



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Synthèse annuelle

de la Conférence des
autorités environnementales

2022

Éditorial



Voici la première synthèse annuelle que j'ai le plaisir de présenter en tant que président de la conférence des autorités environnementales.

Cette synthèse dresse le bilan de l'activité de ces différentes autorités en 2022, et comme les années précédentes, elle est enrichie de différents approfondissements sur des sujets à enjeux pour la conduite de la transition écologique.

En 2022, le volume des demandes faites aux autorités environnementales a augmenté de 5% par rapport à 2021. La production a progressé dans les MRAe et les absences d'avis sont restées maîtrisées, grâce à l'effort conjugué de leurs membres et des équipes d'appui au sein des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

Cette synthèse intègre les analyses conduites par les autorités environnementales et nourries de leur expérience au quotidien, sur les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) et sur deux thèmes transversaux, la consommation d'espace et le paysage. Les autorités

environnementales, qui sont en première ligne pour appréhender la façon dont les maîtres d'ouvrage prennent en compte les enjeux environnementaux, observent une progression différenciée de l'intégration environnementale.

Au-delà de leurs constats, elles explicitent leurs principales attentes à l'attention des porteurs de projets et des acteurs de la planification, leurs recommandations se placent ainsi dans une logique d'amélioration continue de la prise en compte de l'environnement. Un changement de paradigme reste à accomplir dans la conception des plans, programmes et projets afin d'éviter, de réduire et de compenser les effets sur l'environnement, notamment en privilégiant la sobriété, et en la déclinant en termes de consommation d'espace, des ressources (eau et énergie en particulier), et d'émissions de gaz à effet de serre.

Les autorités environnementales ont alerté à plusieurs reprises sur la complexification de la réglementation relative à l'évaluation environnementale¹, le manque de lisibilité pour les porteurs de projets ou de plans et programmes et pour les services, l'insécurité juridique et les risques sur la tenue des délais qui en découlent. Ces inquiétudes ressortent renforcées en 2022, alors que l'accélération et la simplification des procédures sont posées comme des objectifs politiques prioritaires dans un contexte de multiplication des crises.

¹ Comme l'illustrent la multiplicité des acteurs et autorités impliqués dans le processus des avis d'autorité environnementale, la mise en œuvre en 2022 d'une nouvelle procédure spécifique, pour certaines évolutions des

documents d'urbanismes (cas par cas « ad hoc »), ou celle du dispositif de « clause filet » (déclenché par un nouvel intervenant : l'autorité décisionnaire).

Les autorités environnementales jouent un rôle-clé pour l'information du public et sa participation effective à l'élaboration de la décision des pouvoirs publics, en apportant un éclairage indispensable pour comprendre le contenu et les principaux enjeux des dossiers mis à l'enquête. Il est donc essentiel que l'avis de l'autorité environnementale soit connu du public dès le début de sa consultation.

Les autorités environnementales rappellent que l'évaluation environnementale est un outil essentiel pour favoriser l'appropriation par tous des défis environnementaux auxquels la transition écologique doit répondre. Et l'année 2022, qui a été marquée par des événements climatiques d'une ampleur exceptionnelle jusque-là en France, met une nouvelle fois en lumière l'urgence de cette transition.

Paul Delduc, Président de la conférence des autorités environnementales.

Sommaire

Éditorial	3
Introduction.....	7
1. Le bilan quantitatif de l'activité des autorités environnementales en 2022	9
1.1 Les avis.....	10
1.1.1 Les plans/programmes	14
1.1.2 Les projets.....	16
1.2 Les décisions	20
1.2.1 Sur les plans et programmes.....	21
1.2.2 Sur les projets.....	23
1.2.3 Les recours.....	23
1.3 Les avis sur cas par cas <i>ad-hoc</i>	24
1.4 Les cadrages.....	25
1.5 Le fonctionnement et les moyens mobilisés	25
1.5.1 Les collèges des MRAe	26
1.5.2 La place centrale des agents des DREAL dans le dispositif des MRAe	26
2. L'analyse des avis et des décisions de 2022.....	29
2.1 Les PCAET.....	29
2.1.1 Des PCAET plutôt ambitieux mais peu crédibles	29
2.1.2 Des thématiques majeures à approfondir	32
2.1.3 Une démarche d'évaluation environnementale à améliorer.....	35
2.2 La consommation d'espace.....	37
2.2.1 Une consommation d'espace élevée.....	37
2.2.2 La loi climat et résilience : un calendrier et des objectifs à décliner sur les territoires.....	37
2.2.3 L'appréciation quantitative des espaces	38
2.2.4 L'appréciation de la qualité des sols.....	42
2.2.5 Vers un nouveau modèle d'aménagement.....	43
2.3 Le paysage.....	43
2.3.1 S'appuyer sur un état initial qui analyse le paysage dans la globalité de sa dimension	44
2.3.2 Analyser les incidences en dépassant une vision conservatoire, en donner une vision « sincère »	45

2.3.3	Une séquence ERC complexe à appliquer	48
2.3.4	Des sujets qui vont monter en puissance	49
Conclusion.....		51
Annexes		
	Annexe 1 - Les évolutions juridiques de 2022	53
	Annexe 2 - Le cadre de l'évaluation environnementale.....	55
	Les directives européennes	55
	Le cadre législatif et réglementaire national.....	55
	Les plans et programmes	56
	Les projets	57
	Les avis d'autorité environnementale	61
	Les décisions à la suite d'un examen au cas par cas	62
	La fonction d'autorité environnementale et les méthodes mises en œuvre	62
	Annexe 3 - Nombre d'avis et de décisions rendus en 2022.....	
	Plans/programmes.....	68
	Projets	

Introduction

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

L'objectif de l'évaluation environnementale est d'améliorer la conception des plans, programmes et projets par la prise en compte des enjeux environnementaux et de santé humaine le plus en amont possible et notamment en amont du processus décisionnel. Ces évaluations sont réalisées sous la responsabilité des porteurs de projets et de plans ou programmes.

Plusieurs directives européennes encadrent l'évaluation environnementale². Elles prévoient qu'une « autorité compétente en matière d'environnement » rende un avis public sur la qualité des évaluations et la prise en compte de l'environnement par les projets, les plans et les programmes évalués. Cet avis doit permettre au public d'être correctement informé au moment de sa consultation et de participer à l'élaboration de la décision.

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

critères environnementaux précisés par les directives.

Le cadre législatif et réglementaire national distingue l'autorité en charge de l'examen au cas par cas et l'autorité environnementale chargée de rendre l'avis. Les fonctions d'autorité environnementale sont assurées, suivant les types de plans, programmes et projets et les maîtres d'ouvrage concernés, par la formation d'autorité environnementale (« Ae ») ou les missions régionales d'autorité environnementales de l'IGEDD (« MRAe »), et le ministre chargé de l'environnement (dans la suite de la synthèse, cette autorité sera appelée « AE Ministre »). L'examen au cas par cas est conduit pour les plans et programmes par les MRAe ou l'Ae. Un nouveau dispositif, dit *ad hoc*, est entré en vigueur à l'automne 2022 pour certaines procédures d'évolution de documents d'urbanisme³, les autorités environnementales ayant à rendre un avis conforme sur des auto-évaluations au cas par cas réalisées par les personnes publiques responsables. Pour les projets, l'autorité compétente peut être les préfets, l'Ae, l'AE Ministre, ou bien encore les MRAe dans quelques cas précisés par le code de l'environnement.

La répartition des compétences est décrite dans l'annexe 2, qui revient en détail sur les modalités de travail et notamment les grands principes de fonctionnement adoptés par les autorités

²² La directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, et la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement modifiée par la directive 2014/52/UE du 16 avril 2014.

³ Décret n° 2021-1345 du 13 octobre 2021 portant modification des dispositions relatives à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme et des unités touristiques nouvelles. L'examen au cas par cas *ad hoc* permet à la personne publique responsable d'auto-évaluer la nécessité de réaliser une évaluation environnementale, cette auto-évaluation étant soumise à un avis conforme de l'autorité environnementale.

environnementales de l'IGEDD (Ae et MRAe).

« Une conférence des autorités environnementales s'assure du bon exercice de la fonction d'autorité environnementale (...) Elle comprend le chef de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable qui la préside, les présidents de la formation et des missions régionales d'autorité environnementale ainsi que le commissaire général au développement durable, représentant le ministre chargé de l'environnement en sa qualité d'autorité environnementale. »⁴

Le présent rapport rend compte de l'activité des membres de la conférence en 2022.



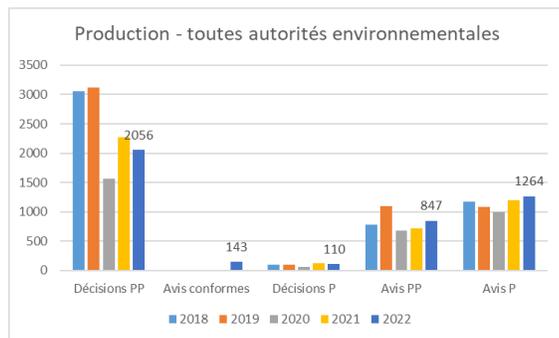
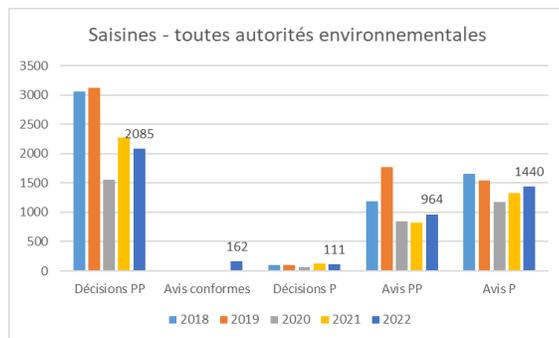
⁴ Décret n°2022-1165 du 20 août 2022 portant création et organisation de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable

1.

Le bilan quantitatif de l'activité des autorités environnementales en 2022

En 2022, les MRAe, l'Ae et l'AE Ministre ont été saisies de 4 762 dossiers. Elles ont pris 2 166 décisions (respectivement 2 044, 91 et 31 décisions) et rendu 2 111 avis (respectivement 1 994, 112 et 5 avis), ainsi que 143 avis conformes. Les données par type de dossier et par autorité environnementale sont détaillées en annexe 3.

Le volume global des demandes est en légère hausse par rapport à 2021 (de l'ordre de 5%), il reste inférieur aux niveaux de 2018 ou 2019.



Ce constat d'ensemble recouvre toutefois une grande variété de situations : les saisines de l'Ae sont en baisse de plus de 20 %, celles de l'AE Ministre d'environ 10 %, alors que celles des MRAe progressent de près de 10 %, avec aussi de fortes hétérogénéités entre régions et suivant les types de dossiers.

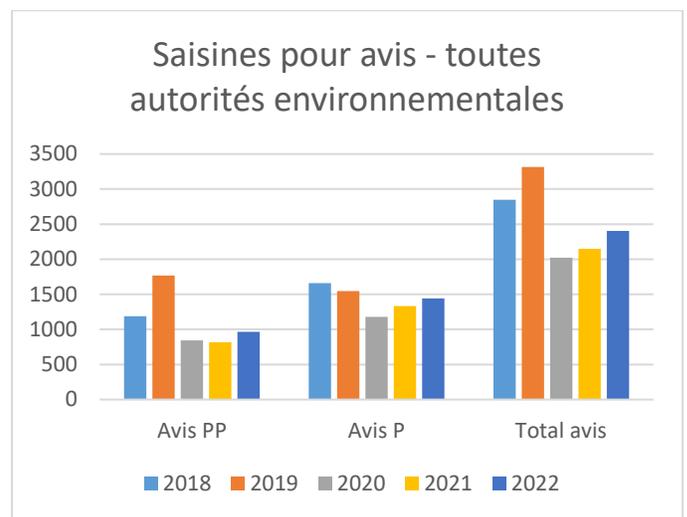
La production des MRAe a continué d'augmenter. Les équipes des MRAe

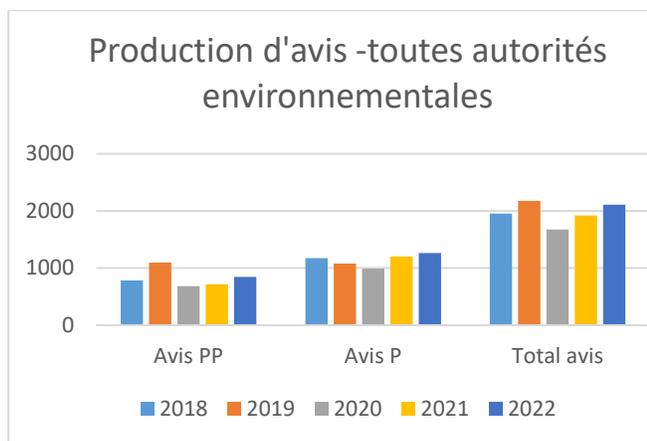
comme des DREAL se sont fortement mobilisées pour répondre au flux des demandes. Le nombre d'avis produits par les MRAe en 2022 atteint presque celui de 2019. L'écart avec la période d'avant-crise sanitaire reste plus marqué sur les décisions au cas par cas.

La production de l'Ae a diminué d'environ un tiers. 2021 avait été marquée pour l'Ae par une concentration importante de plans nationaux et interrégionaux ; la baisse est aussi à relier au changement de périmètre de compétence entre autorités environnementales (par exemple les plans de préventions des risques sont désormais de la compétence des MRAe).

1.1 Les avis

Les autorités environnementales ont été saisies de 2 404 demandes d'avis : 2 279 pour les MRAe, 120 pour l'Ae et 5 pour l'AE Ministre. Elles en ont rendu 2 111.





Pour les MRAe, les demandes d'avis ont progressé de 15 %, avec une hausse plus marquée sur les plans et programmes que sur les projets. Pour l'Ae, elles baissent d'un quart ; elles sont quasi-stables pour l'AE Ministre.

Occitanie, Bretagne et Grand Est connaissent les hausses de demandes les plus fortes, de plus de 30 %. Auvergne-Rhône-Alpes et Grand Est augmentent leur production de 30 % par rapport à 2021, Occitanie, Pays de la Loire, Île-de-France et Normandie de l'ordre de 20 %.

Les modalités d'adoption

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

Tous les avis de l'Ae sont collégiaux. Plusieurs MRAe font le choix de délibérer tous leurs avis, qu'ils concernent des plans et programmes ou des projets (Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Pays de la Loire, Corse et régions d'outremer). Occitanie, Île de France, Normandie et Centre-Val de Loire ont délibéré sur plus de 80 % de leurs avis.

Plus des trois-quarts des avis des MRAe sur les plans et programmes (soit exactement 615 avis sur 802) ont été délibérés de façon collégiale, comme l'année précédente. En particulier, la totalité des dossiers de schémas de cohérence territoriale (SCoT) a fait l'objet d'une délibération ; les avis relatifs aux nouveaux plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) et aux plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) sont quasi-systématiquement délibérés.

Les MRAe ont délibéré les deux tiers des avis relatifs aux projets éoliens ou photovoltaïques.

Grand Est et Nouvelle-Aquitaine sont les régions qui pratiquent le plus la délégation ; une fois la doctrine de la MRAe stabilisée en réunion de collège pour un type de dossier ou de thématique, les demandes postérieures sont le plus souvent déléguées. L'absence de délibération en séance de collège n'exclut pas d'exercer la collégialité : un « tour collégial » dématérialisé peut permettre l'intervention de plusieurs membres avant finalisation de l'avis et adoption par le président ou un membre permanent de la MRAe ayant reçu délégation.

L'AE Ministre prépare ses avis en désignant deux rapporteurs, relevant du bureau de l'accompagnement et de l'expertise de l'évaluation environnementale au sein de la sous-direction des politiques publiques durables du Commissariat général au développement durable (service de l'économie verte et solidaire). L'avis est ensuite signé par le ministre ou son représentant par délégation.

Les absences d'avis

Le niveau des absences d'avis en 2022 reste maîtrisé par rapport au volume total des demandes : un peu moins de 300 absences d'avis sont relevées. Elles représentent 13 % de l'ensemble des saisines en moyenne, que ce soit pour les MRAe ou pour l'Ae. Ce résultat montre en particulier l'effort réalisé par les MRAe, dont les saisines ont augmenté de 15% entre 2021 et 2022, et qui ont réussi à traiter les trois-quarts de cette augmentation.

