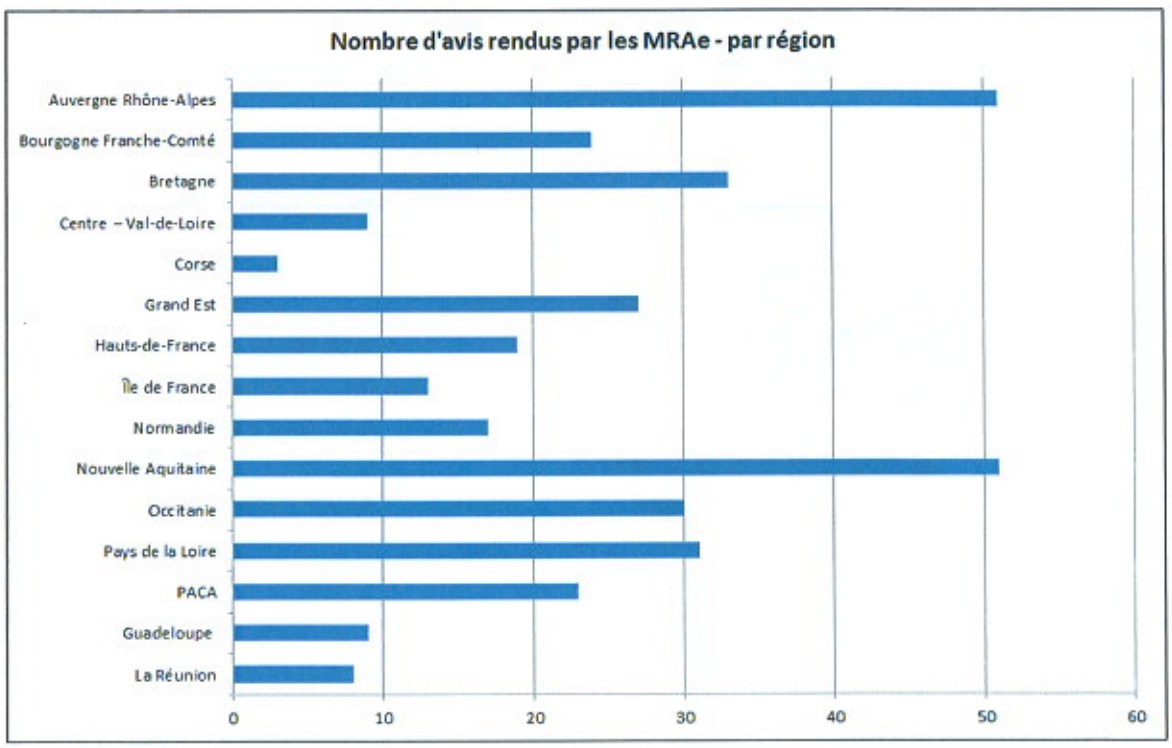
dossiers (correspondant à 126 avis des MRAe) ont, en majorité, soit été approuvés conjointement par plusieurs membres, soit été signés par le président ou un membre permanent de la MRAe ayant reçu délégation, après consultation de tout ou partie des autres membres, tenant compte des enjeux environnementaux limités du dossier soumis. 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 six MRAe rendent un avis collégial pour tous les dossiers. En revanche, six autres MRAe ont un taux d'absence d'avis supérieur à 40 % du nombre de dossiers reçus. Dans la plupart des cas, la décision de ne pas rendre un avis ou de rendre un avis sans observation résulte d'une discussion collégiale entre les membres de la MRAe, au regard des faibles enjeux environnementaux du dossier mais aussi pour tenir compte du plan de charge des équipes des directions régionales chargées de l'environnement (DREAL, DRIEE, DEAL), ce qui peut alors conduire la MRAe à faire le choix de l'absence d'avis. Il apparaît nécessaire que le nombre d'avis tacites soit maîtrisé, voire limité, ce qui implique que les services des DREAL disposent d'effectifs suffisants pour ces missions et qu'ils soient répartis de manière cohérente entre elles.

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, ça n'a pas été le cas d'un SCoT.

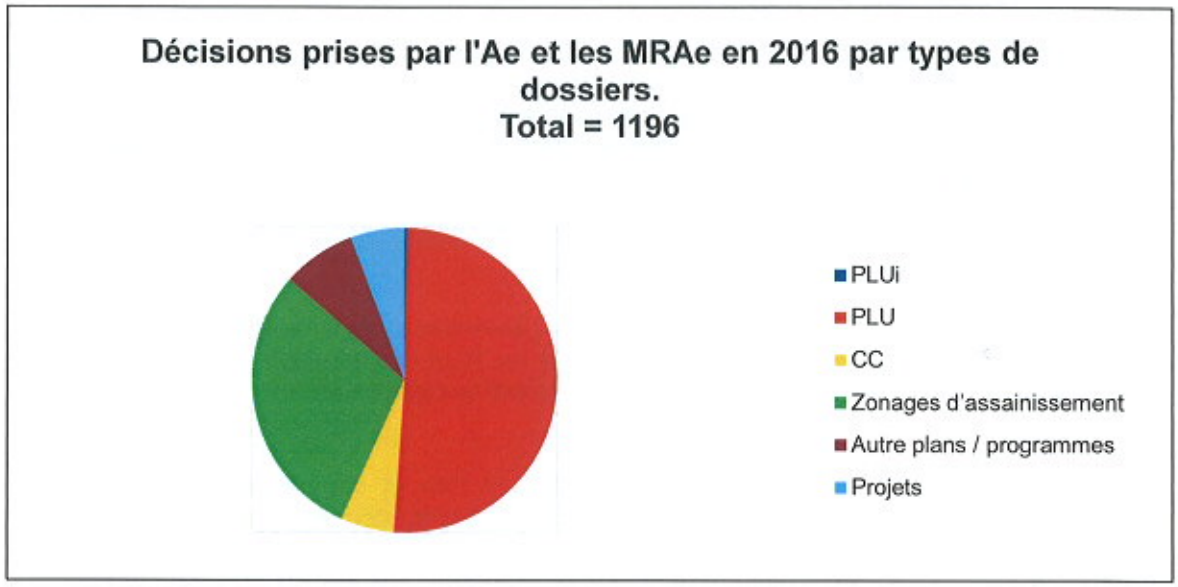
1.2 Projets

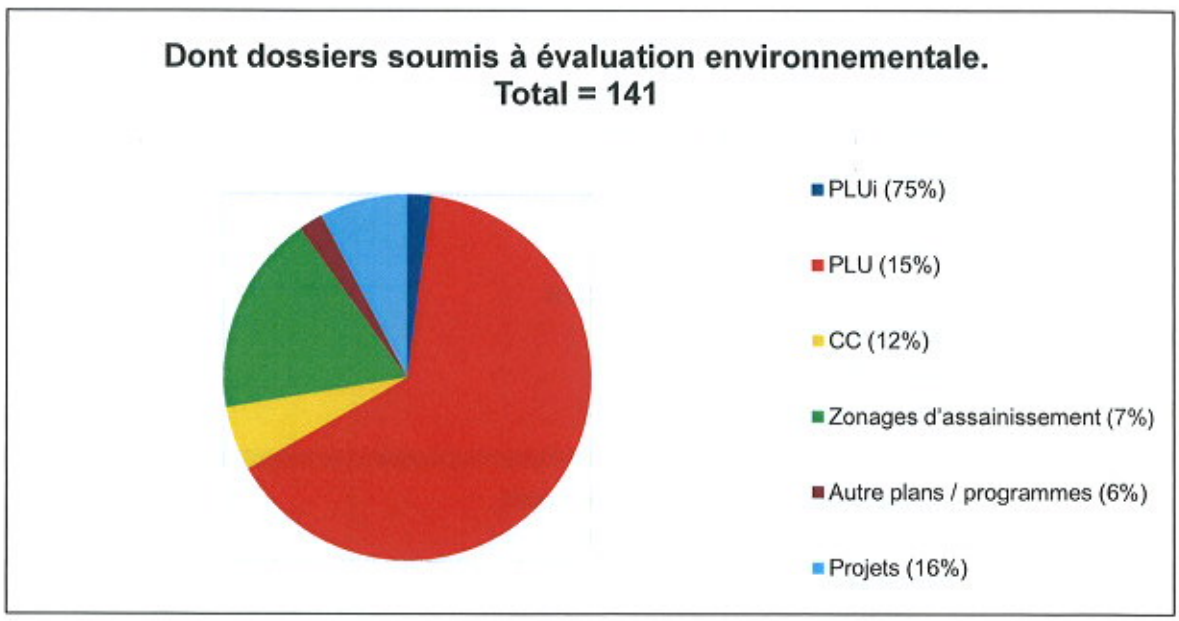
Compte tenu des champs de compétence respectifs de l'Ae et des MRAe, 100 des 101 avis relatifs à des projets ont été délibérés par l'Ae. L'autre avis, délibéré par la MRAe d'Île-de-France, portait sur un projet ayant fait l'objet d'un débat public. Pour 5 dossiers, l'avis de l'Ae a porté à la fois sur un projet et sur les mises en compatibilité des documents d'urbanisme avec ce projet.



2. Décisions

Les décisions sur les plans-programmes ont concerné 1 196 dossiers. Environ trois quarts des décisions ont été 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. 268 décisions ont été délibérées collégialement[16].





[16] Notamment pour l'Ae, ces décisions ne pouvant être déléguées, ainsi que dans plusieurs régions

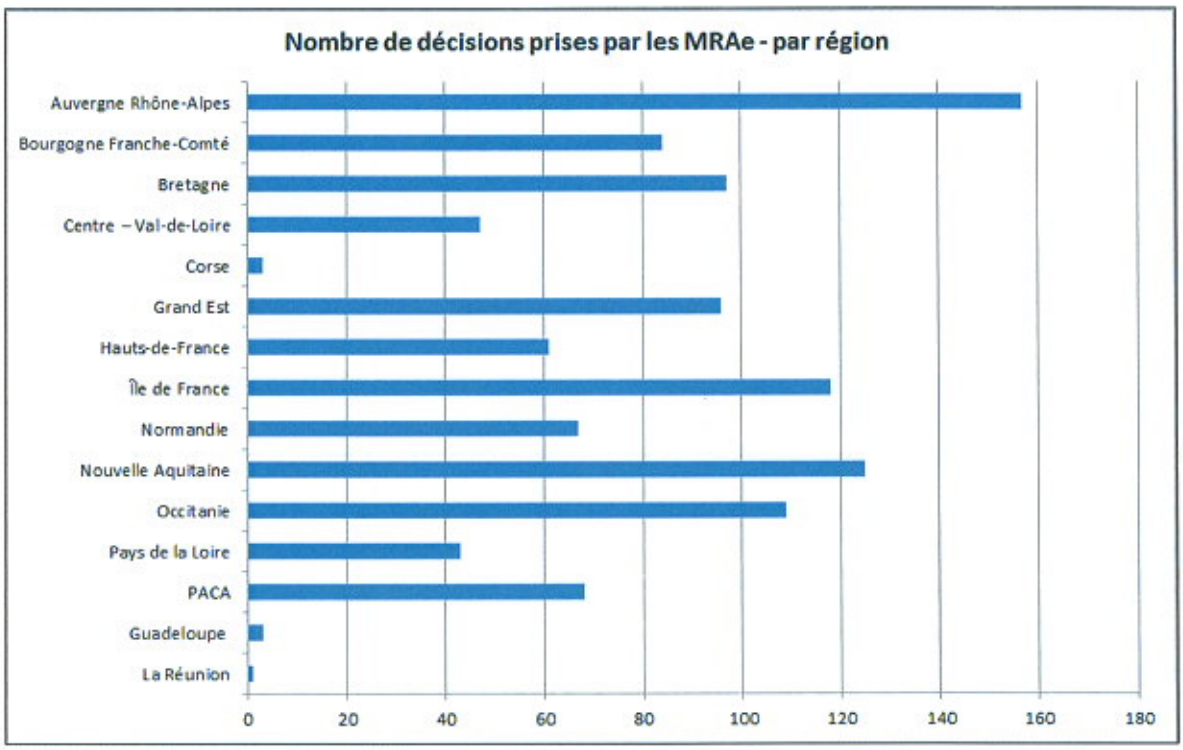
141 dossiers ont été soumis à évaluation environnementale, soit environ 12 % des dossiers, avec une forte disparité selon les plans, programmes ou projets :

- la proportion de soumission est la plus importante pour les PLU : 91 soumissions pour 607 dossiers, soit environ 15 % - mais jusqu'à 20 % pour les révisions de PLU -, et la moitié des 4 PLUi présentés ;

- en revanche, seulement 25 des 355 zonages d'assainissement (7 %) ont été soumis à évaluation environnementale. La proportion est légèrement inférieure pour les 48 plans de prévention des risques examinés par l'Ae (3 plans soumis). Pour l'Ae et les MRAe, ceci conduit à s'interroger sur la pertinence de la soumission à examen au cas par cas de tous les plans de ce type par la règlementation.

En ce qui concerne les projets, 11 des 69 dossiers soumis à l'Ae ont été soumis à étude d'impact, 5 d'entre eux étant liés à des projets eux-mêmes soumis à étude d'impact : seuls 6 d'entre eux ont donné lieu à des demandes d'études d'impact autonomes (soit environ 6 %).

18 recours gracieux ont été instruits ; un recours était en cours d'instruction fin 2016. Ils ont tous fait l'objet d'une délibération collégiale. Environ la moitié des recours ont connu une suite favorable, soit par retrait, soit par modification de la décision contestée.



Première analyse des avis et des décisions de l'Ae et des MRAe en 2016

La formulation d'une synthèse issue de l'analyse des avis et décisions émis en 2016 doit s'accompagner d'une certaine prudence, au regard de la représentativité de l'échantillon des dossiers concernés[17]. Les MRAe et l'Ae souhaitent néanmoins dégager quelques premiers constats et suggestions, afin d'éclairer le plus en amont possible les futurs porteurs de projets, les bureaux d'étude auxquels ils font appel, et contribuer à faciliter la convergence des approches des Autorités environnementales.

Les processus développés dans chacune des régions respectent *a priori* le cadre défini par les différentes réglementations, notamment le code de l'environnement et le code de l'urbanisme qui fixent, par exemple, des délais stricts dans le traitement des dossiers.

Mais les modalités de travail et la forme des avis rendus varient selon les régions. Un travail de convergence dans les méthodes et dans la forme des avis rendus, sans remettre en cause la spécificité de chaque dossier et l'indépendance de chaque MRAe, est projeté à l'échelle nationale pour rendre les approches des autorités environnementales cohérentes et prévisibles pour les porteurs des projets, les plus lisibles et les plus accessibles possibles pour le grand public, mais aussi pour dégager de la disponibilité pour les agents qui préparent les avis.

1. La forme des avis

Plusieurs MRAe ont veillé à ce que le format des recommandations retenu soit autoportant et compréhensible par un non spécialiste, afin d'être accessible au plus grand nombre de lecteurs, l'avis devant être écrit pour être lu. Quelques pratiques communes sont en particulier recherchées :

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

On peut noter que la formulation de recommandations et la rédaction d'une synthèse constituent une nouveauté importante par rapport aux pratiques antérieures de certaines autorités environnementales.

Certaines régions élaborent des avis, ciblés sur les enjeux environnementaux les plus importants, afin de réduire sensiblement le nombre d'absence d'avis et de valoriser concrètement le travail effectué par les équipes des DREAL. Dans certaines régions, un travail est déjà engagé entre la MRAe et la DREAL pour préciser les modalités d'élaboration de tels avis ciblés.

---

[17] Depuis 2009, l'Ae produit une telle analyse pour l'ensemble de ses avis, en ligne à l'adresse suivante : http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/les-rapports-annuels-de-l-ae-r276.html

2. Principaux constats et recommandations relatives aux processus d'évaluation environnementale et à la qualité des rapports environnementaux

La démarche d'évaluation environnementale reste un exercice encore mal pratiqué ou accepté par une majorité de porteurs de projets. Elle n'est pas systématiquement utilisée comme un outil d'aide à la décision.

Parmi les insuffisances relevées, on notera :

- la description de la démarche itérative suivie ;
- la dynamique à l'œuvre sur le territoire pour bien caractériser le contexte ;
- les hypothèses sous-tendant les projections de développement ;
- la hiérarchisation des enjeux environnementaux, en vue de leur traitement proportionné dans l'ensemble du dossier ;
- les différents scénarios (ou variantes) envisagés ;
- les éléments et processus ayant conduit en toute transparence aux choix opérés (hiérarchisation des enjeux, critères de priorisation, arbitrages des conflits d'usage) ;
- les retours des consultations organisées.

C'est pourquoi le travail de pédagogie réalisé par les services de l'État en amont, mais également en aval, de l'avis de l'autorité environnementale apparaît indispensable et déterminant.

L'état initial de l'environnement est souvent très détaillé, au moins en ce qui concerne la biodiversité, mais avec, parfois, un caractère monographique déconnecté du plan ou du programme concerné.

La démarche « éviter / réduire / compenser », lorsqu'elle est réellement mise en œuvre pour chacun de ses termes, manque fréquemment de lisibilité.

Un type de dossiers discutable est en particulier fréquemment rencontré par certaines MRAe : elles sont saisies pour avis sur des modifications de PLU, dont le principal, sinon l'unique, objet consiste à prendre en compte de façon anticipée les conséquences d'un projet dont l'étude d'impact n'a pas encore été soumise à avis de l'autorité environnementale compétente, ni *a fortiori* à enquête publique. Cette façon de faire semblerait motivée par l'idée que cette modification faciliterait l'approbation du projet.

L'Ae et les MRAe ne peuvent qu'appeler l'attention sur les risques juridiques d'une telle option, qui reporte sur le dossier de PLU la responsabilité de présenter « *les solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du plan* », ce qui ne semble pas dissociable de « *l'esquisse des principales solutions de substitution examinées par le pétitionnaire* » du projet, dont le champ est en outre plus restreint. La présentation concomitante pour avis de l'étude d'impact du projet et de la mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec le même projet leur paraît être la seule option cohérente et limitant les risques juridiques pour le projet comme pour le plan.

Le dispositif de suivi des effets du document d'urbanisme, avec la définition des indicateurs retenus (souvent généralistes et peu ciblés), est souvent 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.

La qualité du résumé non technique (clarté, lisibilité, cohérence), parfois insuffisante, ne favorise pas l'appropriation du dossier par un large public. 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 vocation à apporter au public les éléments essentiels de compréhension du dossier et doit, pour cela, constituer une synthèse resituant le projet dans sa globalité. Par ailleurs, 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 identifiables par un public non averti, qui voudrait s'informer sur le projet, par exemple en en faisant un document spécifique.

La présentation des modalités de prise en compte effective par le document d'urbanisme des différentes planifications environnementales de rang supérieur, en premier lieu les SCoT, reste inégale.

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, notamment :

- objectifs du PADD ou énoncés dans le rapport de présentation non traduits dans les pièces opposables du PLU ;
- insuffisante justification de certains zonages (ex : camping en zone d'inondation) ;
- prescriptions succinctes figurant dans le règlement écrit (ex : zones humides classées en zones agricoles avec des prescriptions insuffisamment protectrices).

3. Zoom thématique

3.1 Consommation d'espace

L'extension de l'urbanisation est un des principaux facteurs de l'artificialisation[18] des sols. En règle générale, elle résulte d'un changement d'affectation des sols, traditionnellement désigné par les termes « consommation d'espace » ou encore « consommation foncière ». Les documents d'urbanisme ne conduisent pas inéluctablement à une consommation d'espaces, mais ouvrent la possibilité d'artificialiser de nouveaux secteurs par leur ouverture à l'urbanisation.

L'artificialisation concerne en premier lieu les terres agricoles et est à l'origine de pressions majeures sur l'environnement :

- l'imperméabilisation des terrains favorise le ruissellement. La réduction de l'infiltration réduit la recharge naturelle des nappes et l'évapotranspiration. Il en résulte une aggravation des épisodes de crues, une diminution des débits d'étiage et une augmentation locale des températures en période estivale. Elle réduit ainsi la résilience des territoires, au regard des pluies et sécheresses exceptionnelles, mais aussi au regard du réchauffement climatique ;
- le développement de l'urbanisation peut conduire aux pollutions, chroniques ou accidentelles, des nappes alluviales ou karstiques, naturellement peu protégées ;

[18] D'après le service de l'observation et des statistiques (SOeS) du ministère de l'environnement, l'artificialisation est la transformation des terres agricoles, forestières ou milieux naturels en terres destinées à l'occupation anthropique. 2/3 des terres artificialisées sont imperméabilisées : 50 % de sols non bâtis (parkings, routes, ...) et 1/6 de sols bâtis.

- l'artificialisation des sols appauvrit la biodiversité, qu'elle soit ordinaire ou remarquable, directement par la disparition des habitats, ou indirectement, par leur morcellement.

L'étalement urbain peut avoir bien d'autres impacts sur l'environnement, notamment en termes de déplacements induits, mais aussi de nature économique (baisse du potentiel agricole, et ce d'autant qu'il est constaté que ce sont essentiellement des sols agricoles de bonne qualité agronomique qui sont consommés[19], ou coût des réseaux par exemple), sociaux (augmentation des temps de parcours, désertification des centres villes...) et environnementaux (consommation d'énergie, qualité de l'air).

L'artificialisation des sols, comme leur pollution ou l'excès d'intrants agricoles d'ailleurs, est souvent irréversible et le retour à l'état naturel des sols implique, lorsqu'il est techniquement possible, un coût de remise en état ou une très longue période de remédiation. La prise en compte de la problématique de l'artificialisation des sols s'est renforcée dans les années 2000 en France, ainsi que dans l'Union Européenne.