Les absences d'avis reflètent les difficultés auxquelles sont confrontées les autorités environnementales dans la gestion de leur plan de charge, en particulier pour absorber l'augmentation des saisines ou les pics de demandes concentrés sur une période, ou pour traiter certains projets ou dossiers particulièrement complexes dans les délais qui leur sont fixés. Par ailleurs, dans le système sous tension permanente des autorités environnementales, les périodes de congés et les vacances de postes prolongées au sein des équipes qui assurent l'instruction des dossiers ont un effet direct sur la capacité de production, et donc sur le nombre d'absences d'avis.

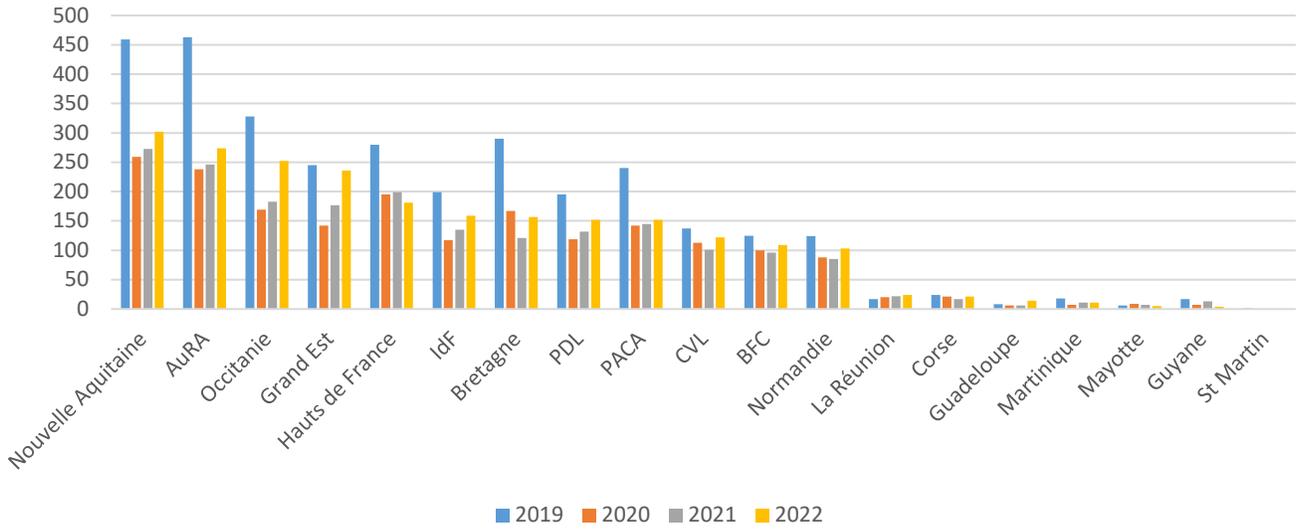
Les autorités environnementales ont engagé des démarches visant à adapter leurs méthodes de travail, par la recherche de simplifications, y compris dans la structuration des avis, par la rédaction d'avis ciblés sur les enjeux identifiés

comme les plus sensibles ou appelant des observations ou recommandations. La capitalisation de l'expérience, à travers les travaux de la conférence des autorités environnementales ou à une échelle régionale contribue aussi à accroître la productivité, via la mise au point de référentiels, de grilles d'analyses, de recueil d'exemples de rédactions, mis à disposition des instructeurs. Toutefois, ces démarches d'optimisation nécessitent du temps pour porter leurs fruits, et c'est au prix de tensions supplémentaires sur les plans de charge des services instructeurs que des résultats concrets ont pu être obtenus.

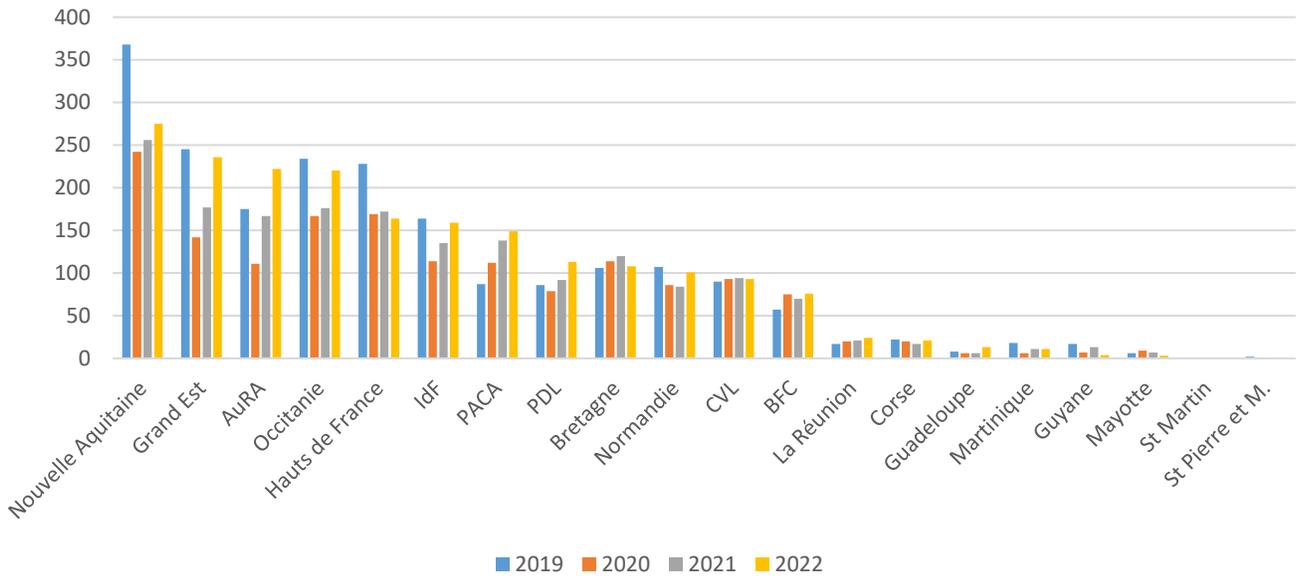
Plusieurs MRAe traitent la totalité des saisines (exemples de Grand Est et d'Île de France), en sont très proches (Normandie, Provence-Alpes-Côte d'Azur et la plupart des MRAe d'Outremer), ou sont en train de redresser une situation délicate (exemple d'Auvergne-Rhône-Alpes).

Les équilibres entre la demande d'avis et les moyens disponibles sont fragiles, comme le montrent l'évolution entre 2021 et 2022 en Bretagne ou Centre-Val de Loire ; la vigilance reste nécessaire dans plusieurs régions, qui sont à des taux d'absence d'avis proches ou supérieurs à 20 % (Bretagne, Bourgogne-Franche-Comté, Pays de la Loire, Centre-Val de Loire et Auvergne-Rhône-Alpes).

Saisines pour avis - MRAe



Avis produits - MRAe



1.1.1 Les plans/programmes

Les autorités environnementales ont été saisies de 964 dossiers relatifs à des plans et programmes, sur lesquels elles ont rendu 847 avis. L'ensemble des dossiers concernent les MRAe (916 dossiers) ou l'Ae (48 dossiers).

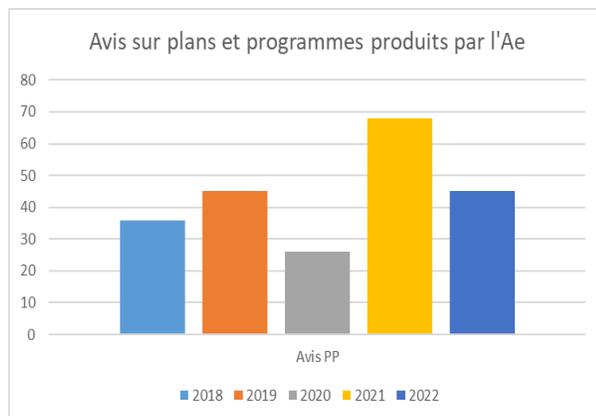
Les demandes ont progressé de près de 20 % entre 2021 et 2022 ; l'augmentation est concentrée sur les MRAe (alors que l'on observe une baisse de 23 % pour l'Ae).

Les saisines de l'Ae retrouvent un niveau proche de 2019 ; la baisse par rapport à 2021 s'explique notamment par le nombre élevé de plans nationaux et interrégionaux traités en 2021 (plans de financement européens, documents de planification dans les domaines de l'eau, des risques, et du maritime).

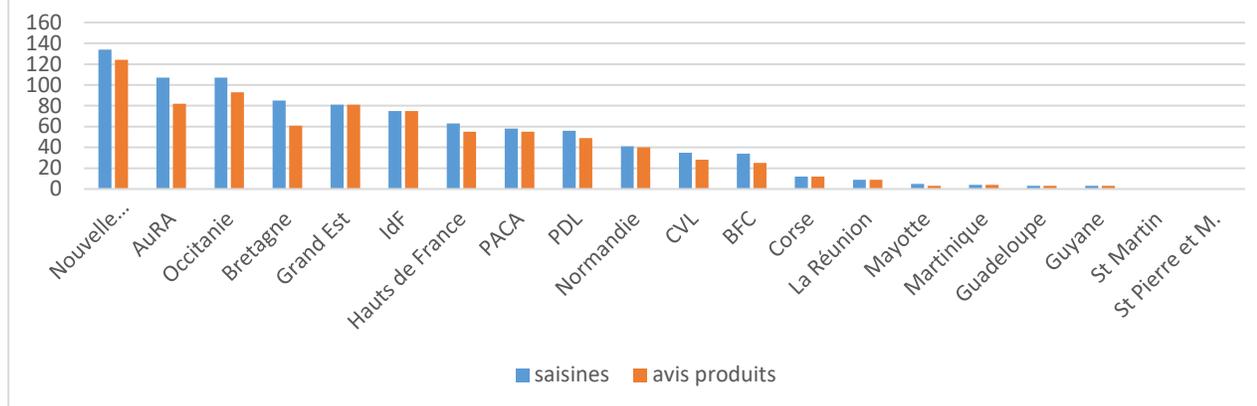
Pour les MRAe, les demandes reflètent la production par les collectivités de nombreuses évolutions de leurs documents d'urbanisme (essentiellement des PLU, et dans une moindre mesure des PLU intercommunaux), deux ans après le renouvellement des exécutifs locaux. Plusieurs régions connaissent des hausses de demande nettement plus fortes que la moyenne : Île-de-France, Pays de la Loire, Occitanie et Bretagne.

Les niveaux de saisines les plus élevés sont relevés en Nouvelle-Aquitaine, Auvergne-Rhône-Alpes et Occitanie.

Les MRAe qui ont produit en 2022 le plus d'avis sur les plans et programmes sont celles de Nouvelle-Aquitaine et Occitanie, suivies d'Auvergne-Rhône-Alpes, Grand Est et Île-de-France.



Avis sur plans et programmes - MRAe (2022)



Les types de dossiers traités

Les documents d'urbanisme, SCoT, PLU intercommunaux (PLUi), PLU ou cartes communales, représentent la majeure partie des saisines (776 sur 964, soit plus de 80%). Les demandes sont en hausse de 25 % par rapport à l'année passée.

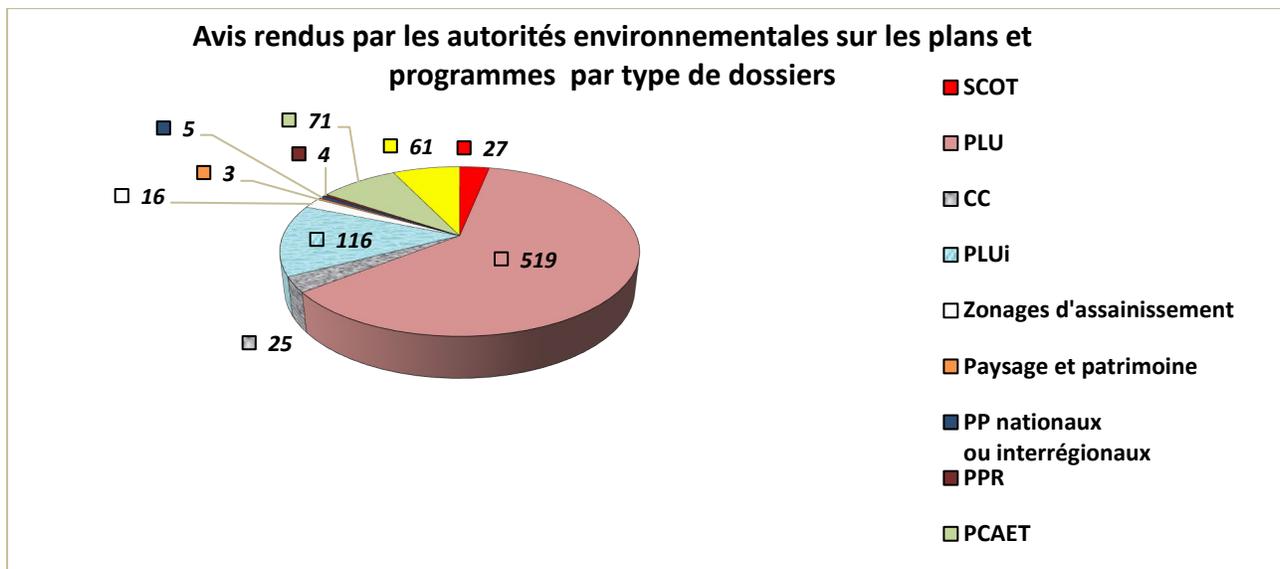
Les 776 saisines se répartissent comme suit :

- 594 concernent des plans locaux d'urbanisme (PLU) dont 519 ont fait l'objet d'un avis ; 42 % sont des révisions, et 23 % des mises en compatibilité ;
- 123 concernent des PLUi, dont 39 sont nouveaux ; 116 ont fait l'objet d'un avis,
- 27 concernent des SCoT, toutes ces saisines ont fait l'objet d'un avis ;
- 32 concernent des cartes communales (CC), dont 25 ont fait l'objet d'un avis.

Les MRAe ont reçu 81 saisines sur des PCAET, et ont rendu 71 avis.

Les autorités environnementales ont également été saisies de 16 zonages d'assainissement (eaux usées, eaux pluviales), chacun a fait l'objet d'un avis. 78 dossiers d'une autre nature leur ont été adressés (des plans ou schémas relatifs à la forêt ou au bois, des plans de prévention des risques, plans régionaux de prévention et de gestion des déchets, plans de protection de l'atmosphère), sur lesquels ont été rendus 65 avis.

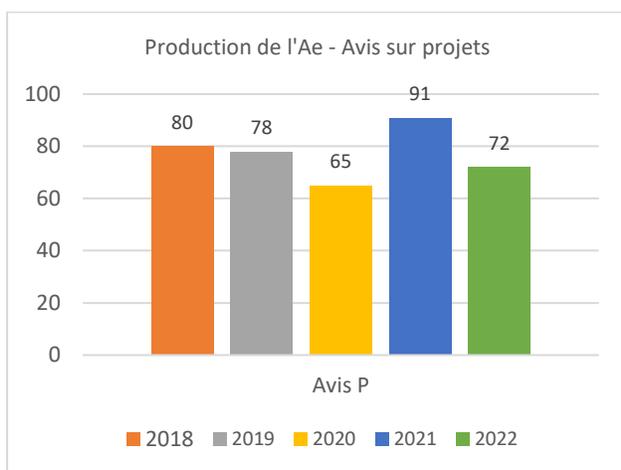
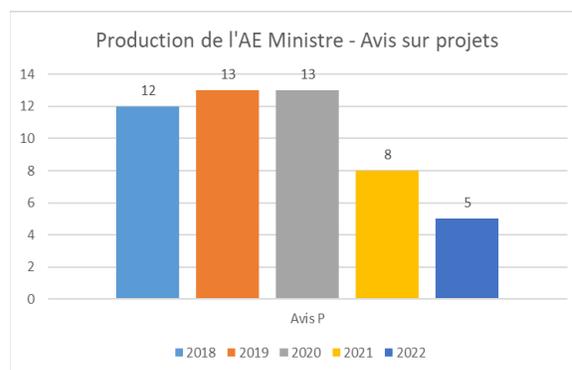
L'Ae a été saisie de 7 plans nationaux ou interrégionaux, dont le plan national de prévention des déchets, qui a fait l'objet d'un avis, ainsi que plusieurs dossiers INTERREG internationaux, frontaliers ou interrégionaux, sur lesquels elle n'a pas rendu d'avis.