La consommation d'espaces est donc l'un des facteurs déterminants de l'impact environnemental des documents d'urbanisme, surtout si, en l'absence de démarche d'évitement, ces espaces sont à forts enjeux (zones humides, zones Natura 2000...).

3.1.1 L'artificialisation en France

En France, la stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015-2020 promeut une « nouvelle réflexion pour limiter l'artificialisation et la consommation des terres agricoles ». La loi n°2000-1208 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU), du 13 décembre 2000, a introduit dans la législation de l'urbanisme la notion de renouvellement urbain, mettant l'accent sur la nécessité d'une gestion économe du sol et d'une maîtrise du développement urbain (article L. 102-1 du code de l'urbanisme). Ces principes encadrent également les documents d'urbanisme qui doivent déterminer les conditions permettant d'assurer un équilibre entre renouvellement urbain et utilisation économe des espaces naturels (article L. 102-1). Ces dispositions ont été renforcées par la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010, dite "Grenelle II", et par la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), qui incitent les communes à mener un travail d'analyse des réserves de logement dans le bâti existant avant d'envisager une extension des surfaces urbanisées. La loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche assigne l'objectif de réduire de moitié le rythme de consommation des terres agricoles d'ici 2020. La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014 étend aux espaces naturels et forestiers les mesures prises pour le contrôle de la consommation des espaces agricoles (création des CDPENAF). Enfin, le taux d'artificialisation des sols fait partie des nouveaux indicateurs de richesse sélectionnés suite à la loi dite « Eva Sas » du 13 avril 2015.

Plusieurs bases de données disponibles[20] montrent déjà une situation très dégradée. Selon une estimation médiane, les surfaces artificialisées ont été estimées entre 3 et 5 millions d'hectares de 1981 à 2012, soit une progression de 1,64 % par an et un rythme d'artificialisation moyen de 67 000 ha/an. Les taux d'artificialisation ont fortement progressé autour des grandes agglomérations et sur le littoral méditerranéen et atlantique.

Ce sont dans les départements où la croissance démographique a été la plus élevée entre 1990 et 2010 que la superficie artificialisée a le plus augmenté en valeur absolue. Toutefois, l'artificialisation a progressé dans tous les départements, y compris ceux en baisse démographique. Dans les zones denses déjà fortement artificialisées, la croissance démographique a donné lieu à un surcroît d'artificialisation moins important.

---

[19] Cité dans le rapport du CGEDD-CGAAER « propositions pour un cadre national de gestion durable des sols »- septembre 2015.

[20] Corine Land Cover (http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/donnees-ligne/li/2539.html), Teruti Lucas (http://www.agreste.agriculture.gouv.fr/enquetes/territoire-prix-des-terres/teruti-lucas-utilisation-du/).

Entre 1992 et 2004, sur les 800 milliers d'hectares artificialisés, 410 ont été utilisés pour la construction de maisons individuelles, 150 pour les infrastructures de transports, et 75 pour les équipements de loisirs[21]. Les dernières enquêtes confirment cette tendance. Ce sont également les usages à l'origine de la majeure partie de l'imperméabilisation des surfaces, avec 43 % pour l'habitat et 38 % pour les transports.

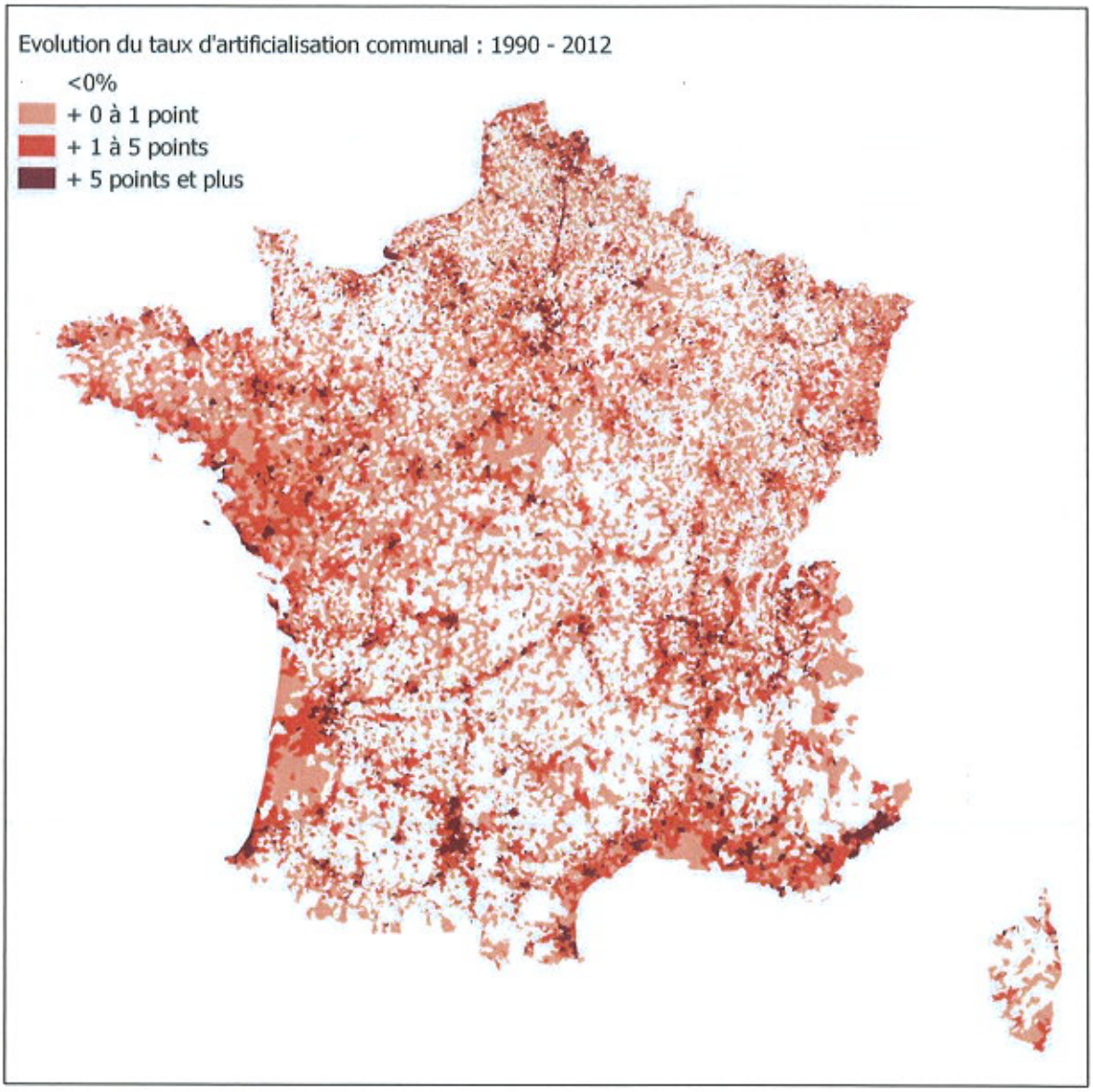


Figure 1 - Évolution des taux d'artificialisation communaux en France entre 1990 et 2012 (Source : Corine Land Cover 2012)

[21] Néanmoins, la consommation d'espace liée à l'habitat tendrait à diminuer au cours des dernières années, alors que celle liée aux activités augmente continuellement depuis 2009.

3.1.2 Analyse de la consommation d'espace dans les documents d'urbanisme par les MRAe

Les MRAe analysent les justifications des consommations d'espace, facteur majeur de l'impact environnemental des documents d'urbanisme, pour construire leur avis et argumenter leur décision de soumission ou non à évaluation environnementale.

Les principaux paramètres examinés sont :

pour l'habitat

- la définition des besoins en logement, les hypothèses d'évolution démographique au regard des tendances récentes et des perspectives INSEE et de desserrement urbain lié notamment à l'évolution de la composition des ménages ;
- les disponibilités, qu'il s'agisse du taux de vacance des logements, des dents creuses, du taux de rétention appliqué à ces surfaces ou des disponibilités sur les zones déjà ouvertes à l'urbanisation ;

pour les activités économiques

- le bilan des disponibilités sur les zones d'activités déjà existantes ;
- les perspectives économiques (projets concrets, demandes dans un passé récent...) et la qualité du projet économique s'il existe.

pour l'habitat comme pour les zones d'activités

- la compatibilité des PLU et cartes communales avec les SCoT et les schémas d'aménagement régionaux (SAR) dans les départements et régions d'outremer ;
- certaines disponibilités foncières comme les friches militaires, industrielles ou commerciales et leur niveau de remise en état dans le cas de sites pollués ;
- le degré d'adaptation de l'offre aux besoins, comme l'utilisation des zonages 2AU dans les PLU ;
- dans les PLU, l'implantation des nouvelles surfaces à urbaniser (AU) au regard des secteurs déjà urbanisées (U) ;
- les prescriptions des secteurs ouverts à l'urbanisation aux plans quantitatif (densité) et qualitatif (éléments graphiques de cadrage dans les orientations d'aménagement programmées des PLU). Ces éléments comme l'implantation et les règles de disposition des bâtiments participent aussi de l'intégration aux paysages.

Les MRAe, outre celles des différents services des DREAL, s'appuient sur les contributions des directions départementales des territoires (DDT), les avis des agences régionales de santé (ARS), ainsi que ceux des commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), lorsqu'ils sont disponibles. En Guadeloupe, en particulier, la MRAe travaille en lien étroit avec cette commission.

Lorsqu'une MRAe s'interroge sur une consommation foncière en apparence trop importante et insuffisamment justifiée, elle le signale dans son avis et formule le plus souvent une recommandation pour que cette consommation soit clairement quantifiée et justifiée. Il s'agit également d'une motivation importante pour demander une évaluation environnementale pour les dossiers soumis à examen au cas par cas, en particulier si le choix des surfaces à urbaniser n'a pas fait l'objet d'une véritable démarche d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) et que les zones à urbaniser affectent des zones à forts enjeux environnementaux (zones humides, nappes non protégées naturellement, sites Natura 2000...)

Certaines MRAe analysent également les pertes d'espaces naturels au profit des espaces agricoles : les documents d'urbanisme et leurs évaluations environnementales sont en général

peu diserts sur ces mutations. Elles peuvent avoir des impacts environnementaux notables, souvent négatifs (disparition de zones humides classées précédemment naturelles, constructions de bâtiments agricoles...) ; elles peuvent dans certains cas présenter un intérêt environnemental (entretien de pelouses sèches, de prairies de montagne ; lutte contre la fermeture des paysages...).

3.1.3 Principaux constats

La consommation d'espaces naturels et agricoles reste forte dans les documents d'urbanisme, y compris dans les territoires en déprise (« diagonale du vide »[22]).

Les MRAe notent un effort de réduction de la consommation d'espaces, entre les documents d'urbanisme préexistants et ceux qui lui sont soumis pour avis. Cet effort est plus significatif dans les PLU ou PLUi, qui doivent être compatibles avec un SCOT volontariste et précis sur la maîtrise des consommations foncières. L'impact des projets reste néanmoins trop souvent analysé à l'aune du précédent document d'urbanisme, en règle générale plus consommateur d'espace, et non au regard de l'état actuel du territoire, alors que la méthode d'évaluation environnementale doit conduire à effectuer cette comparaison avec les *"perspectives d'évolution probable [du territoire concerné] si le plan n'est pas mis en œuvre"*. L'impact environnemental du projet de document est alors sous-évalué, voire considéré comme positif relativement au précédent document opposable. Dans certains cas, ce résultat conduit certaines collectivités à supposer inutile toute démarche « ERC ».

Beaucoup d'informations se trouvent dans les dossiers examinés, mais, à ce stade, ils ne présentent pas une précision et une homogénéité qui permettraient leur exploitation selon des références comparables. La numérisation de ces documents sur l'ensemble de la France en 2020 doit faciliter cette exploitation.

La justification des besoins d'urbanisation reste trop peu développée. La possibilité d'adapter l'offre foncière aux besoins réellement constatés (zonage 2AU) n'est pas toujours exploitée.

Ainsi, les hypothèses de croissance démographique ou économique sont souvent optimistes, voire manifestement surestimées. Dans certains secteurs, elles sont en décalage sensible, et parfois opposé, avec les tendances observées depuis plusieurs années. S'il peut apparaître légitime qu'un territoire veuille se donner les moyens de retrouver des nouveaux moteurs de croissance, d'attirer de nouvelles entreprises et de devenir plus attractif pour une nouvelle population, les dossiers ne fournissent pas toujours les raisons qui permettraient d'enlever les principaux obstacles ou de rendre crédibles de telles hypothèses. Elles sont rarement étayées par un projet cohérent de territoire, intégrant économie, réhabilitation des centres villes ou centre-bourgs, rénovation de l'habitat, association des propriétaires et copropriétaires...

Dans les zones rurales et périurbaines, les évolutions proposées témoignent difficilement d'une volonté de rompre avec les tendances antérieures, qui pourraient notamment se traduire par des formes d'habitat plus denses ou un projet porté par une réflexion plus collective. À part dans le cas des grandes villes, une réflexion sur des formes urbaines plus économes d'espace est plus facilement conduite et portée politiquement à un niveau intercommunal. C'est pourquoi l'Ae et les MRAe accordent la plus grande importance à ce sujet dans leurs avis sur les SCoT, les PLUi et les chartes des parcs naturels régionaux.

La démarche qui permet de passer d'un besoin de logements ou de surfaces d'accueil d'activités à l'extension des surfaces urbanisables n'est pas toujours claire ou convaincante. En premier lieu, les informations et calculs du dossier sur ce point n'apparaissent pas toujours *a priori* lisibles et cohérents. Ensuite, l'inventaire des espaces disponibles (logements vacants, friches, dents creuses) peut manquer de précision. Le raisonnement qui permet de déterminer

---

[22] La « diagonale du vide » est une large bande du territoire français allant de la Meuse aux Landes, où les densités de population sont très faibles par rapport au reste de la France.

les besoins nets en surfaces à urbaniser à partir des besoins bruts (population ou emplois à accueillir) varie selon les collectivités, mais laisse parfois les MRAe dubitatives : le taux de rétention[23] foncière dans les dents creuses peut varier de 20 à 80 % sans explication ; les densités exigées dans beaucoup de SCOT ou de PLU restent faibles ; les quantités confortables d'espaces nouveaux à urbaniser sont peu incitatives à l'égard de la densification, en dépit de la volonté affichée,...

Dans certaines régions, les recommandations des MRAe peuvent dépasser les simples demandes de précisions ou le renforcement de l'argumentation, mais vont jusqu'à réinterroger le projet lui-même : révision des objectifs démographiques en cohérence avec le SCOT, augmentation des densités, réexamen des besoins en zones d'activités, ajustement des règlements pour qu'ils soient à même de garantir la protection annoncée dans les objectifs.

3.1.4 Perspectives

Les MRAe pourraient examiner les bonnes pratiques observées en matière d'objectifs de densité et de consommation d'espace dans différentes situations socio-économiques et à quelles échelles ils ont été fixés, de manière à produire des éléments d'appréciation commun sur l'ensemble du territoire lorsque les situations peuvent être jugées similaires.

3.2 Eau (approvisionnement quantitatif et qualitatif, assainissement)

La prise en compte de la problématique de l'eau dans les plans-programmes examinés par les MRAe diffère selon la nature du plan programme, qui peut être un plan local d'urbanisme (PLU), un zonage d'assainissement (ZA) ou un schéma d'aménagement ou de gestion des eaux (SAGE).

3.2.1 La prise en compte de l'eau dans les PLU

Les MRAe vérifient que la croissance démographique prévue est compatible avec la capacité d'alimentation en eau potable des populations, ainsi qu'avec la capacité de la station de traitement des eaux usées lorsque l'assainissement est collectif, les stations d'épuration respectant désormais la réglementation (directive eaux résiduaires urbaines, notamment) pour la très grande majorité d'entre elles. Une tension sur les ressources en eau potable peut toutefois être observée dans certaines régions[24].

Pour les zones urbanisables où l'assainissement est non collectif, la MRAe vérifie que les parcelles concernées ne se situent pas dans une zone interdite à la construction par le règlement du périmètre de protection rapproché d'un captage d'eau potable et que les sols sont bien identifiés comme aptes à l'accueil de ce type d'assainissement.

Les dossiers de PLU ne comportent en revanche pas (ou que peu) d'indication sur la performance des systèmes d'assainissement pris dans leur ensemble qu'ils soient collectifs (station + réseaux) ou non collectifs. De même, les zonages d'assainissement ou d'eaux pluviales (existants ou en projet) ne sont le plus souvent pas joints, ou sont eux-mêmes en cours d'élaboration ou de révision.

Sans attendre des détails du niveau d'une monographie, la description de l'état initial des masses d'eau (rivières, eaux littorales ou nappes souterraines) au titre de la directive cadre sur l'eau est souvent absente ou peu traitée[25] alors que l'état actuel et prévisionnel de

---

[23] La rétention foncière désigne la conservation par les propriétaires de terrains potentiellement urbanisables.

[24] Ce serait notamment le cas en Occitanie, dans certains secteurs de montagne, où l'eau potable peut entrer en compétition avec l'enneigement artificiel, et sur certaines têtes de bassins hydrographiques de massifs cristallins, à Mayotte ou sur les Hauts de la Réunion.

[25] Y compris pour les eaux superficielles des têtes de bassin ou les eaux souterraines des nappes très sensibles aux pollutions telles que la nappe d'Alsace, les nappes karstiques de Lorraine, la nappe de la craie ...

chaque masse d'eau est publié en annexe de tous les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et que les PLU doivent être compatibles avec les SDAGE, directement ou au travers d'un SCoT, dit « intégrateur » si lui-même a été mis en compatibilité avec ce document. La justification présentée pour un état initial lacunaire est l'absence d'enjeux, les décisions prises au titre des PLU étant considérées comme ne pouvant pas avoir d'impact significatif sur les masses d'eau.

3.2.2 La pertinence environnementale des zonages d'assainissement

Les zonages d'assainissement ont représenté 20 % des dossiers soumis à examen au « cas par cas » examinés par les MRAe : 7 % d'entre eux ont fait l'objet d'une soumission à évaluation environnementale (contre 12 % pour l'ensemble des cas par cas) avec toutefois une très grande variabilité puisque le taux de soumission va de 0 % à 33 % selon les MRAe. Un tel écart peut traduire de fortes disparités régionales ; il traduit plus certainement un besoin de partager au niveau national une approche commune pour les « zonages d'assainissement ». Un travail en ce sens a été engagé par le commissariat général au développement durable, en s'appuyant sur le CEREMA[26]. L'Ae et les MRAe souhaitent le voir aboutir dans les meilleurs délais pour en tirer toutes les consequences : en particulier, la question pourrait se poser d'un meilleur ciblage de l'examen au cas par cas, voire d'une modification des seuils réglementaires de soumission.

Le choix des communes en termes d'assainissement, dicté par les coûts, va du « tout collectif » (hormis quelques « écarts » isolés) au « tout non collectif », d'autres configurations étant intermédiaires :

- lorsque l'assainissement proposé est collectif, la MRAe peut examiner le bon fonctionnement du réseau d'assainissement tant en période normale qu'en période de fortes pluies et, *a contrario* en période de sécheresse, la capacité des milieux récepteurs à supporter les effluents résiduels (domestiques et non domestiques), tenant compte de la capacité de la station d'épuration et de la mise en œuvre du zonage.
- lorsque l'assainissement proposé est non collectif, la MRAe recherche la présence de captages d'eau potable ou de zones de baignade, mais peut aussi se positionner sur la prise en compte du milieu récepteur, la place disponible et l'aptitude des sols, l'adéquation des dispositifs d'assainissement proposés avec ces deux derniers paramètres, ainsi que sur le fonctionnement, souvent perfectible, des dispositifs d'assainissement existants. Il arrive fréquemment que les éléments figurant dans les dossiers ne permettent pas de répondre à l'ensemble de ces interrogations.

3.2.3 Le degré de précision des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)

Il est apparu que les SAGE étaient peu précis, même sur la thématique de l'eau : l'état initial et le diagnostic sont correctement renseignés voire de qualité, et l'ambition environnementale est présente. Toutefois la consolidation de ces ambitions est nécessaire pour le respect des objectifs et échéances de la directive cadre sur l'eau, de même qu'une vigilance renforcée pour la définition des déclinaisons opérationnelles et la mobilisation des leviers d'action pertinents. Des appréciations souvent trop directement conclusives et manquant d'argumentations précises rendent difficiles l'évaluation de ces documents.

3.2.4 Perspectives

L'année 2017 pourrait être mise à profit pour dégager des éléments de doctrine sur les schémas d'assainissement tant sur le contenu des dossiers à recevoir que sur la façon de les analyser.

---

[26] Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

Par ailleurs, et plus fondamentalement, la pratique consistant à présenter séparément les documents d'urbanisme et les zonages d'assainissement n'apparaît pas très cohérente, en particulier à l'échelle intercommunale, compte tenu de l'évolution prévue des compétences pour la gestion de l'eau. Ainsi, il serait plus logique que l'analyse en profondeur des schémas d'assainissement soit faite à l'occasion de l'examen de ces documents, dont ils devraient être l'un des éléments. Dans le même esprit, lorsqu'ils sont présentés, les zonages d'assainissement devraient être accompagnés de schémas directeurs d'assainissement.

Parmi les différents types de schémas, si la gestion des eaux usées apparaît progressivement de mieux en mieux maîtrisée, celle des eaux pluviales reste encore peu innovante, notamment lorsque les documents d'urbanisme prévoient l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation.