1.1.2 Les projets

Les autorités environnementales ont été saisies en 2022 de 1 440 dossiers, et ont rendu 1 264 avis : 1 187 pour les MRAe, 72 pour l'Ae, 5 pour l'AE Ministre.

Cela représente une hausse moyenne de 8 % des saisines, avec, comme relevé précédemment, des situations contrastées entre Ae (-25 %) et MRAe (+11 %). Le nombre d'avis de l'AE Ministre est aussi en baisse par rapport à 2021.

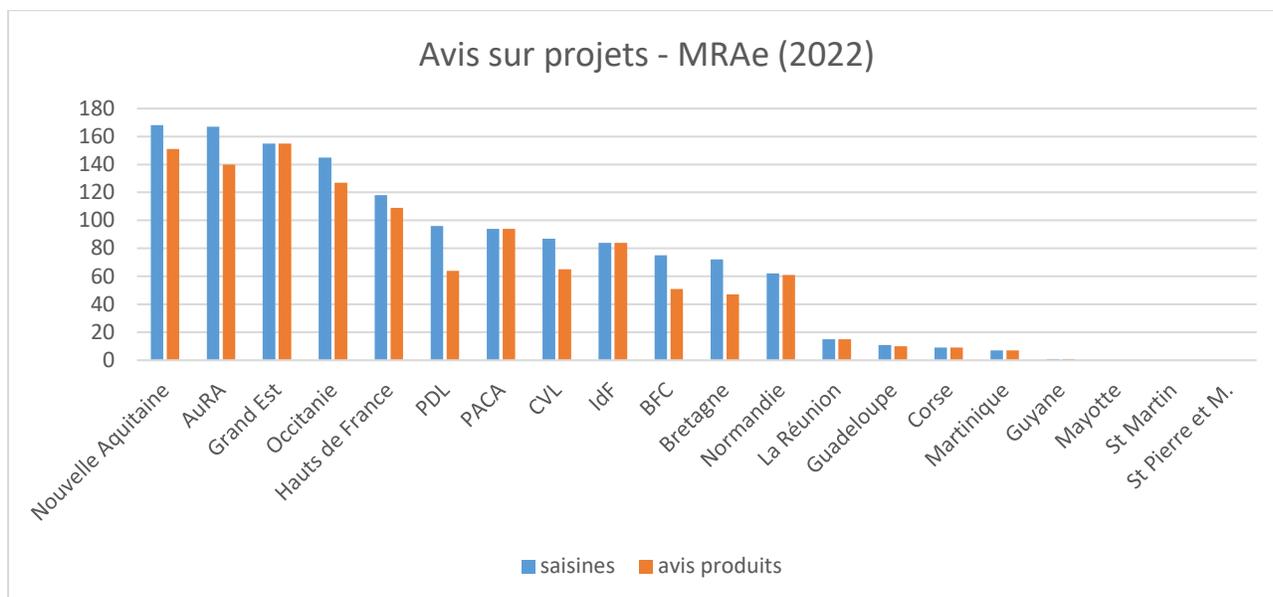


Concernant les MRAe, les situations varient suivant les régions. Toutes les régions connaissent une hausse des demandes, à l'exception des Hauts-de-France⁵⁵, de l'Île de France et de certaines régions d'outremer, orientées à la baisse ; Nouvelle-Aquitaine et Pays de la Loire sont stables. Les hausses les plus fortes sont constatées en Grand Est, Normandie et Occitanie.

Plusieurs régions ont augmenté significativement leur niveau de production : Grand Est, Normandie, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Occitanie, suivies de près par Auvergne-Rhône-Alpes. En outremer, les MRAe de la Guadeloupe et de la Martinique ont aussi des saisines et une production en hausse significative par rapport à 2021



⁵⁵ En Hauts-de-France, une baisse importante des saisines est relevée sur les projets éoliens.



Les types de dossiers traités

La répartition des dossiers par type de projet est donnée dans les graphiques suivants, pour les saisines d'une part, et pour les avis produits d'autre part⁶.

En 2022, l'Ae a été saisie de deux dossiers à la suite d'une évocation par la ministre, au regard de leur complexité et de leurs enjeux environnementaux : le projet d'installation de production de bioéthanol à proximité de Blainville-sur-Orne, et l'opération d'intérêt métropolitain Bordeaux Aéroparc.

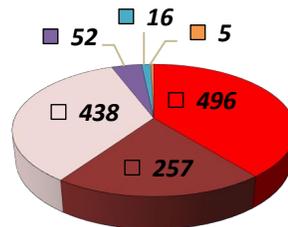
Les MRAe relèvent que la procédure commune⁷ reste méconnue et peu utilisée, alors qu'elle a été définie pour simplifier les démarches lorsque l'évaluation environnementale d'un projet et celle d'un document de planification visent le même objet.

Elle permet une démarche d'évaluation environnementale et une procédure de consultation et de participation du public uniques, portant à la fois sur le projet et l'évolution nécessaire du plan ou programme pour l'accueillir. Elle raccourcit les délais, diminue les coûts, et permet surtout une cohérence plus grande et une meilleure lisibilité des analyses.

Or les MRAe constatent que parmi les projets dont elles ont été saisies, seul un tiers de ceux qui auraient pu s'inscrire dans une procédure commune l'ont effectivement mobilisée. Elles encouragent les porteurs de projets et les collectivités à l'utiliser.

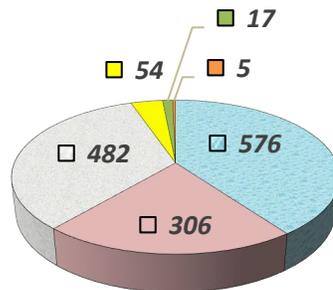
⁶⁶ Dans cette partie et les illustrations correspondantes, la rubrique ICPE s'entend hors projets énergétiques
⁷ articles [L. 122-13](#), [L. 122-14](#), et [R. 122-26 à R. 122-27](#) du code de l'environnement.

Avis sur projets rendus par les Autorités environnementales par types de dossiers



- Projets énergétiques
- Installations classées pour la protection de l'environnement
- Projets d'aménagement (urbains et ruraux)
- Projets d'infrastructures linéaires
- Projets portuaires et maritimes
- Divers

Saisines pour avis sur projets par types de dossiers



- Projets énergétiques
- Installations classées pour la protection de l'environnement
- Projets d'aménagement (urbains et ruraux)
- Projets d'infrastructures linéaires
- Projets portuaires et maritimes
- Divers

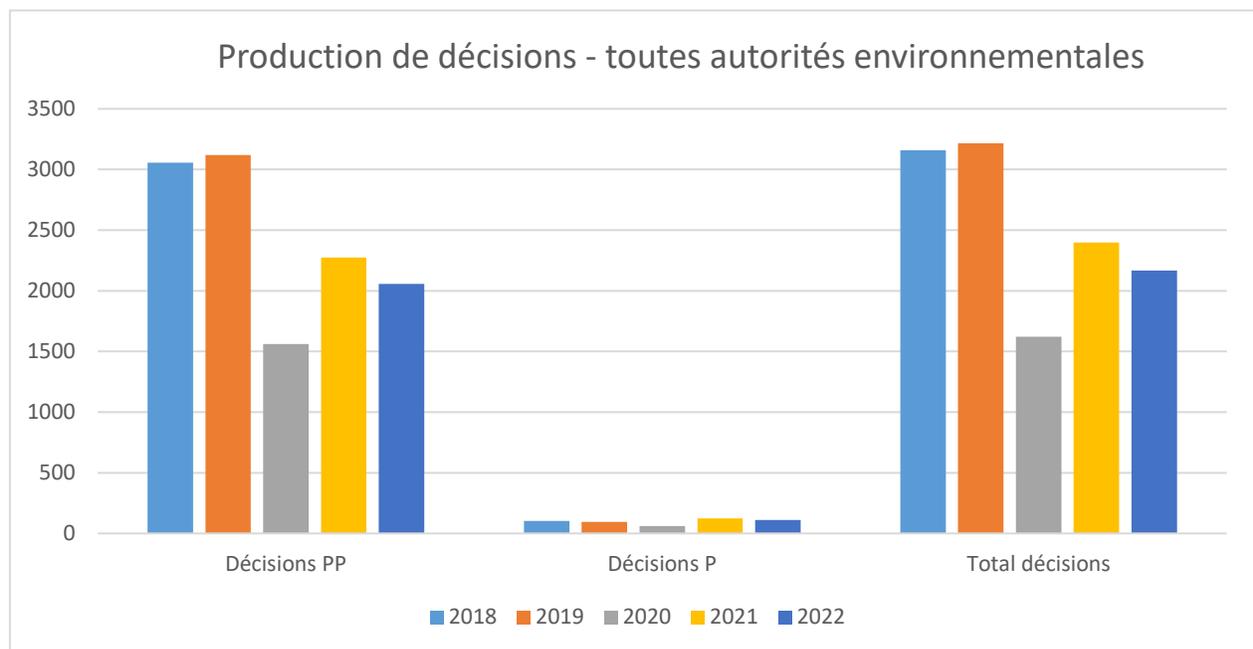
1.2 Les décisions

Les autorités environnementales ont reçu 2 184 demandes d'examen au cas par cas en 2022, répartis entre 2 073 dossiers de plans et programmes et 111 dossiers de projets.

Les MRAe ont traité 2 044 décisions relatives à des plans et programmes. La MRAe Auvergne-Rhône-Alpes a eu à se prononcer sur un projet, en application de la clause prévue en cas de conflit d'intérêt⁸ du préfet compétent (qui n'a été déclenchée que pour ce seul projet en 2022).

L'Ae a reçu 121 dossiers (41 sur des plans ou des programmes, 80 sur des projets) ; elle a rendu 91 décisions en 2022, 12 sur des plans et programmes et 79 sur des projets (au lieu de 90 en 2021). Trente dossiers ont été soumis suite à une absence de décision (dont 29 plans ou programmes, il s'agissait de plans de prévention des risques).

L'AE Ministre a rendu 31 décisions en 2022 sur des projets, chiffre quasi-stable par rapport à 2021



⁸ Décret du 3 juillet 2020

1.2.1 Sur les plans et programmes

Toutes les décisions prises par l'Ae ont été traitées par délégation (après consultation systématique d'un binôme de membres permanents) et signées par son président.

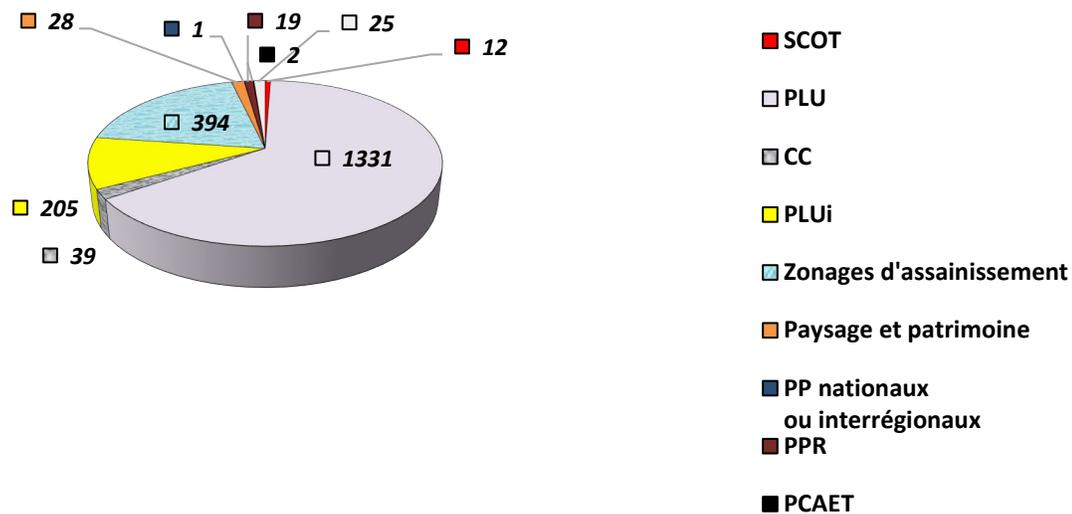
Parmi les MRAe, Auvergne-Rhône-Alpes est de loin la région la plus chargée en décisions (près de 400 traitées en 2022), suivie d'Occitanie et de Nouvelle-Aquitaine.

A l'inverse des avis, les trois quarts des décisions des MRAe sont prises par délégation, le plus souvent après consultation de tout ou partie des membres de leur collège ; seulement 529 décisions ont été délibérées par les collèges des MRAe. Mais cette répartition moyenne recouvre des partis pris contrastés : quand la majorité des régions traitent la quasi-totalité de leurs décisions par délégation, quatre régions privilégient la délibération pour plus de 95 % d'entre elles : Hauts-de-France, Normandie, Centre-Val de Loire et Île de France. Pays de la Loire est dans une position intermédiaire (78 % de délégation).

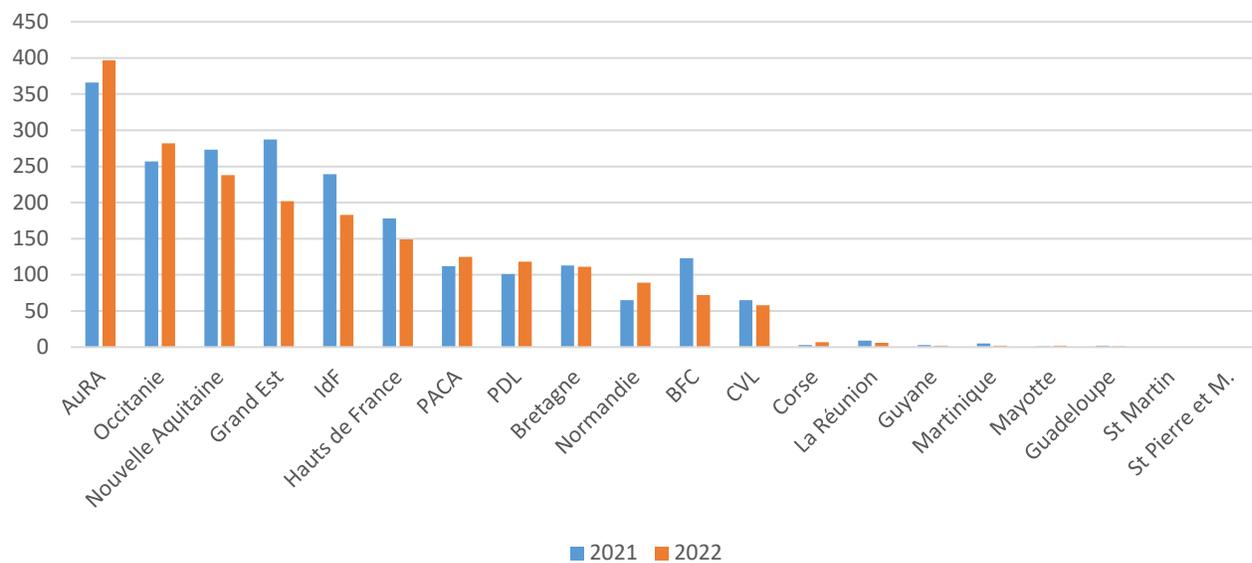
Sur les plans et programmes, 17 % des dossiers (360) ont conduit à une soumission, taux proche de celui des années précédentes. De façon générale, les taux de soumission les plus élevés (supérieurs à 30 %) concernent les SCoT et les PLU (sauf les modifications) et les PLUi, ainsi que les PPR : les MRAe ont soumis le quart des PPR qu'elles ont examinés au cas par cas après transfert de la compétence de l'Ae aux MRAe (5 dossiers sur 19, soit sur un nombre total faible par rapport à l'ensemble des demandes traitées).

L'Ae a pris des décisions de soumission pour plus de la moitié des dossiers qu'elle a reçus ; parmi les MRAe, l'Île de France, la Bretagne, la Normandie ont en 2022 le taux de soumission le plus élevé (entre 27 % et 36 %).