3.3 Mobilité et transition énergétique

La prise en compte des mobilités et de la transition énergétique dans les plans-programmes examinés par les MRAe concerne essentiellement les documents d'urbanisme. Ces thèmes s'inscrivent plus largement dans la lutte contre les changements climatiques, notamment par la réduction des consommations énergétiques et par la réduction de la vulnérabilité des territoires à ces changements.

À terme, les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET), que devront élaborer les EPCI de plus de 20 000 habitants, deviendront l'outil de planification privilégié pour atténuer le changement climatique, développer les énergies renouvelables et maîtriser la consommation d'énergie ; ils font partie de la liste des plans et programmes, qui doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale, tel que définie dans l'article R. 122-17 du code de l'environnement.

Aujourd'hui, les documents d'urbanisme abordent rarement les thèmes de la mobilité et de la transition énergétique, principalement dans les objectifs de leur plan d'aménagement et de développement durable (PADD). Lorsqu'ils le font, ces thèmes sont néanmoins souvent traités de façon très générale, sans lien réel avec les enjeux du plan ou du programme. En particulier, ces objectifs ne sont pas toujours accompagnés de mesures prescriptives qui pourraient les rendre opérationnels, ni des indicateurs de suivi permettant d'en mesurer les effets.

3.3.1 Les mobilités

Cette question n'est abordée que de façon épisodique et rarement à la bonne échelle.

De façon générale, le sujet des mobilités paraît devoir être développé en situant le territoire, sur lequel porte le document d'urbanisme évalué, dans le contexte de ses relations avec les territoires voisins. Pour un PLU, l'organisation des déplacements doit être abordée *a minima* à l'échelle de l'intercommunalité à laquelle la commune appartient, ainsi qu'à l'échelle du SCoT, lorsqu'il existe, en tenant compte du périmètre d'intervention de l'autorité organisatrice des transports urbains, des dynamiques démographiques du territoire et de la répartition des différentes fonctions urbaines (habitat, activités, commerces, loisirs) sans se limiter aux déplacements domicile-travail. Il peut également être pertinent de tenir compte des territoires voisins, voire à l'échelle régionale ou interrégionale dans certains cas, lorsque ceux-ci peuvent être structurants pour le territoire concerné.

En zone rurale, ce sujet peut rarement avoir de traduction opérationnelle dans l'écriture des règlements. Ponctuellement, certaines MRAe ont pu s'exprimer sur l'absence d'évaluation de l'impact du développement urbain dans des zones non ou mal desservies et générant de longs déplacements domicile-travail.

La question des modes « actifs » (vélo, marche à pied,...) est rarement envisagée et en zone urbaine, les schémas de déplacement par mode doux et surtout le vélo sont peu fréquents et de qualité inégale. Leur absence ou insuffisance est pour l'instant peu relevée par les MRAe.

Les leviers utilisables dans les PLU ne sont pas efficients en dehors des agglomérations disposant de réseaux de transports collectifs urbains consistants. Néanmoins, certaines MRAe insistent sur l'articulation à prévoir entre les nouveaux secteurs d'urbanisation et les transports collectifs (accès aux équipements, parcs relais).

A fortiori, peu de lien est fait entre cette thématique et les orientations d'aménagement et de programmation des PLU qui, pourtant, peuvent prévoir des nouvelles voiries, qui apparaissent alors rarement motivées au regard de raisons environnementales, dans une démarche globale d'organisation et d'optimisation des déplacements. La question des installations de charge pour les véhicules à motorisation électrique n'est également pas abordée.

Le lien n'est quasiment jamais fait non plus avec les impacts des déplacements, en termes de qualité de l'air et de bruit, notamment dans les secteurs fortement urbanisés, alors que des expositions excessives pourraient conduire à des choix, qui ne peuvent être assumés de façon cohérente que dans un document d'urbanisme. Les effets de ces nuisances liées à la circulation automobile sur la santé humaine sont très rarement analysés alors qu'elle est altérée par celles-ci dans de nombreuses régions de France.

3.3.2 La transition énergétique

Pour un document d'urbanisme, indépendamment des questions de mobilité, le traitement des questions relatives à la transition énergétique et au changement climatique peut prendre plusieurs formes.

En termes d'atténuation des changements climatiques, les mesures de maîtrise des consommations d'énergie (des bâtiments, des équipements ou des aménagements) et la promotion des énergies renouvelables sont, curieusement, assez peu abordées, voire pas du tout. Ce point a même pu être constaté dans certaines situations où une commune s'était dotée d'un Agenda 21 ou s'était portée candidate à un label "territoire à énergie positive". Le rappel de telles initiatives, *a fortiori* lorsque la commune ou le groupement de communes a approuvé un plan climat énergie territorial, et de leur portée pour le territoire, apparaîtrait pour le moins opportun.

Dans le même esprit, les orientations concernant les énergies renouvelables apparaissent peu développées - à l'exception, dans certains documents, de prescriptions pour le bâti -, y compris dans l'analyse de l'articulation du document d'urbanisme avec un schéma régional climat-air-énergie ou avec un schéma régional éolien, même lorsque le territoire concerné est identifié comme favorable à de tels développements. Si la promotion de certaines énergies renouvelables peut apparaître, à certains endroits, comme peu compatible avec la préservation des enjeux patrimoniaux et paysagers, le document d'urbanisme apparaît pourtant comme le document permettant, à l'échelle la plus fine, de soulever concrètement la question de cette cohérence. Faute d'être abordée explicitement, cette question risque de ralentir la transition énergétique.

Il est surprenant de constater que les questions d'adaptation des territoires aux changements climatiques sont très rarement évoquées. Ceci concerne principalement les risques de submersion marine et, plus généralement, d'inondations, d'évolution de la ressource en eau et de gestion des milieux aquatiques (grand cycle de l'eau) et, de façon indirecte, les conséquences pour la qualité de vie (îlots de chaleur, consommation énergétique) ou en termes de perturbations écologiques. En secteur littoral notamment, les principales marges de progrès identifiées au regard des sensibilités environnementales portent sur l'anticipation des évolutions probables du trait de côte, sous l'influence du réchauffement climatique, qui apparaissent encore insuffisamment prises en compte.

Au résultat, même si le diagnostic territorial ou le PADD y font parfois référence, les prescriptions opérationnelles restent encore très rares.

La faiblesse observée du volet sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre ou le manque d'objectifs chiffrés proviennent vraisemblablement d'une faible connaissance et, *a fortiori*, d'une faible utilisation par les collectivités d'outils de référence pour évaluer ces émissions. Cela est d'autant plus dommageable qu'un outil existe d'ores et déjà pour réaliser l'évaluation *ex ante* des SCoT et PLU[27]. Ces derniers proposent des indicateurs sectoriels et globaux à même de rendre compte de façon quantifiée des émissions de GES produites, via les actions proposées dans les SCoT et PLU. Ces indicateurs devraient notamment s'appuyer sur les objectifs définis dans les schémas régionaux climat-air-énergie, les orientations et actions des documents d'urbanisme devant les prendre en compte.

4. Cohérence des plans et programmes entre eux

Les avis et décisions rendus par les MRAe portent, dans leur très grande majorité, sur des documents d'urbanisme. Ces derniers sont la traduction territoriale et opérationnelle de prescriptions contenues dans des documents cadres de « rang supérieur », avec lesquels ils doivent être compatibles ou dont ils doivent tenir compte. Les avis des MRAe comportent d'ores et déjà des premières interrogations concernant quelques aspects de cet « emboîtement des territoires ».

De façon générale, plusieurs MRAe font le constat que l'articulation des documents d'urbanisme avec les différentes planifications environnementales mériterait d'être améliorée par les bureaux d'études. Bien que leurs productions soient volumineuses, elles comportent parfois de longs passages sans rapport direct avec le sujet traité. Ceci pourrait mériter une démarche d'information spécifique à leur intention. Les cartographies et inventaires que ces bureaux fournissent sont néanmoins largement utilisés.

4.1 Les documents d'urbanisme intercommunaux : schémas de cohérence territoriale (SCoT) et plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi)

Les documents d'urbanisme et de planification à caractère supracommunal que sont les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et, dans une moindre mesure, les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) sont, en règle générale, soumis à évaluation environnementale et doivent faire l'objet d'un avis des MRAe depuis leur mise en place.

À ce titre, 40 avis ont été rendus par les différentes MRAe concernées (30 SCoT et 10 PLUi). En outre, l'Ae a mis en œuvre son pouvoir d'évocation sur un cas complexe où les enjeux environnementaux étaient importants[28] (révision du SCoT de Nantes - Saint-Nazaire). En outre, 4 PLUi ont fait l'objet d'un examen au cas par cas. Dans trois cas, la MRAe compétente les a soumis à évaluation environnementale. À noter enfin qu'un SCoT à cheval sur deux régions a donné lieu à deux avis concordants des deux MRAe, après concertation entre elles.

Toutes les collectivités territoriales n'entretiennent pas le même rapport à la planification spatiale à grande échelle : l'existence de documents de planification ayant une force d'opposabilité (schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF), plan d'aménagement et de développement durable en Corse (PADDUC) schémas d'aménagements régionaux (SAR) dans les départements d'outremer ou directives territoriales d'aménagement dans plusieurs autres régions) a une incidence notable sur le contenu et la portée des SCoT et des PLUi.

Les réalités économiques ou géographiques contrastées dans les aires métropolitaines, les zones à pression frontalière ou touristique ou dans les secteurs ruraux ou montagnards, conduisent à aborder les exercices d'élaboration ou de révision des SCoT et des PLUi de manières diverses. Des différences culturelles peuvent jouer également, comme le fait

---

[27] GES SCoT et GES PLU développés par le CEREMA et l'ADEME.
[28] Territoire concerné par le projet d'aéroport du Grand Ouest, à Notre-Dame-des-Landes (44).

apparaître la cartographie nationale de l'avancement de leur approbation. La mise en place des MRAe ne semble pas avoir eu d'impact sur le rythme de mise en œuvre ces documents « post Grenelle », dont le calendrier est pourtant contraint.

Moyennant cette diversité d'approches, des points saillants émergent toutefois.

L'élaboration d'un SCoT ou d'un PLUi est un processus long et il est nécessaire que l'évaluation environnementale accompagne les étapes de la construction progressive des choix en fonction des contraintes. Ce n'est pas encore systématiquement le cas, les Autorités environnementales ayant eu à de nombreuses reprises le sentiment d'avoir à apprécier un exercice final, plaqué sur des options préétablies à justifier. Il conviendrait ainsi de rappeler la finalité de l'évaluation environnementale, encore plus nettement pour ce qui concerne ces documents, aux maîtres d'ouvrage, ainsi qu'aux services de l'État qui, en tant que personne publique associée, doivent être vigilants sur le déroulement de la démarche.

L'adoption d'un tel document passe par la construction progressive d'un consensus politique entre plusieurs élus. La tentation peut être forte, pour obtenir l'adhésion sur un projet de territoire, tel que le dessine le SCoT, de faire une part belle à des demandes locales qui, sans être contraires aux orientations d'ensemble, peuvent en limiter la portée ou la dynamique. Les MRAe ont pu constater cette dialectique dans des dossiers qui leur étaient soumis. Faute de SCoT réellement prescriptifs, qui existent mais sont encore assez rares, la réponse passe par un suivi rigoureux avec des indicateurs permettant de rectifier la trajectoire, si les constats d'une dérive par rapport aux objectifs se font jour.

Sur les thématiques qui apparaissent plus spécifiquement à cette échelle, il convient d'évoquer, en cohérence avec les volets thématiques développés plus haut :

- *la consommation d'espace* : dès lors que les orientations et prescriptions des SCoT s'imposent à la plupart des autres documents d'urbanisme, les Autorités environnementales ne peuvent qu'être attentives à la qualité des justifications et aux options les plus économes de l'espace (« *le territoire est le patrimoine commun de la nation* »). Les justifications de dimensionnement des besoins fonciers se fondent souvent sur des hypothèses de croissance démographiques ambitieuses pour le moyen terme. S'agissant des besoins liés à l'économie, ils sont parfois approchés dans une logique d'offre pour susciter la création d'emplois, sans qu'il n'y ait de corrélation avec des analyses par filières, alors que l'échelle d'un SCoT offre l'opportunité d'une mise en cohérence entre les différents projets. La thématique du recyclage foncier est peu développée en général et la densité urbaine des zones nouvelles fait rarement l'objet de prescriptions minimales dans les SCoT ;
- *la bioversité et les continuités écologiques* : les aspects réglementaires de protection sont normalement pris en compte. Les continuités fonctionnelles sont généralement mentionnées mais la traduction du schéma régional de cohérence écologique à une échelle plus fine, celle du SCoT ou du PLUi, est inégale ainsi que le caractère prescriptif pour les documents locaux. Les Autorités environnementales recommandent, au-delà des approches réglementaires, de veiller à la cohérence systémique des choix opérés en la matière.

4.2 L'articulation des plans locaux d'urbanisme (PLU) avec les autres planifications

Le SCoT, avec lequel le PLU doit être compatible, est un projet de territoire visant à mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles, notamment en matière d'habitat, de mobilité, d'aménagement commercial, d'environnement et de paysage. La compatibilité avec un SCoT ne dispense pas le PLU d'affiner ses propres objectifs et de justifier ses choix, par exemple au regard de la localisation précise des enjeux.

En effet, il est essentiel de décrire les interconnexions, actuelles et projetées, y compris interrégionales, entre les documents d'urbanisme et entre les villes, ce que beaucoup de dossiers ne font pas encore, en dépit des réformes territoriales récentes qui créent des nouvelles collectivités et qui conduisent à des transferts de compétences. Les enjeux du

territoire en complément de sa description doivent être exposés. Les causes d'une augmentation ou d'une baisse de la démographie doivent être repérées.

Plusieurs MRAe font le constat de faiblesses dans un certain nombre de documents qui leur sont soumis, même si elles enregistrent souvent des progrès par rapport aux plans précédents : outre celles qui concernent la consommation d'espace (voir plus haut), les cas les plus fréquents concernent l'absence de références aux orientations environnementales des SCoT, ainsi qu'à d'autres planifications environnementales.

L'articulation dans le temps des démarches d'élaboration des SCoT et des PLU n'est pas toujours heureuse. Certaines MRAe ont même observé des PLU visiblement terminés à la hâte avant que les prescriptions discutées dans le cadre d'un SCoT en cours d'élaboration ne s'appliquent !

Les PLU et cartes communales respectent généralement les objectifs du SCOT, mais dans un contexte, où les SCOT restent le plus souvent peu contraignants. Certaines recommandations peuvent aller jusqu'à une ré-interrogation du projet lui-même : revoir les objectifs démographiques en cohérence avec le SCoT, accroître l'ambition en matière de densité de construction, ré-examiner les besoins de surface consacrée aux zones d'activités, ajuster le règlement pour qu'il soit à même de garantir la protection annoncée de certains éléments d'intérêt.

4.3 Le cas particulier de l'Île-de-France

L'Île-de-France connaît, comme les SAR ou le PADDUC, un niveau de planification supplémentaire avec le schéma directeur de la région d'Île-de-France (SDRIF), avec lequel les SCoT et certains PLU (en l'absence de SCoT) doivent être rendus compatibles. Au-delà des affirmations, parfois peu argumentées, des dossiers sur cette compatibilité, dans un contexte où les interprétations de certains points particuliers du SDRIF ne sont pas toujours consensuelles, il n'est pas toujours simple de l'apprécier. Sans chercher à se prononcer sur la compatibilité ou la non compatibilité, la MRAe est alors amenée à demander de mieux argumenter et justifier certaines articulations du SCoT ou du PLU avec les options du SDRIF, dans un contexte où, précédemment, les avis d'autorité environnementale laissaient souvent ce point complexe être pris en charge dans les avis de l'État. Compte tenu de l'enjeu particulièrement élevé de la réduction de la consommation de nouveaux espaces actuellement naturels ou agricoles, la MRAe s'est interrogée à plusieurs reprises sur l'opportunité de soumettre ou non à évaluation environnementale des projets de PLU qui mobilisent des pastilles d'urbanisation prévues par le SDRIF, mais sans que les informations accompagnant la demande de décision au cas par cas permettent de bien comprendre le besoin identifié et le projet en réponse qui justifient cette mobilisation, au regard notamment des enjeux environnementaux.

4.4 Trame verte et bleue (TVB)

À ce stade, la prise en compte de la trame verte et bleue et des continuités écologiques dans les plans-programmes examinés par les MRAe diffère significativement selon les régions et le degré de connaissance ou de moyens des collectivités.

D'une façon générale, le SRCE est toujours cité, avec des commentaires sur les options concernant le territoire du PLU ou du SCoT. Dans le cas particulier des régions où il n'y a pas de SRCE, si la dimension TVB du PADDUC est évoquée, en revanche celle du SDRIF est systématiquement passée sous silence ; aucune contradiction n'a néanmoins été identifiée pour l'instant.

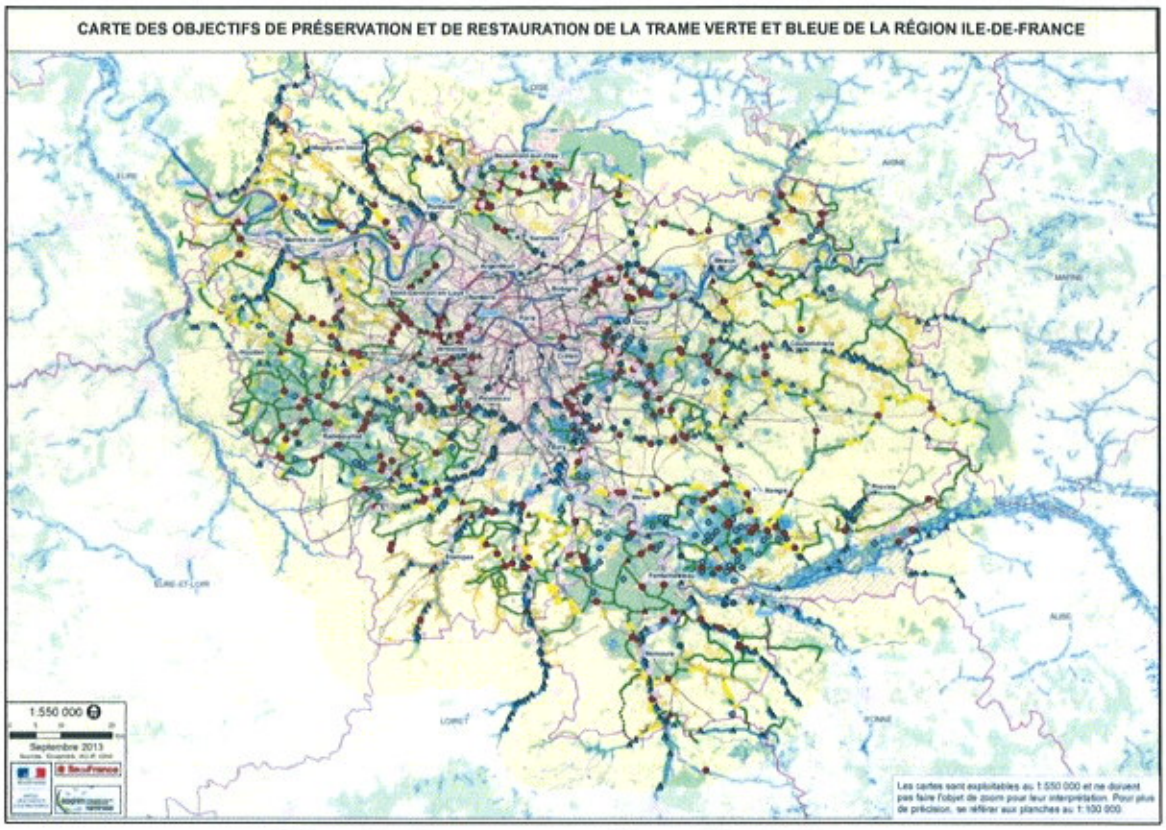


Figure 2 : Trame verte et bleue d'Île de France

4.4.1 La place de la TVB dans l'analyse de l'état initial

La trame verte et bleue est le plus souvent traitée dans un paragraphe consacré aux milieux naturels. Elle est souvent associée à la thématique "zones humides"[29] et aux réservoirs de biodiversité. La prise en compte de la biodiversité ordinaire, enjeu majeur de la TVB, souffre de la focalisation de beaucoup de documents d'urbanisme sur la biodiversité remarquable (espaces et espèces protégés), généralement moins soumise aux pressions urbaines, contrairement à la biodiversité ordinaire. Globalement, on observe que peu de PLU proposent leur propre TVB à l'échelle du territoire communal. Lorsque cela est fait, les liens avec les territoires environnants sont généralement absents.

[29] Comme pour beaucoup de projet, la thématique « zone humide » est trop rarement également associée à la thématique « eau », ce qui tend à considérer essentiellement leurs caractéristiques biologiques, et à faire négliger la prise en considération de leurs fonctionnalités hydrauliques (rôles éponge, filtre, etc.).

Quelques définitions[30] et rappels juridiques

Le code de l'environnement définit la trame verte et bleue comme étant un réseau formé de continuités écologiques terrestres et aquatiques identifiées par les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) ainsi que par les documents de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements auxquels des dispositions législatives reconnaissent cette compétence et, le cas échéant, celle de délimiter ou de localiser ces continuités. Les documents d'urbanisme, les Schémas de cohérence territoriale (SCoT), les Plans locaux d'urbanisme (PLU ou PLUi) et les cartes communales doivent obligatoirement prendre en compte le Schéma régional de cohérence écologique (SRCE). En outre, le code de l'urbanisme, donne à ces derniers comme objectif propre, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques[31].