Décisions prises par les autorités environnementales sur les plans et programmes par type de dossier



Décisions sur plans et programmes - MRAe

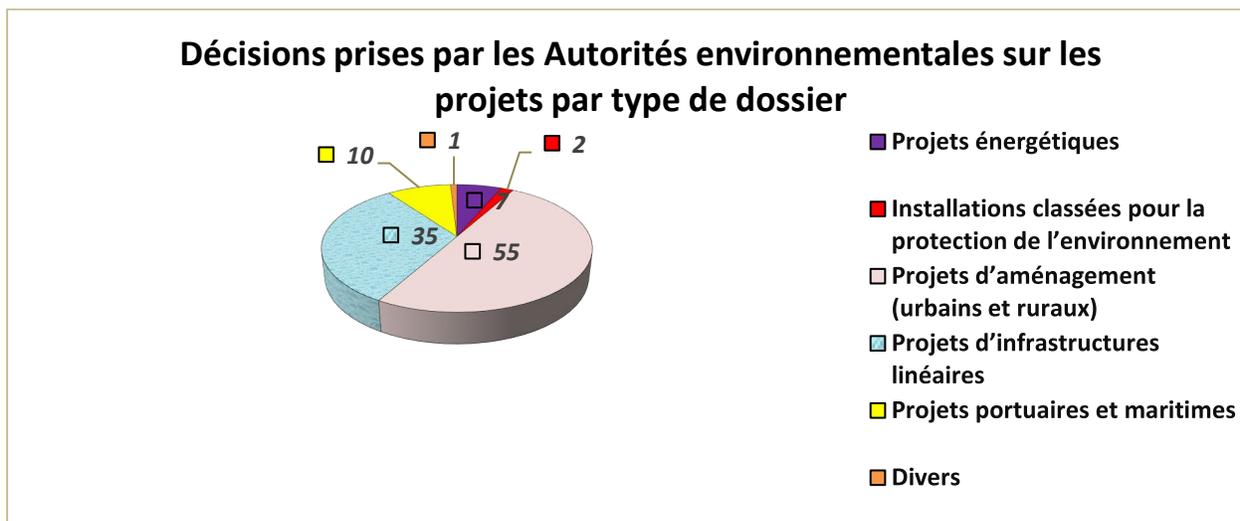


1.2.2 Sur les projets

Un peu moins d'un tiers des dossiers examinés ont été soumis à étude d'impact. L'Ae a pris des décisions de soumission pour plus de 40 % des dossiers dont elle a été saisie, le plus grand nombre concerne des projets d'infrastructures (35 dossiers, dont 16 ont été soumis) et de zones d'aménagement concerté (les 7 dossiers reçus ont été soumis à évaluation environnementale). L'AE Ministre a instruit 31 projets en

2022 ; elle n'en a soumis aucun à évaluation ; pour mémoire, son taux de soumission était de 15% en 2021.

Il est rappelé que la très grande majorité des décisions relatives aux projets relèvent des préfets (de l'ordre de 5000 en 2022).



1.2.3 Les recours

Les MRAe ont instruit en 2022 72 recours gracieux sur des décisions de soumission. Ils font, sauf exception, l'objet d'une délibération collégiale. Près de 60 % d'entre eux ont conduit *in fine* à une dispense d'évaluation environnementale, après la fourniture par les maîtres d'ouvrage d'éléments de fond complémentaires permettant de conclure à l'absence d'incidence environnementale notable.

Les autorités environnementales rappellent l'importance pour les maîtres

d'ouvrage de soumettre pour examen au cas par cas des dossiers de qualité, dès leur première présentation, apportant le cas échéant des réponses (mesures d'évitement et de réduction) aux principales incidences environnementales du projet.

L'Ae a répondu à une vingtaine de recours gracieux, et conclu dans trois cas à une dispense d'évaluation environnementale.

1.3 Les avis sur cas par cas ad-hoc

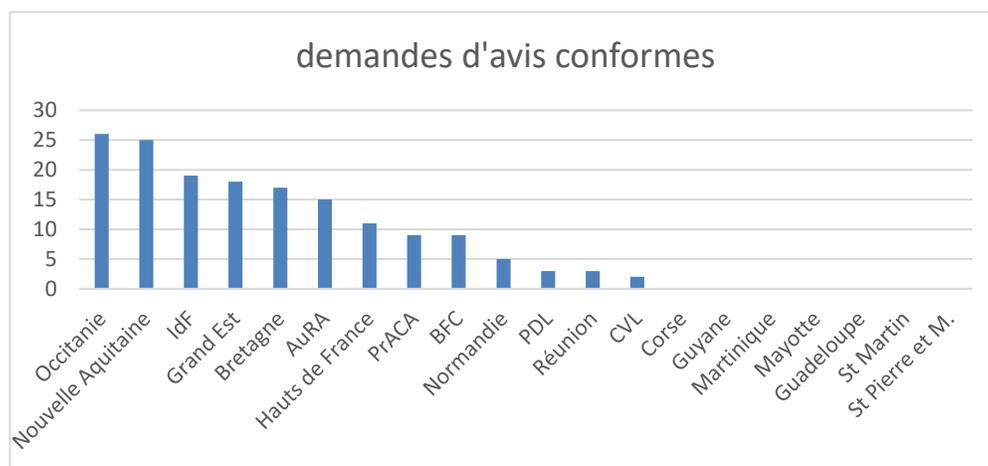
Depuis septembre 2022, les autorités environnementales peuvent être saisies pour avis conforme sur certaines procédures d'évolution de documents d'urbanisme⁹⁹.

La personne publique responsable du document d'urbanisme doit évaluer elle-même la nécessité de réaliser une évaluation environnementale en appréciant les enjeux et les impacts comme lors d'un examen au cas par cas. Si sa conclusion est négative, elle saisit l'autorité environnementale pour avis conforme sur sa proposition de ne pas réaliser d'évaluation environnementale.

L'autorité environnementale dispose alors d'un délai de deux mois pour se prononcer. À défaut, son avis est réputé favorable à la proposition de non soumission formulée par la personne publique responsable (à l'inverse du cas des décisions où l'absence de décision vaut obligation de réaliser une évaluation environnementale).

Les MRAe ont été saisies en 2022 déjà de 162 dossiers dans ce cadre, et ont rendu 143 avis conformes ; 32 (soit 20 %) concluent à la nécessité d'une soumission.

Le cumul en 2022 des décisions sur plans et programmes et des dossiers de cas par cas *ad hoc* correspond à peu près au niveau des décisions sur les plans et programmes de 2021.



⁹⁹ Décret n° 2021-1345 du 13 octobre 2021 portant modification des dispositions relatives à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme et des unités touristiques nouvelles. L'examen au cas par cas *ad-hoc* permet, pour des évolutions limitées de documents d'urbanisme, à la personne publique responsable d'autoévaluer la nécessité de réaliser une évaluation environnementale, cette autoévaluation étant soumise à un avis conforme de l'autorité environnementale. Les élaborations et révisions importantes de documents d'urbanisme sont en revanche soumises automatiquement à évaluation environnementale.

1.4 Les cadrages

Les autorités environnementales peuvent également être sollicitées pour établir des avis sur cadrages. Ils visent à préciser les points que l'évaluation environnementale devra particulièrement approfondir et les études spécifiques à mener ; le cadrage a donc vocation à être réalisé très à l'amont de l'engagement de l'évaluation environnementale.

La procédure est différente pour les plans et programmes, et pour les projets :

- la personne publique chargée de l'élaboration ou de la modification d'un plan ou d'un programme consulte l'autorité environnementale sur l'ampleur et le degré de précision des informations à fournir dans le rapport environnemental, qui rend compte de la démarche d'évaluation environnementale (article R.122-19 du code de l'environnement) ;
- pour un projet, l'autorité environnementale est sollicitée pour contribuer au cadrage par « *les autorités compétentes pour prendre la décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution du projet* », saisies par le maître d'ouvrage (article R.122-4 du code de l'environnement).

Dans tous les cas, les autorités environnementales soulignent que la demande de cadrage doit être accompagnée de questions précises sur le contenu de l'évaluation environnementale et donc être précédée d'un minimum d'analyse (en particulier des éléments d'état initial permettant d'avoir une approche des

enjeux environnementaux du territoire) par la personne publique ou le maître d'ouvrage ; à défaut, le cadrage ne pourra qu'être très général et donc peu utile. En outre, l'objet et la définition du projet et surtout du plan-programme doivent être un minimum établis.

Le niveau de sollicitation apparaît très hétérogène entre les différentes autorités environnementales.

L'Ae a établi en 2022 deux cadrages sur des projets et quatre sur des plans ou programmes¹⁰ ; les MRAe en ont produit trois sur des plans et des programmes en 2022 (en Auvergne-Rhône-Alpes et Normandie) et cinq sur des projets (en Auvergne-Rhône-Alpes, Grand Est et Hauts-de-France) ; la plupart des MRAe n'ont pas été sollicitées pour en produire. Ces cadrages sont mis en ligne, comme les décisions et avis rendus.

Sauf pour certains dossiers complexes et à forts enjeux environnementaux, c'est plutôt le service d'appui des DREAL qui est sollicité par les porteurs de plans, programmes ou projets, pour des échanges sur le contenu de la procédure ou des thématiques plus techniques, en lien avec l'évaluation environnementale à réaliser.

1.5 Le fonctionnement et les moyens mobilisés

Les règles de fonctionnement et les méthodes mises en œuvre par les autorités environnementales de l'IGEDD sont guidées par plusieurs principes communs : indépendance des avis et décisions rendus et respect du principe

¹⁰ Pour les projets : un projet autoroutier et un projet touristique ; pour les plans et programmes : un PCAET, une charte de PNR et deux PPR

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

Ces principes et la façon dont ils sont concrètement mis en œuvre sont repris en annexe (annexe 2).

Les développements qui suivent sont principalement centrés sur les MRAe.

1.5.1 Les collèges des MRAe

L'ensemble des membres des collèges des MRAe a été nommé par arrêté du 11 août 2020. Des arrêtés complémentaires ont été pris en 2022 (24 mars, 5 mai, 16 juin, 28 septembre et 28 novembre 2022) pour adapter la composition de certains collèges.

Les collèges des MRAe représentent 125 mandats. La grande diversité d'origines, de compétences et de fonctions des membres des collèges, membres de l'IGEDD ou membres associés, permet d'assurer la pertinence des avis rendus, d'enrichir les points de vue exprimés sur la prise en compte souhaitable de l'environnement et de garantir l'indépendance des autorités environnementales.

Deux tiers des membres de MRAe sont des hommes, et un tiers des femmes. Un tiers des présidences de MRAe sont confiées à des femmes.

Les membres permanents et chargés de mission sont aux trois quarts issus des

missions d'inspection générale territoriale (MIGT) de l'IGEDD, avec une proportion identique pour les présidents. Ils représentent une vingtaine d'équivalents-temps plein (ETP).

Enfin, une présidente et un membre de MRAe sont également membres de l'Ae.

1.5.2 La place centrale des agents des DREAL dans le dispositif des MRAe

Les projets d'avis et de décisions des MRAe sont préparés par des agents des services régionaux de l'environnement¹¹, placés sous l'autorité fonctionnelle des présidents de MRAe.

La contribution des agents des DREAL au bon fonctionnement des MRAe est donc essentielle, à la fois du point de vue des effectifs mobilisés et des compétences disponibles.

En termes d'effectifs, l'analyse sur les dernières années montre au niveau national une quasi-stabilité du nombre d'agents qui contribuent aux missions des MRAe : environ une centaine d'équivalents-temps plein (ETP) pour l'ensemble des régions, hors Corse et départements d'outremer, et hors fonctions support.

Malgré les contraintes très fortes qui pèsent sur les effectifs des services régionaux, le dimensionnement théorique des équipes (les « cibles » d'ETP) a été maintenu, voire renforcé dans certaines régions, comme cela avait été noté dans la synthèse 2021. Cela représente pour

¹¹ DREAL : Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (métropole hors Île-de-France) ; DRIEAT : direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports d'Île-de-France ; DEAL : directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement dans les départements d'outremer.

ces directions régionales un effort important dans un contexte général de baisse des effectifs, qui mérite d'être relevé.

Dans les régions Hauts-de-France, Occitanie et dans une moindre mesure Normandie, les pôles ont eu davantage de ressources opérationnelles en 2022, en raison notamment d'une diminution des postes vacants.

A l'inverse, plusieurs MRAe ont connu des difficultés du fait de la baisse des moyens disponibles dans leurs équipes d'appui en DREAL, à la suite d'absences de longue durée ou de vacances de postes, souvent sur plusieurs mois. Cela a été le cas en Bretagne, Centre-Val de Loire, ce qui explique l'augmentation des absences d'avis dans ces deux régions, et en Île de France, où la situation s'est améliorée au dernier trimestre (arrivée de nouveaux agents).

La situation d'ensemble reste assez fragile, et les difficultés de gestion particulièrement pénalisantes compte tenu de la nature de l'activité des MRAe (flux continus, avec des délais impératifs à respecter, quelles que soient les pointes).

Les activités pour le compte des MRAe requièrent aussi pour les nouveaux arrivants des périodes de compagnonnage et d'apprentissage, compte tenu de leur complexité : elles mobilisent des compétences environnementales sur un spectre large pour l'expertise détaillée des

dossiers, mais aussi des compétences transverses (par exemple, capacité à travailler en articulation avec d'autres services, à hiérarchiser des enjeux multiples, à établir des synthèses à partir de dossiers multithématiques très lourds, à prendre du recul pour dégager une proposition d'avis). Pour répondre aux besoins, une série de formations thématiques a été mise en place en 2022 au bénéfice des membres des collèges et des agents des équipes d'appui, en mobilisant les experts de l'Ae¹².

Des renouvellements importants d'agents sont relevés dans plusieurs régions et alertent sur la charge de travail et l'attractivité de ces postes.

Les autorités environnementales soulignent l'enjeu d'une reconnaissance et d'une valorisation des responsabilités exercées au sein des pôles évaluation environnementale des DREAL et des parcours qui permettent d'acquérir les compétences correspondantes. Elles sont indispensables pour disposer d'un vivier de recrutement, préserver une bonne diversité de profils dans les équipes et disposer du panel de compétences adapté.

C'est un sujet à traiter au niveau ministériel, comme le montre la problématique des régimes indemnitaires de plusieurs corps de fonctionnaires impliqués dans ces missions.

¹² Cette action s'est appuyée sur la démarche développée en Auvergne-Rhône-Alpes. Elle va être reprise dans le programme de formation en cours de préparation par le CGDD pour 2023.

2.

L'analyse des avis et des décisions de 2022

2.1 Les PCAET

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

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

Les collectivités concernées par les PCAET obligatoires sont les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants et la métropole de Lyon. L'échéance fixée initialement pour la réalisation de ces PCAET était le 31 décembre 2018. Force est de constater que, quatre ans plus tard, de nombreux PCAET ne sont toujours pas réalisés et approuvés. Aujourd'hui, seules les premières versions de PCAET ont pu être examinées par les MRAe ; aucun PCAET de deuxième génération n'a encore été réalisé, les PCAET ayant une durée de validité de 6 ans, sauf ceux revus pour intégrer les dispositions de la loi d'orientation des mobilités de 2019, en particulier pour la réalisation d'une étude zone à faibles émissions mobilité (ZFE-m) dans un périmètre PPA en vigueur.

2.1.1 Des PCAET plutôt ambitieux mais peu crédibles

Des objectifs consistants mais encore en retrait par rapport aux trajectoires nationales

Les PCAET examinés par les MRAe contiennent tous des objectifs chiffrés de réduction des consommations énergétiques, de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et de développement des énergies renouvelables (EnR). Ces objectifs sont définis aux divers horizons pertinents : à l'échéance du PCAET, en 2030 et en 2050. En général, ils sont relativement ambitieux et montrent une rupture nette par rapport aux tendances passées, même s'ils ne se situent pas toujours au niveau des ambitions nationales fixées par la stratégie nationale bas carbone (SNBC) dans sa version actuelle, notamment pour la réduction des émissions de GES et l'atteinte de la neutralité carbone en 2050. Parfois ils ne sont pas fondés sur les leviers d'actions identifiés dans le diagnostic et apparaissent dès lors peu réalistes.



Centrale solaire photovoltaïque d'un bâtiment à énergie positive Grenoble -

Par exemple, pour le PCAET du Pays de Nemours (77), « *l'autorité environnementale recommande de justifier le choix de retenir des objectifs d'augmentation des énergies renouvelables et de limitation des émissions de gaz à effet de serre très sensiblement inférieurs aux objectifs nationaux et régionaux* ».