4.4.2 Les modalités de prise en compte de la TVB - L'application de la démarche (ERC)

La justification des choix des éléments constitutifs des continuités écologiques sont souvent à approfondir en termes de méthodes utilisées ou de restitution d'études spécifiques. Mais certains dossiers, tout en prenant en compte le SRCE, n'identifient tout simplement pas la trame verte et bleue à l'échelle communale ou, s'ils le font, ne prennent pas en compte les caractéristiques des territoires environnants, ou les choix des PLU contigus.

Dans la démarche d'évaluation environnementale, la cohérence fait souvent défaut entre l'analyse de l'état initial de l'environnement et les intentions volontaristes affichées (dans le PADD), d'une part, et les orientations du projet de plan, d'autre part. La question n'est en outre généralement pas traitée en termes d'impacts de ces orientations.

Les SCoT analysés, avec lesquels les PLU doivent être compatibles, identifient les enjeux de la TVB sur leur territoire, mais paraissent insuffisamment prescriptifs sur la prise en compte de la TVB et sur la préservation des continuités écologiques.

S'agissant plus particulièrement des PLU et en termes de marges de progrès, les MRAe insistent dans leurs avis, pour que la problématique de la biodiversité ordinaire et des continuités écologiques soit mieux appréhendée ; certaines[32] recommandent des justifications plus abouties sur la définition (méthodologies employées, restitution d'études spécifiques) des éléments présentant un intérêt écologique (zones humides, haies, boisements, éléments constitutifs de la TVB) et sur la mise en œuvre de la démarche ERC. Des actions concrètes, pourtant simples, pour préserver ou restaurer le fonctionnement de corridors en zone urbaine, sont rarement envisagées dans les règlements des PLU.

Les collectivités ne semblent pas utiliser de zonages indicés TVB (généralement en N ou A), en application des dispositions de l'article R. 151-43 4° du code de l'urbanisme[33].

4.4.3 Perspectives

L'année 2017 pourrait être mise à profit pour préciser des éléments de doctrine pour apprécier la prise en compte de la TVB dans les documents d'urbanisme, avec notamment la définition d'une grille d'analyse des dossiers et des types de recommandations qui pourraient être partagés par les MRAe, afin d'encourager les collectivités à améliorer leurs démarches.

---

30 Art. R. 371-16 du code de l'environnement.

31 Des dispositions spécifiques aux SCoT et aux PLU reprennent ensuite cet objectif (article L. 141-10 pour les SCoT et L. 151-23 pour les PLU), et le déclinent ensuite dans le projet d'aménagement et de développement durables (article L. 141-4 pour les SCoT, article L. 151-5 pour les PLU) et le document d'orientation et d'objectifs des SCoT (article L. 141-10).

32 Cas des Pays de la Loire, par exemple.

33 Depuis l'adoption de la loi pour la reconquête de la biodiversité et des paysages, l'article L.113-29 instaure la possibilité, pour les documents d'urbanisme de classer en espaces de continuités écologiques des éléments de la TVB.

En termes de méthode, une grille de lecture de la prise en compte de la TVB dans les documents d'urbanisme devrait s'intéresser aux points suivants : est-il fait référence au SRCE, au PADDUC, au SDRIF ou aux SAR[34] et le cas échéant, à la TVB identifiée dans un SCoT ou un PNR ? La collectivité a-t-elle a réalisé un travail spécifique de déclinaison de la TVB sur son territoire et les méthodologies d'identification de la TVB (et des ZH) sont-elles précisées ? les continuités écologiques font-elles l'objet d'un zonage adapté ou est-il noté que les espaces ouverts à l'urbanisation concernent la TVB ? les éventuels impacts sur la TVB sont-il identifiés et la démarche Éviter-Réduire-Compenser (ERC) a-t-elle été appliquée ?

Par ailleurs, une acculturation sur la mise en œuvre de la démarche Éviter-Réduire-Compenser, pour la préservation de la fonctionnalité des continuités écologiques, mériterait d'être engagée.

4.5 Plans de prévention des risques

La référence aux plans de prévention des risques (PPR), quand ils existent, dans le corps du document d'urbanisme, n'est pas systématique ; ils lui sont, alors parfois, simplement annexés en tant que servitude d'utilité publique. En particulier, la démonstration n'est, parfois, pas apportée que le zonage et les règlements proposés sont bien cohérents avec les prescriptions réglementaires que le PPR contient. Toutes les conclusions des derniers épisodes pluvieux sur une grande partie du territoire ne semblent pas non plus avoir été tirées au regard de ce risque. C'est le cas, par exemple, lorsque le niveau des plus hautes eaux connues par le PPRi a été dépassé depuis. Il serait, de toutes façons, plus pertinent de revenir à des considérations hydrologiques en termes d'aléas et de vulnérabilité que de se baser sur des événements ponctuels qui n'ont que valeur d'exemple.

[34] Le PADDUC, le SDRIF et les SAR valent SRCE dans ces régions.

Fonctionnement des MRAe en 2016
Premiers enseignements

1. Composition des MRAe et de l'Ae en 2016

L'Ae a été créée en 2009. Fin 2016, elle était composée de 15 membres (9 membres permanents et 6 membres associés).

La ministre chargée de l'environnement a pris deux arrêtés nommant les membres des MRAe :

- un arrêté du 12 mai 2016 a permis la création et la mise en place de toutes les MRAe ;

- il a été complété par un arrêté du 19 décembre 2016.

La plupart des MRAe métropolitaines sont ainsi 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 de Corse et des DOM sont constituées de deux membres permanents et de deux membres associés (un titulaire et un suppléant, dans chaque cas). La MRAe de Corse aura prochainement une composition similaire aux autres MRAe métropolitaines.

Des membres suppléants restent à désigner dans les régions Hauts-de-France, Île-de-France et Normandie (membre permanent) et dans les Pays de la Loire (membre associé).

Au total, ce sont 79 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 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 activité[35] 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. Premiers mois de fonctionnement des MRAe[36]

Dans chaque MRAe, les premières réunions ont été consacrées à la définition de leurs organisation et règles de délibération, notamment en ce qui concerne l'organisation de la collégialité en leur sein et la délégation de signature aux membres permanents. Les réunions d'installation ont, en grande majorité, été suivies d'un communiqué de presse.

L'élaboration de la convention précisant les modalités de fonctionnement entre la MRAe et la DREAL a constitué la première priorité de chaque MRAe. Toutes les conventions sont désormais finalisées, certaines restent encore à approuver formellement : dans plusieurs régions, la mise en place de cette réforme de l'autorité environnementale est concomitante

---

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

[36] 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

régulières avec ceux-ci et certains membres de MRAe de participer à des réunions d'information et de discussion avec des services de collectivité ou des bureaux d'études.

- la mise en ligne sur Internet des avis et des décisions est 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 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).

Les moyens dont disposent les MRAe sont attribués par les responsables listés dans le tableau en 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[37] central	Secrétaire générale du MEEM[38]
Autres agents du CGEDD (équipe permanente de l'Ae, communication)	Temps passé Missions	Programme 217 BOP[39] central	Secrétaire générale du MEEM[40]
Membres associés (de l'Ae, des MRAe)	Indemnités	Programme 217 BOP central	Secrétaire générale du MEEM
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 auprès des présidents de MRAe pour apprécier, de façon sommaire mais aussi robuste que possible, les moyens engagés en 2016 pour assurer le fonctionnement de ce nouveau dispositif qui a été mis en place à effectif constant. Ils sont principalement de quatre types :

- le temps consacré par les membres permanents du CGEDD au fonctionnement des MRAe et de l'Ae : les membres de l'Ae consacrent en moyenne 50 % de leur temps à l'Ae (100 % pour l'équipe permanente), certains étant en outre présidents ou membres d'une MRAe ;

---

[37] Budget opérationnel de programme.
[38] Ministère de l'environnement de l'énergie et de la mer.
[39] Budget opérationnel de programme.
[40] Ministère de l'environnement de l'énergie et de la mer.

avec celle de la fusion des régions et, en conséquence, de celle des DREAL, ce qui peut expliquer le délai nécessaire à cette validation.

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 entre 8 et 16 réunions ; deux MRAe ont tenu un nombre de réunions plus limité. 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. En 2016, tous les avis rendus par les MRAe ont été consensuels entre les membres participant à leurs délibérations.

À l'expérience des sept premiers mois de mise en œuvre de la réforme, les principales difficultés sont liées à la charge de travail, notamment liée à la mise en place de la réforme : 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. 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 moyen suffisants.

3. 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 :

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

- il mobilise tous les membres de la MRAe :

  - selon le type de délibération retenu, la totalité des membres ou une partie d'entre eux relisent le projet d'avis en amont de la délibération et formulent toute réaction de fond ou de forme ;
  - le 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 et apporte les modifications qui apparaissent nécessaires à la finalisation de la proposition soumise à la délibération de la MRAe ;
  - le président de la MRAe organise les travaux de la MRAe, dès la saisine 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 et, parfois, organise ou assume leur notification. Certaines de ces missions sont parfois assurées par un membre permanent de la MRAe ayant reçu délégation. Il est généralement l'interlocuteur privilégié de la MRAe en externe, en particulier des préfets et de leurs services et des représentants des grandes collectivités. Ce qui n'empêche pas les agents des DREAL d'avoir des relations

- la prise en charge des indemnités[41] des membres associés et des frais de déplacements de tous les membres des MRAe. On peut regretter, à ce stade, les délais anormalement élevés de prise en charge des membres associés, principalement en termes d'indemnités : même si la décision qui en a validé le principe a été tardive et sa mise en place est complexe, la comparaison avec l'organisation en place vis-à-vis des commissaires enquêteurs n'est, pour l'instant, pas flatteuse. Le processus similaire n'a en outre pas encore été engagé vis-à-vis des membres associés de l'Ae.

- 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 relèvent 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 MRAe[42]. En 2016, année de fusion de plusieurs DREAL, plusieurs postes sont restés vacants.

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

L'analyse du bilan 2016 conduit à constater :

- le très fort investissement de tous pour la bonne mise en œuvre de la réforme, ayant ainsi conduit à un grand nombre d'avis et de décisions sur une période à peine supérieure à 6 mois ;

- globalement sur l'année, une activité stable de l'Ae, à l'exception de l'instruction des décisions au cas par cas qui a doublé, du fait des nouvelles compétences qui lui ont été transférées sur les PPR ;

- une activité en partie soutenue par le souhait de plusieurs collectivités de transformer leurs plans d'occupation des sols en plans locaux d'urbanisme, préalablement à l'élaboration obligatoire de plans locaux d'urbanisme intercommunaux ;

- une proportion variable, mais significative dans certaines régions, de l'absence d'avis sur des documents d'urbanisme, indirectement liée à des moyens insuffisants ;

- la réduction, dans certaines DREAL, de l'implication dans les missions "hors MRAe" ("intégration environnementale", "autorité environnementale des projets") au profit de cette mission, 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.

---

[41] 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.

[42] 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.
Selon les dossiers, 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.