Dans certaines régions, les PCAET ne contiennent pas d'objectifs concernant la qualité de l'air (réduction des polluants atmosphériques) alors qu'il s'agit d'une obligation réglementaire¹³ et que le diagnostic identifie parfois une augmentation des émissions de certains polluants (ammoniac en particulier). Dans ces cas, les MRAe invitent les EPCI à compléter leur plan. Par ailleurs, certains PCAET (Vienne- Condrieu) ou compléments sur le volet air(Vallée de l'Arve)¹⁴, présentés comme volontaristes, ne tiennent pas compte des évolutions et plans d'actions cumulés du SRADDET, du plan national de réduction des polluants atmosphériques (PREPA) et des plans de protection de l'atmosphère en région Rhône-Alpes.

Des programmes d'actions pas assez efficaces et opérationnels

Même s'ils vont dans le bon sens, les programmes d'actions contenus dans les PCAET ne permettent pas, pour les MRAe, d'atteindre les objectifs énergétiques et climatiques affichés par l'EPCI¹⁵.

Tout d'abord, alors que certains EPCI ont déjà approuvé et engagé des PCET¹⁶, ils ne dressent pas de bilan de cette

expérience ou n'exploitent pas leur retour d'expérience qui montre en général de grandes difficultés dans la mise en œuvre des actions et dans l'atteinte des objectifs.

De plus, souvent, plusieurs actions envisagées se bornent à prévoir des études ou diagnostics qui auraient dû être réalisés préalablement à l'adoption du PCAET ou dans le cadre de l'élaboration de son diagnostic, et dont les résultats conditionnent le volet opérationnel du programme d'action. Ainsi, l'efficacité et les incidences négatives éventuelles de ce dernier ne peuvent être évaluées au stade de l'évaluation environnementale du projet de PCAET.

Par ailleurs, les évaluations des gains attendus pour chaque action ne figurent quasiment jamais dans les dossiers, ce qui affaiblit considérablement la démonstration de la capacité du PCAET à atteindre les objectifs qu'il se fixe. Certaines actions, de sensibilisation ou d'accompagnement, ont une efficacité incertaine et non quantifiable *a priori*. Les conditions de mise en œuvre des actions (pilote, partenaires, objectif opérationnel, descriptif, indicateurs, calendrier, budget) s'avèrent souvent incomplètement définies.

Par exemple, pour le PCAET du pôle métropolitain du grand Amiénois (80), « *l'autorité environnementale recommande :*

- *de démontrer comment le plan d'actions permet d'atteindre les objectifs affichés aux différentes échéances ;*

¹³ Renforcée par la loi d'orientation des mobilités (article 85) imposant la mise en place d'un plan de réduction des émissions de polluants atmosphériques pour la métropole de Lyon, les EPCI de plus de 100 000 habitants ainsi que ceux concernés par l'existence d'un plan de protection de l'atmosphère

¹⁴ https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022aara100_pcaet-vienne-condrieu-agglo_38-69.pdf ; https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022aara76_aviscomplementaire-pcaet-clusesarvemontagne-74.pdf

¹⁵ Établissement public de coopération intercommunale.

¹⁶ Plans climat énergie territoriaux

- de compléter le programme d'actions en finalisant l'ensemble des mesures et des actions prévues ;
- de mettre en évidence parmi les centaines d'actions du programme, celles les plus structurantes, et d'assurer pour celles-ci, la participation et/ou la contribution de l'ensemble des établissements publics concernés ;
- de préciser les moyens à mettre en œuvre, les publics concernés, les partenariats souhaités, les résultats attendus pour les principales actions envisagées, ainsi que leur contribution à la stratégie (ex : gain de X téqCO₂ , économie de Y kWh) et leur programmation »¹⁷.

Aucune déclinaison territoriale du programme d'actions ne figure dans les dossiers. Certaines MRAe considèrent que cette lacune nuit notamment à l'atteinte des objectifs de développement des énergies renouvelables, en ne « préparant pas le terrain » pour la réalisation des projets d'EnR.

Un pilotage et un suivi à renforcer

L'élaboration des PCAET mobilise de plus en plus une concertation préalable importante auprès des différents acteurs concernés.

Les autorités environnementales relèvent que les indicateurs permettant d'assurer le suivi sont souvent incomplets. Si les données mobilisées par les EPCI permettent, en général, de suivre la trajectoire du territoire par rapport aux objectifs de la stratégie, les indicateurs retenus s'avèrent, très souvent, inopérants pour mesurer les incidences

environnementales de la mise en œuvre du PCAET (sur les milieux naturels, les paysages, la consommation des sols notamment). Cette lacune ne permet pas de prévoir des mesures correctrices en cas d'incidences environnementales négatives.

Le dispositif de suivi et d'animation de la mise en œuvre des PCAET est souvent insuffisant. Il se limite régulièrement à une réunion « institutionnelle » par an, réunion dans laquelle les acteurs économiques et les citoyens ne sont pas toujours présents. Or, la mise en œuvre des PCAET nécessite un pilotage très actif et priorisé car presque toutes les actions dépendent de la mobilisation de partenaires extérieurs. Les moyens humains et financiers dédiés au suivi et à l'animation devraient donc être renforcés. C'est un point de vigilance important pour les MRAe.

Ainsi, pour le PCAET de Pleyben-Châteaulin-Parzay Communauté (29), « l'autorité environnementale recommande de renforcer le volet animation du PCAET et de compléter substantiellement le dispositif de suivi, afin qu'il soit à même d'apporter une information lisible et publique quant à la mise en œuvre du plan, selon une périodicité à définir, et de pouvoir infléchir les actions conduites selon les écarts aux objectifs ou les effets négatifs sur l'environnement qui seront éventuellement constatés ».

En outre, pour le PCAET de Vienne Condrieu Agglomération (38-69), « afin de favoriser une mise en œuvre réaliste du PCAET, l'Autorité environnementale

¹⁷ Avis n°2021-5831 – PCAET du Pôle métropolitain du grand Amiénois (80)

recommande de hiérarchiser les 81 actions définies comme prioritaires ».

Enfin, certaines MRAe insistent sur la nécessité d'utiliser le bilan à mi-parcours du PCAET afin de compléter ou d'amender le programme d'actions, voire de mettre à jour les objectifs, ainsi que sur la communication à assurer vers la population concernant les résultats de la mise en œuvre du PCAET.

2.1.2 Des thématiques majeures à approfondir

La vulnérabilité au changement climatique

Les PCAET examinés par les MRAe contiennent souvent, dans leur diagnostic, une ébauche d'analyse de la vulnérabilité du territoire au changement climatique. Elle reste néanmoins à approfondir sur certains points tels que la pression sur la ressource en eau, les atteintes à la biodiversité et aux sols, ainsi que sur les risques d'érosion et d'inondation pour les territoires concernés.

Ainsi, pour le PCAET Brie des Rivières et Châteaux (77), *« l'autorité environnementale recommande de compléter et de renforcer les actions en matière d'adaptation au changement climatique sur l'ensemble des facteurs de vulnérabilité identifiés, notamment en prévoyant des mesures précises, territorialisées et suffisamment contraignantes sur la préservation de la biodiversité et la réduction des risques naturels ».*

Par ailleurs, les PCAET présentent très rarement des actions pour développer la résilience des territoires face au changement climatique. Manquent ainsi notamment des actions pour prévenir la

formation d'îlots de chaleur (végétalisation d'espaces publics), pour développer l'agroforesterie, pour encourager le développement de cultures moins sensibles au stress hydrique ou pour favoriser la réalisation de travaux d'isolation de bâtiments, ainsi que pour adapter l'activité touristique au changement climatique dans les territoires littoraux (maîtrise des déplacements et de la consommation d'eau).

Par ailleurs, une des vulnérabilités croissantes des territoires face au changement climatique concerne l'accès à la ressource en eau. Ainsi ce constat a conduit récemment la communauté de l'île de Noirmoutier à présenter un projet de PCAET intégrant un volet sur la ressource en eau.

Les MRAe attendent un renforcement conséquent des PCAET pour améliorer la résilience des territoires face au changement climatique.

La séquestration du carbone

Le plus souvent, les PCAET comprennent, conformément à la réglementation, une évaluation de la capacité de stockage du carbone du territoire, par exemple sous la forme d'un pourcentage des GES émis sur le territoire. En revanche, les objectifs d'évolution de cette capacité, à court, moyen et long termes, ne sont pas fixés et les effets du PCAET ne sont pas estimés, ce qui ne permet pas de tracer le chemin pouvant mener à la neutralité carbone en 2050.

Par exemple, pour le PCAET de Loudéac Communauté Centre Bretagne (22), *« l'autorité environnementale recommande d'évaluer les quantités de carbone que le territoire peut stocker aux divers*

horizons (2030 et 2050), en cohérence avec l'objectif national de neutralité carbone en 2050 ».

La perte de capacité de stockage du carbone résulte notamment de l'artificialisation des sols. Or, les PCAET ne comprennent pas d'actions pour limiter cette artificialisation. Ils ne comportent pas plus d'actions pour la compenser alors qu'ils pourraient favoriser le développement des haies, le développement de la filière bois (sylviculture et construction bois (bâtiments et mobilier urbain)) ainsi que le recours aux produits biosourcés (pour l'isolation thermique par exemple). La disparition de prairies naturelles au profit de cultures agricoles intensives n'est pas davantage prise en compte, malgré son effet négatif sur le stockage du carbone.

Par exemple, pour le PCAET de Brocéliande Communauté (35), *« l'autorité environnementale recommande de renforcer les mesures destinées à augmenter les stocks de carbone du territoire au sein des actions concernant la sylviculture et l'agriculture, et de s'engager dès à présent sur l'intégration d'actions dans le PCAET lors du bilan à mi-parcours ».*

Les PCAET et les documents d'urbanisme : un lien inexistant aujourd'hui

Les interactions entre les PCAET et les documents d'urbanisme (PLU(i) principalement), sont essentielles car les PLU(i) constituent l'outil majeur pour rendre opérationnelles les intentions des PCAET concernant l'atténuation du changement climatique (réduction des consommations d'énergie, développement des EnR, stockage du carbone) et l'adaptation au changement climatique

(prévention des îlots de chaleur, protection des zones humides ...). Or, les MRAe constatent que les PLU(i) ne traduisent pas suffisamment aujourd'hui les intentions des PCAET, voire les ignorent, quand leurs dispositions, notamment en matière d'aménagement urbain (extensions urbaines aux effets négatifs sur la séquestration du carbone et la consommation d'énergies fossiles), ne viennent pas contredire les objectifs du PCAET.

Pour rendre les PCAET plus efficaces, les MRAe attendent un lien beaucoup plus étroit entre ceux-ci et les PLU(i). Cela devrait se traduire par des PCAET plus prescriptifs, formulant des dispositions à prendre en compte dans les PLU(i), et plus précis, par exemple dans la territorialisation des énergies renouvelables. Inversement, les PCAET devraient davantage analyser les orientations des PLU(i), notamment en ce qui concerne l'artificialisation des sols, la protection des zones humides et des espaces naturels et forestiers, les mobilités induites, etc., afin d'identifier les améliorations à prévoir en matière de lutte contre le changement climatique, d'adaptation aux effets de ce dernier et de prévention des risques sanitaires liés aux pollutions atmosphériques.

Ainsi, pour le PCAET du PETR Cœur des Hauts-de-France (80), *« l'autorité environnementale recommande de compléter le dossier de PCAET en comparant le rythme d'artificialisation prévu par le SCoT du Santerre Haute Somme aux objectifs fixés par le SRADDET, de prévoir des objectifs de consommation d'espace pour 2026 et 2030, d'étudier plus précisément les conséquences sur le déstockage de carbone et la perte de capacité de stockage liés à cette consommation et de prévoir des actions pour les réduire ou les*

compenser, entre autres via des préconisations pour les PLUi qui doivent prendre en compte le PCAET¹⁸».

Par ailleurs, pour le PCAET des Balcons du Dauphiné (38)¹⁹, « *L'Autorité environnementale recommande de fixer des objectifs opérationnels ambitieux aux mesures stratégiques de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain pour être traduits dans les documents d'urbanisme.* »

L'agriculture : un secteur avec des plans d'action insuffisants

Les diagnostics des PCAET montrent que les enjeux de l'agriculture sont souvent importants en matière d'émission de GES et de qualité de l'air notamment. Certaines évolutions culturelles tendancielles (retournement de prairies permanentes, passage à des monocultures de type maïs ou extension d'élevages) entraînent une augmentation des consommations énergétiques à l'hectare, alors que d'autres types d'évolutions seraient impératifs pour permettre la transition des pratiques agricoles et l'adaptation des filières au changement climatique. Dans les régions à dominante agricole ou d'élevage, ce secteur est souvent prépondérant en matière d'émission de GES. Pour la qualité de l'air, les émissions d'ammoniac sont en augmentation dans certaines régions, les activités d'élevage en étant à l'origine.

Pourtant, les MRAe constatent que les programmes d'actions comportent très peu d'actions concernant le secteur agricole. En outre, celles-ci se limitent

souvent à des actions de sensibilisation. Pour l'expliquer, il est possible que les collectivités ne se considèrent pas comme légitimes pour intervenir sur les questions agricoles. Elles le sont pourtant et devraient construire au sein de leurs PCAET un plan d'actions étoffé de transformation de l'agriculture sur leur territoire. À titre d'illustration, voici un bon exemple de plan d'actions pour l'agriculture issu du PCAET de la communauté de communes du bassin de Pompey (54).

Extrait d'un plan d'actions de PCAET sur le thème de l'agriculture

- *établir une politique communautaire en faveur des agriculteurs pour promouvoir les circuits courts ;*
- *favoriser et accompagner l'implantation d'exploitations en agriculture biologique ou raisonnée et les aider à la promotion de leurs produits ;*
- *travailler avec les communes sur l'organisation de marchés de producteurs ;*
- *accompagner le développement de la plateforme de maraîchage ;*
- *animer le Projet alimentaire territorial (PAT) « éducation à la nutrition et au bien manger » qui vise à améliorer la chaîne logistique d'approvisionnement et commercialiser des produits locaux, mettre en réseau les acteurs, structurer les filières de production et de transformation déficitaires / manquantes ;*
- *le PAT a également vocation à être intégré dans les Contrats locaux de santé existants ou en projet ;*
- *préserver et remobiliser les terres agricoles ;*

¹⁸ Avis n°2022-6021 – PCAET du PETR Cœur des Hauts-de-France (80)

¹⁹ https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2022aara18_pcaet_balconsdudauphine_38.pdf

- accompagner l'évolution des pratiques en faveur d'une agriculture respectueuse de l'environnement ;
- lutter contre le gaspillage alimentaire ;
- constituer un groupe de travail autour des enjeux climat et de la contribution de l'agriculture ;
- promouvoir les énergies renouvelables dans les exploitations agricoles ;
- diffuser et relayer les expérimentations de l'ONF et de la chambre d'agriculture ;
- favoriser la production de produits bois ;
- favoriser la mise en place de couverts végétaux pour lutter contre l'érosion des sols.

Ces actions s'appuieront notamment sur le développement de la cuisine centrale en lien avec l'augmentation de la consommation de produits bio-locaux (5 personnes en insertion pour la légumerie) et du maraîchage (10 personnes en insertion).

Pour les MRAe, l'absence de plan d'actions ambitieux concernant l'agriculture réduit considérablement l'efficacité des PCAET, notamment dans les territoires ruraux.

2.1.3 Une démarche d'évaluation environnementale à améliorer

Des diagnostics et des états initiaux incomplets

Les diagnostics présentent rarement des informations suffisantes en ce qui concerne la qualité de l'air. Ainsi, ils se limitent parfois à fournir le volume des émissions atmosphériques alors que ce sont les valeurs des concentrations de

polluants²⁰ qui constituent les indicateurs pertinents pour la santé humaine.

La territorialisation et la hiérarchisation des enjeux environnementaux ne sont quasiment jamais faites. De ce fait, les mesures éviter-réduire-compenser (ERC) que peut prévoir le PCAET restent génériques et ne sont pas différenciées sur le territoire.

Le scénario d'évolution du territoire sans mise en œuvre du PCAET n'est pas examiné non plus. Au-delà du non-respect des dispositions réglementaires, cet oubli ne permet pas de mesurer réellement les incidences négatives ou positives du PCAET.

Ainsi, pour le PCAET de Grand Paris Seine Ouest, « l'autorité environnementale recommande de compléter le rapport environnemental par une analyse de l'évolution prévisible de l'environnement, sans mise en œuvre du projet de PCAET, afin de disposer d'un référentiel permettant d'apprécier sa contribution à l'amélioration de l'état de l'environnement ».

Des incidences négatives omises et mal suivies

Par essence, les PCAET constituent des plans positifs pour l'environnement du fait de leurs actions sur le climat, l'air et l'énergie. Cependant, les programmes d'actions peuvent présenter certaines incidences négatives que les PCAET n'identifient, n'évaluent et ne suivent pas toujours.

²⁰ Ammoniac, composés organiques volatils, particules fines et très fines, oxydes d'azote, dioxyde de soufre, ozone

Les incidences négatives que peut avoir sur l'environnement ou la santé le développement mal maîtrisé de la méthanisation ou de la filière bois-énergie (émission de particules fines) ne sont pas analysées et les mesures ERC qui pourraient être promues ne figurent pas dans les PCAET. De même les incidences du développement des projets d'EnR sur l'environnement (occupation importante d'espaces pour les projets photovoltaïques, donc réduction potentielle du stockage de carbone, effets sur la biodiversité) ne sont pas vraiment évaluées.

Par exemple, pour le PCAET de Brie des Rivières et Châteaux (77), *« l'autorité environnementale recommande de compléter l'analyse des incidences négatives potentielles du développement des énergies renouvelables (énergie solaire, bois-énergie et méthanisation) et prévoir, le cas échéant, des dispositions pour éviter ou réduire ces incidences »*.

Les indicateurs figurant dans les PCAET se rapportent en général au suivi de l'efficacité du plan dans l'atteinte de ses objectifs climat, air et énergie. Les indicateurs concernant le suivi des incidences environnementales sont souvent insuffisants. Les MRAe préconisent la mise en œuvre d'indicateurs facilement mesurables avec des objectifs clairement définis.

Une prise en compte insuffisante des mesures ERC dans les plans d'actions

Certains rapports d'évaluation environnementale comportent des mesures ERC intéressantes. Elles sont néanmoins traduites de façon insuffisante dans les plans d'actions des PCAET, ce qui en limite fortement l'intérêt.

Ainsi, pour le PCAET du pays du Cambrésis (59), *« l'autorité environnementale recommande de compléter le plan d'actions du PCAET avec les actions complémentaires d'évitement, réduction ou compensation des impacts qui apparaissent dans l'évaluation environnementale, ou à défaut de justifier les actions complémentaires non retenues. Une concordance entre le plan d'actions du PCAET et les mesures identifiées dans l'évaluation environnementale devrait apparaître²¹ »*.

Il est aussi souvent observé que les porteurs de PCAET renoncent à toute définition de mesures ERC, préférant se décharger de leur responsabilité sur les porteurs de projets.

²¹ Avis n°2022-6034 – PCAET du pays du Cambrésis (59)

2.2 La consommation d'espace

La loi climat et résilience du 22 août 2021 a intégré l'objectif du « zéro artificialisation nette » (ZAN) dans les politiques publiques et déterminé un calendrier de mise en œuvre d'ici 2050. Les collectivités locales et tous les acteurs de l'aménagement doivent contribuer à le rendre possible.

Dans cette perspective, il a paru utile de faire un premier bilan et de tirer un certain nombre d'enseignements de l'expérience des autorités environnementales, et d'analyser les enjeux à venir compte tenu du calendrier posé par la loi. C'est l'origine du groupe de travail mis en place en 2022 par la conférence des autorités environnementales.

2.2.1 Une consommation d'espace élevée

En moyenne, 21 000 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers sont consommés par an en France. Au niveau national, l'habitat est responsable de 67 % de la consommation et les activités économiques de 25 %.

Tous les territoires sont concernés. La consommation des sols a augmenté quatre fois plus vite que la population sur les 20 dernières années. La France métropolitaine compte une surface artificialisée moyenne pour 100 000 habitants plus importante que ses voisins européens : 47 km² de surfaces artificialisées pour 100 000 habitants en France, contre 41 en Allemagne, 30 au Royaume-Uni, 29 au Pays-Bas, 30 en Espagne et 26 en Italie.

2.2.2 La loi climat et résilience : un calendrier et des objectifs à décliner sur les territoires

Historiquement, il existait une obligation de « gestion économe » du sol prévue par la loi de décentralisation sur l'urbanisme²² qui a été réaffirmée à plusieurs reprises. La loi climat et résilience est plus précise et pose également un objectif intermédiaire de réduire de moitié le rythme, mesuré pour le moment en consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers « nette » d'ici à 2031, par rapport à 2011-2021, et définit des tranches de dix années pour fixer des objectifs intermédiaires de réduction de l'artificialisation à l'échelle nationale, jusqu'en 2050. Certains SRADDET (Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Hauts-de-France, Nouvelle-Aquitaine, Grand Est...) contiennent déjà des objectifs à différents horizons temporels qui servent alors de référence dans les avis. Toutefois, des objectifs régionaux peuvent être en réduction par rapport aux objectifs nationaux (Pays de la Loire).

Au-delà des étapes précisées précédemment, la loi prévoit la territorialisation de l'objectif national aux différentes échelles de planification.

- Dans les SRADDET²³ : février 2024 (avec un lien de compatibilité vis-à-vis des documents de niveau inférieur).

²² Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

²³ Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

- Dans les SCoT²⁴ : août 2026 (à défaut, s'imposera l'interdiction d'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones).
- Dans les PLU²⁵(i) et cartes communales : août 2027 (sinon, il sera interdit de délivrer des autorisations d'urbanisme en zone AU²⁶ ou en secteur constructible).

À défaut de territorialisation des objectifs dans le SRADDET, une réduction uniforme sera imposée aux différents documents de planification dans la région.

2.2.3 L'appréciation quantitative des espaces

L'évaluation des espaces consommés ou susceptibles de l'être dans les PLU

Du point de vue des autorités environnementales, l'approche de la consommation d'espace dans les documents d'urbanisme reste d'une qualité hétérogène. Ainsi, les PLU intercommunaux apparaissent souvent comme une addition des « besoins » de chaque commune (en termes de logements, dessertes, équipements associés...) et, dès lors, ne participent pas d'une gestion économe de l'espace à l'échelle appropriée, c'est-à-dire l'intercommunalité.

Les autorités environnementales sont particulièrement attentives à la qualité des bilans présentés, et à la cohérence des informations données (rapport de présentation, PADD²⁷, OAP²⁸ et tableaux

de surface). Cela passe par une explicitation des méthodes et outils utilisés, une approche homogène entre consommations passée et projetée, ainsi que l'intégration dans le décompte de la consommation future de toutes les zones AU (y compris celles dont l'ouverture est conditionnée par une modification du PLU), des STECAL (secteurs de taille et capacité d'accueil limitées), des différents secteurs de projets en zone naturelle ou agricole, des espaces destinés aux équipements publics et des emplacements réservés.

Les autorités environnementales attendent des précisions sur la nature des espaces consommés parmi les espaces naturels agricoles et forestiers (ENAF).

Elles soulignent l'importance de disposer de données récentes pour conduire les analyses, au plus près de la date d'approbation du document d'urbanisme pour en constituer l'état « zéro ». Elles rappellent que le portail sur l'artificialisation des sols²⁹ constitue la référence et qu'il intègre plusieurs applications très utiles pour une analyse de territoire.

La justification de la consommation

Traduit en nombre de logements, en surface de ZAC³⁰ ou en kilomètres de pistes cyclables, et donc *in fine* en hectares artificialisés, les « besoins » sont en réalité des choix de planification issus d'un arbitrage politique entre le projet de développement et les enjeux environnementaux. C'est la justification des

²⁴ Schéma de cohérence territoriale.

²⁵ PLU : plan local d'urbanisme et PLUi plan local d'urbanisme intercommunal.

²⁶ Zones à urbaniser du PLU.

²⁷ Projet d'aménagement et de développement durables

²⁸ Orientations d'aménagement et de programmation

²⁹ <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/>

³⁰ Zone d'aménagement concerté.

choix effectués qui est attendue dans l'évaluation environnementale.

Les besoins doivent reposer sur des éléments tangibles. L'explication par le porteur de projet est nécessaire pour comprendre comment le projet spatialisé traduit ses choix. Elle doit aussi permettre de s'assurer que la réponse aux besoins s'inscrit dans une recherche de sobriété foncière et de protection de l'environnement. Les autorités environnementales recommandent fréquemment la présentation de solutions alternatives envisageables alors que le projet d'aménagement est souvent présenté comme s'il était le seul possible.

Globalement les besoins sont surestimés. Par exemple, la MRAe Grand Est a constaté que la prévision de consommation (0,6 ha par commune et par an) dans les PLU et PLUi analysés de 121 communes est deux fois supérieure à la réalité constatée en moyenne régionale de consommation (0,3 ha par commune et par an). Cela conduit, dans cette région, à ce que :

- 40 % des PLU respectent, pour leur prévision, la règle de réduction de 50 % de la consommation d'espaces des 10 années antérieures pour les 10 années à venir ;
- 25 % des PLU ont une prévision de consommation d'espaces ne respectant pas la règle mais restant inférieure à la consommation d'espaces constatée les 10 années passées ;
- 35 % des PLU dépassent, pour leur prévision, la consommation foncière des 10 années précédentes sur un

rythme très élevé avec des dépassements entre le double et le quintuple du maximum permis.

Un nombre important de projets ne se concrétisent donc pas et la consommation d'espaces annoncée dans les PLU est souvent fortement surévaluée par rapport aux besoins réels (remarque que la MRAe Grand Est fait de façon récurrente dans ses avis).

Les déclassements des zonages AU en zones A ou N sont fréquents (Auvergne-Rhône-Alpes, Centre-Val-de-Loire...) dans les documents d'urbanisme. Les territoires se considèrent alors comme vertueux. Mais les déclassements ne constituent pas une baisse de la consommation, juste une baisse de la prévision de consommation quand bien souvent les prévisions précédentes étaient exagérément élevées (Bretagne, Centre-Val-de-Loire, Pays de la Loire,...).

Habitat

Les autorités environnementales observent fréquemment des décalages entre les hypothèses (évolutions démographiques, dynamisme économique) pour le futur et les constats du passé, sans qu'une perspective de reprise démographique ou économique vienne les étayer, ce qui conduit à une surestimation des besoins. Dans certains cas, l'offre foncière seule est vue comme un levier suffisant pour améliorer l'attractivité du territoire (accueillir de nouveaux habitants ou susciter l'installation d'activités). Les régions comprenant un important secteur rural peu dense (Centre-Val-de-Loire, Bourgogne-Franche-Comté,...) sont particulièrement le lieu de telles surestimations qui conduisent à la poursuite d'une ouverture à l'urbanisation trop

importante au regard de leurs perspectives d'évolution³¹.

Activités

Dans le domaine économique, le besoin de création d'emplois est souvent mis en avant. L'évolution des zones d'activité existantes, notamment leur niveau d'occupation, est un point d'attention pour les autorités environnementales.

Le transfert de la compétence d'aménagement et de gestion des zones d'activités aux EPCI³² par la loi NOTRe³³ doit conduire à interroger désormais toute création ou extension d'une telle zone en fonction des espaces disponibles au niveau de l'EPCI, et en cohérence avec sa stratégie globale (éventuellement avec celle du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation puisque les deux acteurs territoriaux ayant une compétence sur le développement économique sont l'EPCI et la région). La cohérence avec le SCoT doit également être examinée.

Or, le constat est couramment fait que les disponibilités des zones d'activités déjà ouvertes sur le territoire sont rarement décrites, et quand elles le sont, les conséquences en sont insuffisamment tirées sur les ouvertures de nouvelles zones d'activités, ou l'extension des existantes, en particulier sur la consommation d'espace.

Le potentiel de mobilisation dans l'enveloppe urbaine

Les communes doivent, dans le rapport de présentation du PLU, « analyser la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'arrêt du projet de plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme et la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers³⁴ ».

Si le renouvellement urbain est assez peu abordé dans les avis, sauf en Île-de-France, la densification fait l'objet de nombreuses recommandations des autorités environnementales : par exemple sur l'analyse et la mobilisation du potentiel de densification, sur le fait que la densification doit être privilégiée par rapport à l'extension urbaine. Dans le même ordre d'idée les densités retenues dans les extensions sont encore fréquemment assez faibles (Bretagne, Centre-Val-de-Loire, Hauts-de-France, Normandie, Pays de la Loire...).

Certaines MRAe (Pays de la Loire, Hauts-de-France, Normandie) constatent régulièrement qu'il n'y a pas de travail sur les formes urbaines, le petit collectif, au regard des besoins en types de logements, qui permettrait d'augmenter les densités et de réduire les consommations d'espace.

³¹ Entre 2006 et 2011 le secteur urbain est responsable de 32% de la consommation foncière nationale alors que 65% de la population française vit dans ce secteur. CEREMA. La consommation d'espaces et ses déterminants d'après les Fichiers fonciers de la DGFIP. Analyse et état des lieux au 1er janvier 2016.

³² Établissement public de coopération intercommunale.

³³ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

³⁴ Article L. 151-4 du code de l'urbanisme.

Les autorités environnementales appellent aussi l'attention des collectivités, sur le traitement de la vacance, qu'il s'agisse de logements ou d'activités économiques, dans une logique d'évitement ou de réduction de la consommation d'espace. Elles invitent les collectivités, notamment les EPCI, à s'emparer du sujet en mobilisant les outils disponibles, dans le cadre du plan national de lutte contre les logements vacants lancé en 2021, ou d'une OPAH³⁵ par exemple.

Concernant le secteur économique, la loi climat et résilience prévoit que les EPCI réalisent des inventaires des zones d'activité économiques (IZAE); ils doivent être établis pour août 2023, et ensuite actualisés tous les six ans. Les autorités environnementales incitent les collectivités à s'appuyer sur ces inventaires, ou sur les travaux engagés pour leur création, pour évaluer la disponibilité dans les zones existantes en priorité.

L'urbanisation conditionnelle, un outil à promouvoir

Les autorités environnementales soulignent l'intérêt des dispositifs d'urbanisation conditionnelle. Ce type de mesure a connu un développement depuis les schémas régionaux d'aménagement du territoire, le SDRIF³⁶ de 1994 et dans des SCoT, et est de plus en plus pratiqué. Il s'agissait par exemple dans le schéma régional d'Île-de-France de préciser des temporalités d'ouverture à l'urbanisation de secteurs. Dans d'autres cas, il peut s'agir lorsqu'un projet est annoncé mais que la certitude de sa réalisation n'est

pas acquise (par exemple l'arrivée d'un projet économique conséquent), de ne permettre l'urbanisation d'une zone liée au projet qu'à la condition que celui-ci se réalise. Deux notions doivent être envisagées : une urbanisation séquencée par des phases différentes ou conditionnée par des priorités spécifiées.

Elle apparaît comme un outil efficace pour limiter la consommation d'espace, tout en prenant en compte les projets portés par les collectivités.

Le réemploi des friches pour limiter la consommation d'espace

Enfin, le réemploi des friches, surtout déjà artificialisées, peut contribuer à l'objectif de densification et limiter la consommation d'espaces NAF³⁷. Il nécessite toutefois de mettre en balance ces objectifs avec les questions relatives à la renaturation en faveur de la biodiversité, à la désimpermeabilisation des sols ou à la dépollution, démarche rarement aboutie.

Le gouvernement a mis en place en 2020 un « fonds friches » sur deux ans ; il vient d'être pérennisé, et intégré dans un « fonds d'accélération de la transition écologique », qui comprend également les crédits destinés aux travaux de renaturation. Cette nouvelle politique rend légitimes les interrogations des autorités environnementales sur la façon dont une collectivité travaille au réemploi de ses friches ou au contraire renonce à les mobiliser pour en faire des espaces naturels.

³⁵ Opération programmée d'amélioration de l'habitat.

³⁶ Schéma directeur de la région Île-de-France.

³⁷ Naturel, agricole et forestier.

2.2.4 L'appréciation de la qualité des sols

Les autorités environnementales relèvent que la faible valeur agronomique d'un sol est souvent mise en avant pour justifier sa mutation en surface urbanisée. Elles font valoir que la Loi « climat et résilience » reconnaît dans sa définition de l'artificialisation la multifonctionnalité des sols. Elles estiment donc que d'autres aspects que la seule valeur agronomique des sols, nécessitent d'être examinés : les fonctions hydrologiques, les sols en tant qu'écosystèmes, ou en tant que stocks de carbone et supports de la photosynthèse (rôle des sols dans l'atténuation du changement climatique).