La secrétaire générale du ministère de l'environnement, responsable des programmes du ministère de l'environnement, a demandé aux préfets, responsables de BOP, de maintenir en 2017 les moyens consacrés à ces missions au même niveau qu'en 2016. L'Ae et les MRAe en prennent acte et souhaitent que tous les efforts soient faits pour recruter les effectifs nécessaires et, notamment, pour pourvoir les postes vacants ou susceptibles de l'être.

Elles s'interrogent néanmoins sur le bon équilibre entre les différentes missions des équipes de DREAL, l'objectif commun à l'Ae, aux MRAe et aux DREAL étant d'améliorer l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques, le plus en amont possible. L'atteinte de cet équilibre nécessitera probablement une concertation approfondie entre les MRAe et les DREAL pour proportionner au mieux les avis des Autorités environnementales en fonction des 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. À l'expérience des années 2016 et 2017, ceci devrait aussi conduire à s'interroger sur des renforcements ponctuels de certaines équipes, tenant compte des volumes d'activité constatés suite à la mise en place de la réforme.

Dans tous les cas, néanmoins, 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 "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.

4. 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 mai 2016, une première réunion des présidents des MRAe, afin de leur faire bénéficier de l'expérience de l'Ae ;

- une réunion de l'ensemble des membres des MRAe a été organisée le 27 juin 2016 pour lancer le dispositif et expliquer la réforme, en présence de la ministre chargée de l'environnement ;

- le réseau des représentants des pôles « évaluation environnementale », piloté par le commissariat général au développement durable et qui se réunit trois fois par an, s'est ouvert aux présidents des MRAe et de l'Ae. Ainsi, une première réunion en 2016 a permis de faire l'inventaire des méthodes de travail, très diversifiées selon les régions, et des premières difficultés rencontrées ;

- une première réunion de formation des membres des MRAe a été organisée le 1er décembre 2016 : elle a porté sur la prise en compte de l'environnement dans les documents d'urbanisme.

Certains membres de MRAe ont assisté, avec le statut d'observateur, à certaines sessions de l'Ae (13 fois en 2016).

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 23 février 2017. Cette synthèse est mise à disposition sur les pages

Annexes

Nombre d'avis et de décisions rendus en 2016

Total

	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	Révision	MECDU	Total PLU			Nouveau	Révision	Total zonages						
Décisions	0	0	0	0	296	27	24	137	123	607	68	4	258	97	355	42	0	48	3	69	1196
Délibéré	0	0	0	0	76	6	5	22	27	136	7	1	40	11	51	9	0	48	1	0	269
Délégation	0	0	0	0	148	21	17	79	78	341	61	3	217	86	303	30	0	0	2	69	928
Soumission	0	0	0	0	40	12	0	25	14	91	8	3	19	6	25	0	0	3	0	11	141
Avis	18	12	0	30	61	84	15	52	39	251	8	10	10	1	11	0	6	0	27	101	444
Délibéré	17	12	0	29	31	46	2	34	15	128	2	10	8	1	9	0	6	0	22	101	318
Ciblé	0	0	0	0	15	4	1	0	2	22	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	24
Absence d'avis	0	0	0	0	73	19	10	25	31	158	5	0	1	0	1	0	0	0	0	0	164

SCOT : schéma de cohérence territoriale — PLU : plan local d'urbanisme — POS : plan d'occupation des sols — MECDU : mise en compatibilité des documents d'urbanisme

CC : carte communale — PLUi : plan local d'urbanisme intercommunal

Dans certaines régions, la distinction « nouveau PLU » / « POS vers PLU » n'a pas été faite : une proportion probablement non négligeable de dossiers figurant dans la colonne « Nouveau PLU » devrait en fait figurer dans la colonne « POS vers PLU »)

Dans certaines régions, le nombre d'avis délibérés et d'avis ciblés n'est pas décomposé par type de plan / programme : le total est donc supérieur à la somme des valeurs de la ligne « avis délibérés ».

Les zonages relatifs aux eaux usées et aux eaux pluviales ont été regroupés dans une seule et même rubrique.

Détail Ae et par MRAe

		SCOT			PLU					CC	PLUi	Zonages d'assainissement		Paysage et patrimoine	PP nationaux	PPR	Projets	Divers	Total
		Nouveau	Révision	MECDU	Nouveau	ex-POS	Révision allégée	Révision	MECDU			Nouveau	Révision						
Ae	Décisions	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	48	69	0	117
	Délibéré															48			48
	Délégation																69		69
	Soumission															3	11		14
	Avis	0	1	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	6	0	100	5	112
	Délibéré		1						5						6		100	5	112
	Ciblé																		0
	Absence d'avis																		0
Nouvelle Aquitaine	Décisions	0	0	8	12	3	11	11	23	16	0	6	35	8				0	125
	Délibéré																		0
	Délégation				12	3	11	11	23	16		6	35	8					125
	Soumission				1			3	2	2		1							9
	Avis	1	0	0	4	18	8	7	5	4	2	0	0	0				2	51
	Délibéré					5		1	2		2							2	12
	Ciblé																		0
	Absence d'avis				3		1	1	1										6
Auvergne - Rhône-Alpes	Décisions	0	0	0	30	0	0	46	11	9	0	49	0	12				0	157
	Délibéré																		0
	Délégation				30	0		46	11	9		49		12					157
	Soumission				4	5			1	2		1							13
	Avis	2	3	0	7	0	0	13	6	1	0	0	0	0				4	36
	Délibéré	2	3		2			5	2									2	16
	Ciblé																		0
	Absence d'avis				19		2	16	10	2									49
Bourgogne - Franche-Comté	Décisions	0	0	0	7	14	5	4	4	4	0	31	11	3				1	84
	Délibéré					4	4	1	2					3				1	15
	Délégation				7	10	1	3	2	4		31	11						69
	Soumission					3		1											4
	Avis	5	0	0	8	5	2	1	0	1	2	0	0	0				0	24
	Délibéré	5			1	4	1	1			2								14
	Ciblé				7	1	1			1									10
	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	Révision	MECDU			Nouveau	Révision						
Bretagne	Décisions	0	0	0	9	0	4	6	15	2	0	39	19	2	0	0	0	1	97
	Délibéré				1				2			3	4	1					11
	Délégation				8		4	6	13	2		36	15	1				1	86
	Soumission				3			5	3	1		7	3						22
	Avis	0	3	0	6	2	0	7	0	0	1	8	0	0				6	33
	Délibéré		3		3	1		7			1	6						3	24
	Ciblé																		0
	Absence d'avis				8	1	1	5	9			1							25
Centre - Val-de-Loire	Décisions	0	0	0	9	1	0	9	10	3	0	5	7	3	0	0	0	0	47
	Délibéré				9	1		8	10	3	0	5	6	3					45
	Délégation							1					1						2
	Soumission				3			2			1	3	1						10
	Avis	1	0	0	5	0	0	1	1	0	1	0	0	0				0	9
	Délibéré	1			5			1	1		1								9
	Ciblé																		0
	Absence d'avis				5			2	1										8
Corse	Décisions	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0				0	3
	Délibéré																		0
	Délégation							1		1		1							3
	Soumission																		0
	Avis	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0				1	3
	Délibéré				1					1								1	3
	Ciblé																		0
	Absence d'avis																		0
Grand Est	Décisions	0	0	0	48	1	0	0	7	16	2	20	0	1				1	96
	Délibéré				4							2		1					7
	Délégation				44	1			7	16	2	18						1	89
	Soumission				2				3		2	4							11
	Avis	2	2	0	2	12	0	2	3	1	1	0	0	0				2	27
	Délibéré	2	2		2	4		2	1	1	1							2	17
	Ciblé																		0
	Absence d'avis																		0
Hauts de France	Décisions	0	0	0	37	0	1	1	4	1	1	15	1	0				0	61
	Délibéré				37		1	1	4	1	1	15	1					0	61
	Délégation																		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	Révision	MECDU			Nouveau	Révision						
	Soumission				11							1							12
	Avis	1	0	0	5	6	0	3	2	0	0	0	0	0				2	19
	Délibéré	1			5	6		3	2									2	19
	Ciblé																		1
	Absence d'avis																		0
Île de France	Décisions	0	0	0	73	0	0	25	16	0	0	1	0	3				0	118
	Délibéré																		15
	Délégation																		103
	Soumission				4	2		10											16
	Avis	1	0	0	2	5	0	1	2	0	0	0	1	0			1	0	13
	Délibéré	1											1				1		9
	Ciblé																		0
	Absence d'avis					7			2										9
Normandie	Décisions	0	0	0	26	0	0	13	7	3	0	17	0	1				0	67
	Délibéré				25			12	6	3		15		1					62
	Délégation				1			1	1			2							5
	Soumission				6			1											7
	Avis	0	0	0	0	12	0	3	1	0	1	0	0	0				0	17
	Délibéré					12		3	1		1								17
	Ciblé																		0
	Absence d'avis				1			1		1									3
Occitanie	Décisions	0	0	0	31	7	1	10	8	8	0	39	0	5				0	109
	Délibéré																		0
	Délégation				31	7	1	10	8	8		39		5					109
	Soumission				2	1	0	3	4	3		1		0					14
	Avis	2	0	0	0	15	1	3	5	0	1	0	0	0				3	30
	Délibéré	2				6		2			1							3	16
	Ciblé																		0
	Absence d'avis				5	11	4		2	2									24
Pays de la Loire	Décisions	0	0	0	1	0	2	11	4	2	1	7	13	2				0	43
	Délibéré								2										2
	Délégation									2	1	7	13	2					41
	Soumission				1														1
	Avis	2	3	0	1	0	4	11	8		1	1	0	0				0	31
	Délibéré	2	3				1	9	2		1	1							19

		SCOT			PLU					CC	PLUi	Zonages d'assainissement		Paysage et patrimoine	PP nationaux	PPR	Projets	Divers	Total
		Nouveau	Révision	MECDU	Nouveau	ex-POS	Révision allégée	Révision	MECDU			Nouveau	Révision						
	Ciblé																		0
	Absence d'avis						2		2										4
PACA	Décisions	0	0	0	13	0	0	0	13	3	0	26	11	2				0	68
	Délibéré								1										1
	Délégation				13				12	3		26	11	2					67
	Soumission				3				1			1	2						7
	Avis	0	1	0	17	0	0	0	3	0	0	1	0	0				1	23
	Délibéré		1		9				1			1						1	15
	Ciblé				8				2										10
	Absence d'avis				32				4										36
Guadeloupe	Décisions	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2	0	0				0	3
	Délibéré					1													1
	Délégation											2							2
	Soumission					1													1
	Avis	0	0	0	0	8	0	0	0	0	0	0	0	0				1	9
	Délibéré					7												1	8
	Ciblé					3													3
	Absence d'avis																		0
La Réunion	Décisions	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0				0	1
	Délibéré																		0
	Délégation								1										1
	Soumission																		0
	Avis	1	0	0	3	1	0	0	3	0	0	0	0	0				0	8
	Délibéré	1			3	1			3										8
	Ciblé																		0
	Absence d'avis																		0



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

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