Les autorités environnementales incitent les collectivités et porteurs de projets à investir ces champs, encore émergents pour certains d'entre eux. Elles soulignent notamment l'intérêt :

- d'une analyse préalable des écosystèmes (rôle des espaces en matière d'habitat, de continuités, de fonctionnalités, de fragmentations) ;
- de la prise en compte des conséquences climatiques (effets de la consommation d'espace sur la production de GES³⁸) ;
- de l'examen des éléments sur la connaissance des sols, y compris les pollutions éventuelles (sols, nappes), y compris d'origine agricole, sur le rôle du sol pour l'eau, sur la qualité du sol et du sous-sol.
- des modifications du cycle de l'eau et de ses conséquences ; l'imperméabilisation des surfaces entraîne un accroissement important du

ruissellement, qui amplifie le risque d'inondation ou de mouvement de terrain lors de pluies intenses, et réduit l'infiltration dans les sols, pénalisant la recharge naturelle des nappes et l'évapotranspiration.

À ce titre, des évolutions, notamment en discontinuité de l'urbanisation existante comme par exemple la création de STECAL à vocation touristique (Auvergne-Rhône Alpes, Nouvelle-Aquitaine, Normandie...), de surfaces régulièrement peu limitées d'ailleurs, sont susceptibles d'avoir de fortes incidences sur les enjeux environnementaux (consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers ; biodiversité et zones humides ; ressource en eau ; paysage ; risques naturels...).



Lotissement et zone d'activité commerciale au milieu des cultures maraîchères

³⁸ Gaz à effet de serre.

2.2.5 Vers un nouveau modèle d'aménagement

Aujourd'hui, la territorialisation du « zéro artificialisation nette » n'est pas encore effective. L'opérationnalité même du concept pourrait être remise en cause par la décision de l'association des maires de France intervenue le 22 juin de déposer un recours devant le Conseil d'État contre les deux décrets publiés le 30 avril 2022, qui visent à mettre en œuvre l'objectif de « zéro artificialisation nette » en 2050. Ce recours montre que le principe n'est toujours pas accepté au niveau local.

Les autorités environnementales s'accordent sur la nécessité de décliner ce nouveau concept au niveau local et de mobiliser les collectivités afin qu'elles

2.3 Le paysage

Le paysage est l'une des composantes à étudier dans l'évaluation des incidences notables directes et indirectes sur l'environnement et la santé d'un projet ou d'un plan-programme. La convention de Florence de 2000 (ratifiée par la France en 2006) a permis de formaliser une définition du paysage précise et largement reconnue au niveau international : « *Partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations* », qui a été intégralement reprise dans le code de l'environnement.

Le paysage apparaît comme un bien commun, résultant de lectures individuelles ; en ce sens, il relève des sciences humaines. La définition se réfère au domaine des perceptions, considéré souvent comme très subjectif et difficile

s'engagent dans une trajectoire permettant d'atteindre l'objectif national ou s'inscrivent par anticipation dans celui-ci. C'est en effet un nouveau modèle d'aménagement des territoires conjuguant sobriété foncière et qualité urbaine qui est à définir. Les autorités environnementales encouragent les collectivités à construire des trajectoires au-delà des 10 ans qui viennent et à se donner une vision plus lointaine (horizon 2050).

Elles soulignent l'absence fréquente de dispositif de suivi de la consommation d'espace au niveau local alors qu'un tel dispositif devrait être intégré dans la démarche d'urbanisme et permettrait de faire des points réguliers sur la consommation effective d'espace.

à appréhender. Pour répondre à un besoin exprimé par les autorités environnementales face à une notion complexe et en partie subjective, le paysage a fait en 2022 l'objet d'un groupe de travail de la conférence des autorités environnementales afin notamment de partager constats, méthodes, références et préconisations.

En préalable, les autorités environnementales s'accordent sur la dimension transversale du paysage, et donc sur une approche globale du « cadre de vie » pour traiter cette thématique. Ceci en accord avec la convention de Florence qui précise que la définition du paysage « *s'applique à tout le territoire (...) et porte sur les espaces naturels, ruraux, urbains et périurbains. Elle inclut les espaces terrestres, les eaux intérieures et maritimes. Elle concerne tant les paysages pouvant être considérés comme remarquables que les paysages du quotidien et*

les paysages dégradés. ». Le lien est donc fait notamment avec les sujets liés au bâti et au patrimoine. Cette approche intègre également les perceptions par les différents sens, au-delà de la perception visuelle, même s'il est conseillé que les développements sur les impacts autres que visuels (olfactifs, sonores, ...) relèvent, dans les évaluations environnementales et les avis, des rubriques dédiées à ces thématiques.

Par ailleurs, les autorités environnementales insistent sur le fait que le paysage n'est pas une notion figée et qu'il convient d'en avoir une vision évolutive, l'essentiel étant de maîtriser ses évolutions pour arriver à un paysage, un cadre de vie accepté et apprécié, répondant aux attentes. Le paysage peut en soi faire l'objet d'un « projet ».

Elles constatent que cette approche est peu développée dans les dossiers qui leur sont soumis : d'une manière générale, l'analyse des incidences sur les paysages est souvent éludée ou insuffisante. Concernant les documents d'urbanisme, l'approche paysagère reste en général très limitée, se réduisant à la prise en compte des protections réglementaires des monuments et sites voire du caractère patrimonial des centres anciens. Pour les projets, les dossiers se limitent souvent à faire du « camouflage ».

2.3.1 S'appuyer sur un état initial qui analyse le paysage dans la globalité de sa dimension

Les autorités environnementales attendent que les états initiaux prennent bien en compte la dimension transversale du paysage, en s'attachant non seulement aux contextes géographique, patrimonial et historique, en général traités, mais

aussi aux contextes liés aux modes de vie et activités socio-économiques (entrées de ville, activités touristiques, ...), à des sensibilités particulières ou des vulnérabilités, plus rarement présentés. Il s'agit de ne pas se limiter aux enjeux de « sanctuarisation », mais bien de traiter le paysage comme « cadre de vie ». L'identification complète de ces éléments de paysage, la répartition spatiale des points d'intérêt, l'identification des perspectives visuelles, points et cônes de vues depuis et vers les éléments remarquables et ou d'intérêt local doit permettre d'établir cet état initial.

Ainsi, pour le PLU de Malemort-sur-Corèze (19) : « *La MRAe recommande de compléter le rapport par une analyse plus détaillée du paysage, des formes urbaines et du cadre de vie de Malemort-sur-Corèze, afin d'identifier les enjeux paysagers spécifiques au territoire, notamment en termes d'entrée de ville, de coupures d'urbanisation, de patrimoine végétal à protéger, et de spécificités paysagères à prendre en compte dans la définition de nouveaux secteurs constructibles* »

Par ailleurs, ces états initiaux devraient exposer la perception du paysage par les populations, ce qui fait collectivement sens pour elles, les enjeux partagés par celles-ci, ce qui suppose de s'appuyer sur des expertises ou des éléments de connaissance disponibles sur ces perceptions (comptes rendus de concertations, etc.). La fourniture de ce type d'analyses ou informations doit être développée.

Les autorités environnementales insistent également pour disposer d'analyses multi-échelles du paysage :

- pour les plans/programmes, à l'échelle du grand paysage et des secteurs de projets ou des quartiers ;

- pour les projets, à l'échelle locale, en général traitée, mais aussi à celle du territoire plus large, ce qui est plus rare.

Par exemple, la qualité de l'état initial pour l'élaboration du PLU des Billanges (87) est soulignée : « *Le rapport propose une analyse du paysage très riche, menée à différentes échelles, sous l'angle de thématiques spécifiques (relation entre paysage et agriculture, paysage et bâti), qui permet de cerner les spécificités paysagères des Billanges, et de justifier les enjeux et pistes d'actions que le diagnostic soulève.*

Les paysages sont décrits comme ruraux et particulièrement préservés de l'urbanisation, ce qui génère un enjeu d'intégration des nouvelles constructions. Le diagnostic s'appuie sur ce constat pour inciter les nouveaux projets à s'inspirer des atouts du territoire et pour questionner la localisation des futurs secteurs d'extension ; la MRAe relève que le rapport encourage une démarche en ce sens à travers l'analyse paysagère et urbaine du bourg et de chacun des hameaux. »

Le recours à des illustrations s'appuyant sur une panoplie large d'outils (cartes, plans, bloc-diagramme, photos, dessins, croquis, coupes, schémas, photomontages, photos, cartes de visibilité), malheureusement sous-utilisée, est aussi attendu.

Ainsi, pour un projet industriel à Pecquencourt (59) : « *L'autorité environnementale recommande de compléter l'étude d'impact :*

- *d'une présentation détaillée de la zone tampon du bien inscrit au patrimoine mondial de l'Unesco, le Bassin minier Nord-Pas-de-Calais, le terril T143 de Germignies, également site classé, dans lequel s'inscrit le secteur de projet ;*

- *d'une analyse du grand paysage lié à l'eau (marais et plaines humides, étangs...) dans lequel s'inscrit le projet et d'une analyse des points de vue depuis les sites miniers (notamment depuis le sommet des terrils) en direction de ce grand paysage ;*
- *de photographies et d'une cartographie permettant de localiser les prises de vues, permettant d'identifier le paysage dans lequel s'inscrit le secteur de projet, et notamment le paysage remarquable du patrimoine Unesco et le grand paysage lié à l'eau ;*
- *par une identification des perspectives visuelles, points, cônes de vue vers et depuis le terril T143 et également depuis l'autoroute A21. »*

2.3.2 Analyser les incidences en dépassant une vision conservatoire, en donner une vision « sincère »

Un constat général des autorités environnementales sur l'analyse des incidences est qu'elle n'est essentiellement réalisée que sous l'angle de la conservation des éléments visuels du paysage. Par ailleurs, elle ne restitue pas toujours une vision complète et « juste » de l'insertion paysagère du projet. Elles remarquent ainsi régulièrement que les photomontages présentés ne reflètent pas les points de vue défavorables, ou que les périodes de prises de vue sont favorables (par exemple arbres en feuilles, ce qui ne permet pas de visualiser correctement le projet). Enfin, pour les projets, les analyses des impacts cumulés sur les paysages sont insuffisantes.

Les dossiers éoliens sont ceux qui font de loin les analyses les plus complètes, en intégrant le cadre de vie quotidien notamment via des études de saturation

visuelle et d'encerclement des lieux de vie.

Les attentes des autorités environnementales portent sur :

- la qualification des incidences sous un prisme qui intègre la possible évolution des paysages ;
- la pertinence et la qualité des outils utilisés pour analyser les incidences.

La question de l'évolution des paysages (dans le temps et dans l'espace) est une notion fondamentale. La mise en œuvre d'un plan/ programme ou la réalisation d'un projet peuvent ainsi constituer une évolution positive par rapport à des référents partagés par les populations : qualité architecturale et urbaine, mise en valeur d'un patrimoine, contribution à une démarche collective ou à un développement économique réfléchi entre autres, intégrant la lutte contre et l'adaptation au changement climatique.

La qualité du traitement du paysage dans un dossier devrait pouvoir s'évaluer à partir de :

- La **présentation d'un parti-pris paysager** (d'intégration ou de modification) avec un exposé clair et détaillé des objectifs, des choix et de leur cohérence avec les objectifs (attente d'une démonstration de la moindre incidence négative pour le paysage et le cadre de vie ou des apports qualitatifs du projet) et une analyse des incidences correspondant à l'analyse de ce que ce parti-pris paysager permet (ou au contraire ne permet pas) :

- harmoniser le projet avec l'existant, conforter/ valoriser les singularités d'un site autour du projet ;
- requalifier l'existant en s'appuyant sur le potentiel que peut présenter le projet, plutôt que de le banaliser ;
- créer un nouveau paysage, l'enjeu étant que celui-ci constitue un cadre de vie accepté par la population.

- La manière dont **la perception de la population** a été prise en compte et intégrée à la démarche ; les comptes rendus des enquêtes, des réunions publiques ou des ateliers participatifs éventuels sont pour les autorités environnementales de bons moyens d'appréciation, qu'il est légitime d'attendre, dans une approche proportionnée aux enjeux.

La pertinence des outils mobilisés doit être démontrée, notamment la présentation de photomontages permettant d'identifier les impacts sur des cônes de vues, les phénomènes de co-visibilité, d'inter-visibilité, les effets de surplomb, de rupture d'échelle, de concurrence de points d'appel ... Sont attendus notamment des perspectives avant-après projet, en justifiant le choix du point des prises de vues, en lien avec les sensibilités et enjeux relevés et une bonne qualité des photographies, photomontages, diagrammes, etc. Les impacts cumulés doivent être traités explicitement pas ces outils également.

Le recours à des illustrations précises est ainsi, par exemple, sollicité dans l'avis

relatif au projet d'aménagement d'une voie de désenclavement du quartier des Terriers à Pont-Sainte-Maxence (60) : « *L'autorité environnementale recommande de compléter l'évaluation environnementale en présentant :*

- *des iconographies d'ambiances paysagères de l'état initial et des simulations avec le projet comprenant :*

X des vues sur le coteau, dans la forêt, à la connexion de la nouvelle voie avec le quartier des Terriers d'une part, et avec le centre-ville en pied de coteau d'autre part ;

X des vues à partir des secteurs à enjeux identifiés dans l'étude : le nord du coteau, la route départementale 120, le chemin de halage au bord de l'Oise ;

- *des documents mettant en scène la montée ou la descente du coteau, que ce soit en voiture, à vélo ou à pied : aménagement de vues vers la vallée ou la forêt, tracé des cheminements piétons, travelling, etc. ;*

- *une analyse sur le nivellement et l'insertion dans la pente des talus. »*

Concernant les projets de parcs éoliens, des MRAe recommandent souvent de compléter l'analyse du paysage nocturne (en cumulé avec les autres parcs notamment) avec des photomontages adaptés (habitations proches, patrimoine Unesco...).

Enfin, **l'analyse comparative de scénarios doit intégrer les impacts paysagers.** A cheval entre planification de l'urbanisme et projets de zones d'aménagement, zones d'activités ou autres lotissements

en extension d'urbanisation, la problématique des coutures urbaines (traitement des limites d'urbanisation, articulation des nouveaux quartiers avec leur environnement naturel ou urbain ...) est très rarement traitée alors que c'est une des clés importantes de la bonne intégration d'un projet au titre du paysage et du cadre de vie, mais aussi du fonctionnement urbain global et de la gestion raisonnée des déplacements.

Ainsi, dans le cas du PLU de Malemort-en-Corrèze (19) : « *L'analyse paysagère est très succincte ; elle ne permet pas d'appréhender les impacts sur le paysage du développement d'une urbanisation linéaire, ni de cerner les spécificités paysagères à l'échelle des quartiers ou des hameaux. [...]*

La thématique relative aux entrées de ville n'est pas abordée dans le rapport de présentation, alors que Malemort-sur-Corrèze constitue l'entrée est de l'agglomération de Brive ».

Pour le projet de parc photovoltaïque au sol de Saint-Victor (03)³⁹, « *Pour la bonne information du public, l'Autorité environnementale recommande d'approfondir, détailler et compléter l'analyse des effets cumulés par la présentation exhaustive des projets de développement de centrales photovoltaïques, en cours ou réalisés, à l'échelle du territoire et du département, et leurs impacts potentiels sur les espaces agricoles, les milieux naturels et le paysage. »*

La question d'une forme de « paysage énergétique » sur des espaces restreints

le long du Rhône, par exemple, émerge et nécessite une prise en compte des effets cumulés⁴⁰. « L'Autorité environnementale recommande à la CNR qui porte et exploite l'ensemble de ces projets, d'analyser tous les effets cumulés de manière précise, de présenter tous les éléments éclairants, et en particulier ceux liés à la biodiversité et au paysage ».

De la même manière, la question de la densité urbaine en lien avec le cadre de vie n'est pas traitée non plus. De nombreux plans justifient un choix de densités faibles dans l'objectif de préserver le caractère rural d'un territoire, alors que de vastes parcelles induisent une consommation accrue des espaces naturels, agricoles et forestiers. La comparaison de partis pris d'aménagement entre formes urbaines favorisant la densité et celles contribuant à l'étalement et de leurs incidences sur la qualité du cadre de vie pourrait être demandée dans les scénarios. Des MRAe ont ainsi pu exposer que l'augmentation de densité en milieu rural va dans le sens d'une préservation des paysages ruraux que les nouveaux habitants viennent chercher.

2.3.3 Une séquence ERC complexe à appliquer

La pertinence de l'application de la séquence ERC au paysage peut faire débat, dans la mesure où l'occultation est une solution souvent présentée en réponse, dont l'impact et l'efficacité sont contestables.

Ainsi, pour le projet de Parc photovoltaïque au sol de Cérilly-les-Nodins (03), en secteur bocager préservé et lisière de

la forêt emblématique de Tronçais, « L'Autorité environnementale recommande de présenter comment les nouvelles plantations participent à l'insertion du projet dans le paysage bocager du secteur. »

Les autorités environnementales s'accordent sur la nécessité d'appliquer la séquence ERC, mais avec une approche renouvelée :

- en affirmant que l'évitement concerne celui des incidences notables négatives sur les paysages (au sens des développements supra) et non pas l'évitement de la modification des paysages ;
- en jouant sur d'autres leviers que le camouflage pour mettre en place des mesures de réduction ;
- en qualifiant la perte environnementale à partir des éléments de l'état initial, à défaut de la quantifier, pour définir des mesures compensatoires.

Les autorités environnementales font le constat d'un manque de propositions, fondées sur une réflexion approfondie et adaptée au contexte local, sur les mesures de réduction et, à défaut, de compensation relatives au paysage, souvent confondues avec les propositions de mesures d'accompagnement, qui ne font pas partie de la séquence ERC. Elles sont vigilantes sur la traduction des mesures ERC dans les OAP ou dans les dispositions réglementaires des plans/programmes ou projets.

Cas du SCoT du Levezou (12) : « Le territoire du SCoT comporte des sensibilités

importantes au plan paysager et patrimonial. Pourtant le document se distingue par une absence d'analyse synthétique des grands enjeux territoriaux à prendre en compte et de ligne directrice associée, comme l'illustre la carte sans légende ci-dessous qui figure au PADD.

Cas du PLUi Rouen métropole Normandie (76) : « *L'autorité environnementale recommande de réévaluer les mesures prises dans le règlement écrit et les OAP concernant la qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère afin que les nouveaux projets s'inscrivent mieux dans le contexte paysager existant. Une OAP thématique aurait mérité d'être examinée. (...)*

Le suivi des mesures et des incidences paysagères est peu présent, et les MRAe recommandent régulièrement un suivi des mesures de plantation afin de vérifier la reconstitution des haies pour garantir l'effet paysager attendu et l'efficacité, à terme, de la reconstitution de la trame verte, bleue et noire.

La mise en place d'un dispositif de recueil (et analyse) en continu des observations des riverains sur le projet peut être préconisée afin de traiter ces incidences paysagères dans le temps, par exemple pour des projets éoliens ou des carrières en association avec le suivi d'autres nuisances ; c'est notamment le cas en Auvergne-Rhône-Alpes.

L'implication à l'amont des acteurs concernés et l'examen de leurs attentes vis-à-vis du devenir des paysages permettrait de définir des mesures opérationnelles.

Par exemple, l'avis rendu sur le projet de réhabilitation de la carrière des Lataniers (La Réunion) illustre ces différentes attentes, notamment en termes de

perception des mesures proposées : « *L'autorité environnementale recommande de prévoir un remodelé du terrain permettant une transition moins abrupte entre la partie exploitée et le profil naturel du terrain, au droit de la ligne de crête à l'angle sud-ouest. (...)*

L'autorité environnementale recommande de préciser à l'issue de la phase exploitation la forme des modelés paysagers que le projet constituera sur la base d'un relevé topographique, et de prévoir une information du public (par exemple par un comité de suivi) afin de démontrer que les intentions prévues au stade de l'esquisse seront respectées.

L'autorité environnementale recommande d'étoffer l'étude paysagère par des représentations des différentes phases d'exploitation vues depuis des points au sol représentatifs pour les riverains et les usagers de la NRL, et d'évaluer plus finement la qualité paysagère des installations de chantier.

Les autorités environnementales préconisent de poursuivre les travaux sur l'application de la séquence ERC.

2.3.4 Des sujets qui vont monter en puissance

Le développement des énergies renouvelables constitue un défi paysager. Ces infrastructures peuvent avoir un fort impact paysager et faire évoluer les paysages contemporains. La qualité du cadre de vie des riverains devient un facteur important d'acceptabilité de ces projets, qu'ils soient éoliens ou photovoltaïques notamment.

De même, comme déjà souligné, l'atteinte des objectifs de réduction de la

consommation d'espace suppose de nouvelles approches sur les formes urbaines à développer, qui aujourd'hui peuvent être ressenties en rupture avec l'histoire et le caractère intrinsèque des territoires, notamment dans les petites villes et les territoires ruraux. Il peut en être ainsi également de la mise en œuvre de l'ambition de réindustrialisation.

Il est donc urgent que des travaux impliquant à la fois sciences sociales et sciences de l'urbanisme et de l'aménagement, en lien également avec celles de l'environnement, soient conduits sur les représentations et les attentes des populations en termes d'évolution de leur

cadre de vie, pour que les approches conservatoires qui ne sont pas nécessairement les plus à même de répondre aux besoins ou aux aspirations profondes de la population ne soient pas les seules à être utilisées. Mais sans attendre, il importe également que les collectivités territoriales et les porteurs de projet investissent les moyens et l'attention nécessaires, y compris par l'intermédiaire de leurs bureaux d'études, pour proposer des solutions innovantes, attrayantes et respectueuses du contexte environnemental et des cadres de vie locaux.



Vue aérienne d'éoliennes sur fond de littoral normand

Conclusion

La conférence des autorités environnementales « *constitue un lieu de travail, d'échanges et de coopération en vue de favoriser l'harmonisation des interprétations, des pratiques et des méthodes sur des questions d'intérêt commun* ».

La conférence s'est plus particulièrement investie en 2022 sur le traitement dans les avis d'autorité environnementale de la consommation d'espace et du paysage, travaux dont les conclusions sont restituées ici.

La présente synthèse a été préparée dans les conditions prévues par le règlement intérieur de l'IGEDD : *après leur dernière réunion de l'année, le président de l'autorité environnementale, les présidents de MRAe et le commissaire général au développement durable adressent chacun au secrétaire général de la conférence une analyse des avis et décisions pris au cours de l'année écoulée par sa formation. D'après le même article, le secrétaire général de la conférence établit, conjointement avec les membres de la conférence, un projet de rapport d'activité qui dresse le bilan statistique de leur activité et comporte la synthèse de ces analyses.*

La conférence a approuvé le rapport d'activité après débat lors de la réunion du 30 mars 2023, qui a rassemblé les membres des autorités environnementales. Elle est mise à disposition sur les pages :

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

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

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

3.

Annexes

Annexe 1 - Les évolutions juridiques de 2022

[Décret n° 2022-422 du 25 mars 2022 relatif à l'évaluation environnementale des projets \(dit « clause-filet »\)](#)

Par une [décision du 15 avril 2021 \(n° 425424\)](#), le Conseil d'Etat avait enjoint le Gouvernement à mettre en place un dispositif de rattrapage permettant de soumettre à évaluation environnementale des projets qui, bien que situés en-deçà des seuils de la [nomenclature](#) annexée à l'article R.122-2 du code de l'environnement, seraient susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine.

Le dispositif mis en place par le décret du 25 mars 2022 permet à l'autorité compétente pour autoriser ou recevoir la déclaration d'un projet, dans un délai de 15 jours à compter du dépôt de la demande, de le soumettre à examen au cas par cas s'il lui apparaît que ce projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine.

En pratique, seule la première autorité saisie est compétente. Ainsi, la clause filet ne pourra être activée pour un projet ayant déjà fait l'objet d'une autorisation ou déclaration.

Parallèlement, le décret prévoit la possibilité, pour le porteur de projet, de saisir volontairement l'autorité chargée de l'examen au cas par cas, lorsque son projet se situe en-deçà des seuils de la nomenclature.

[Arrêté ministériel du 26 avril 2022 fixant le contenu du formulaire de demande d'avis conforme à l'autorité environnementale sur l'absence de nécessité de réaliser une évaluation environnementale pour un document d'urbanisme ou](#)

[une unité touristique nouvelle dans le cadre de l'examen au cas par cas défini aux](#)

[articles R. 104-33 à R. 104-37 du code de l'urbanisme](#)

Suite au [décret n° 2021-1345](#) du 13 octobre 2021 portant modification des dispositions relatives à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme et des unités touristiques nouvelles, cet arrêté fixe le contenu du formulaire de demande d'avis conforme à l'autorité environnementale sur l'absence de nécessité de réaliser une évaluation environnementale pour un document d'urbanisme ou une unité touristique nouvelle (UTN) dans le cadre de cet examen au cas par cas. Quatre formulaires sont ainsi prévus.

En l'absence de réponse dans les deux mois qui suivent la saisine, l'avis est réputé favorable et confirme, de fait, l'absence de nécessité d'évaluation environnementale. Suite à cet avis conforme, la personne publique responsable prendra une décision motivée qui formalisera la soumission ou non à évaluation environnementale et la publiera.

[Décret n° 2022-970 du 1er juillet 2022 portant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et aux installations de combustion moyennes](#)

Le décret modifie la rubrique 30 de la nomenclature du tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement relative aux projets photovoltaïques. Les modifications visent, d'une part à un léger rehaussement du seuil de soumission à examen au cas par cas (de 250 à 300 kWc) pour prendre en compte

les gains d'efficacité énergétiques des panneaux depuis l'instauration des seuils de la rubrique 30, et d'autre part prévoit que le seuil de soumission à évaluation systématique est porté à 1 MWc.

Le décret prévoit également, pour les plans de prévention des risques (naturels, technologiques et miniers), le transfert de compétence de la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (devenu depuis inspection générale de l'environnement et du développement durable – IGEDD) vers les missions régionales d'autorité environnementale (MRAe). Les dispositions transitoires prévoient que l'Ae restera compétente pour les avis sur les PPR qu'elle a soumis à évaluation environnementale avant la publication du décret.

[Décret n° 2022-985 du 4 juillet 2022 modifiant l'article R. 122-14 du code de l'environnement, autorisant le ministre de l'intérieur à déléguer son pouvoir de décision dans les situations d'urgence à caractère civil](#)

En application des articles L. 122-3-4 et R. 122-14 du code de l'environnement, le ministre de l'intérieur peut caractériser une situation comme relevant d'«une situation d'urgence à caractère civil» et permettant, au cas par cas, d'identifier des projets d'installations, d'ouvrages, de travaux ou d'activités, ou parties de projets qui ont pour seul objet de répondre à cette situation d'urgence. Cette décision permet d'exempter tout ou partie de ces projets d'évaluation environnementale. Dans ce cadre, le présent décret donne la possibilité au ministre de l'intérieur de déléguer au

préfet de département cette faculté de reconnaître qu'un projet répond à une situation d'urgence à caractère civil.

[Règlement \(UE\) 2022/2577 du Conseil du 22 décembre 2022 établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables](#)

Pour répondre à la crise énergétique, la Conseil a adopté un règlement d'urgence afin d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables. Ce texte prévoit des dispositions temporaires pour dix-huit mois.

Le texte permet ainsi notamment des possibilités d'exemptions de certaines obligations d'évaluation prévues par la directive projet dans le domaine des énergies renouvelables, du stockage d'énergie et les réseaux électriques qui sont nécessaires à l'intégration des énergies renouvelables au réseau électrique. Deux conditions doivent être réunies : les projets doivent se dérouler dans une zone d'énergies renouvelables et cette zone doit avoir fait l'objet d'une évaluation environnementale stratégique.

Pour le rééquipement (« repowering ») d'une centrale électrique utilisant des énergies renouvelables ou la modernisation d'une infrastructure de réseau connexe qui est nécessaire pour intégrer l'énergie renouvelable au réseau électrique, le texte prévoit une dérogation à la notion de projet en disposant que l'examen au cas par cas et l'évaluation environnementale sont limitées aux incidences potentielles significatives découlant de la modification ou de l'extension par rapport au projet initial.

Annexe 2 - Le cadre de l'évaluation environnementale

▪ Les directives européennes

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

- la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. L'article 6 § 3 de cette directive 2001/42 fait obligation aux États membres de désigner *les autorités qu'il faut consulter et qui, étant donné leur responsabilité spécifique en matière d'environnement, sont susceptibles d'être concernées par les incidences environnementales de la mise en œuvre de plans et de programmes*. Le paragraphe 5 du même article laisse aux États membres le soin de fixer les modalités précises relatives à l'information et à la consultation des autorités et du public ;
- la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ; ce texte a été modifié par la directive 2014/52/UE du 16 avril 2014 transposée par l'ordonnance n°2016-1058 du 3 août 2016 et le décret n°2016-1011 du 11 août 2016. L'article 6 § 1 de cette directive énonce : *Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que*

les autorités susceptibles d'être concernées par le projet, en raison de leurs responsabilités spécifiques en matière d'environnement ou de leurs compétences locales et régionales, aient la possibilité de donner leur avis sur les informations fournies par le maître d'ouvrage et sur la demande d'autorisation (...). À cet effet, les États membres désignent les autorités à consulter, d'une manière générale ou au cas par cas. Les modalités de cette consultation sont fixées par les États membres.

Ces deux directives énoncent, à leur article 6, les principes généraux de la participation du public, cette dernière étant consubstantielle de l'évaluation environnementale.

▪ Le cadre législatif et réglementaire national

En droit français, le dispositif d'évaluation environnementale est défini dans les codes de l'environnement (articles L122-1 à L122-15 et R122-1 à R122-28) et de l'urbanisme (articles R104-1 à R104-39).

Le décret n° 2020-844 du 3 juillet 2020 relatif à l'autorité environnementale et à l'autorité chargée de l'examen au cas par cas introduit une distinction entre les autorités chargées de rendre les avis sur les projets (les autorités environnementales) et les autorités en charge de l'examen au cas par cas. Le V bis de

l'article L.122-1⁴¹ du code de l'environnement prévoit que « l'autorité en charge de l'examen au cas par cas et l'autorité environnementale ne doivent pas se trouver dans une position donnant lieu à un conflit d'intérêts ».

L'article R. 122-3 liste le champ de compétences des autorités en charge de l'examen au cas par cas⁴². Deux articles (R.122-24-1 et R.122-24-2) sont relatifs à la prévention des conflits d'intérêts. Le décret précité prévoit un mécanisme de déport qui doit être appliqué lorsque l'autorité concernée estime se trouver en situation de conflits d'intérêt : vers l'Ae pour le ministre chargé de l'environnement, vers la MRAe pour le préfet (de région ou de département lorsque ce dernier est compétent).

Pour l'année 2022, les différents textes réglementaires relatifs au champ de l'évaluation environnementale qui ont été publiés sont rappelés en annexe 1.

2022 a été notamment marquée par la publication du décret n° 2022-422 du 25 mars 2022 relatif à l'évaluation environnementale des projets, qui introduit la « clause filet » dans la procédure, pour les projets situés sous les seuils de la nomenclature des études d'impacts (cf. ci-dessus), et par le décret n°2022-970 du 1er juillet 2022 portant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et aux installations de combustion moyennes, qui a notamment

transféré de l'Ae aux MRAe la compétence sur les PPR.

Enfin, le 15 juillet 2022, la commission européenne a adressé à la France un avis motivé qui fait suite à la mise en demeure du 18 février 2021 et en reprend les principaux griefs. Sont notamment visées les conditions pour remplir l'exigence d'objectivité et d'absence de conflit d'intérêts qui s'appliquent aux autorités compétentes pour accomplir les missions résultant de la directive, en particulier l'autorité en charge de l'examen au cas par cas.

De nouvelles évolutions devraient donc intervenir en 2023 sur les dispositions réglementaires relatives à l'évaluation environnementale.

▪ Les plans et programmes

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

L'Ae est compétente pour les plans et programmes visés au 1° du IV de cet article (schémas environnementaux ou maritimes notamment), et 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. Les MRAe sont compétentes pour les autres plans/programmes (la plupart des documents d'urbanisme, notamment).

L'Ae et les MRAe rendent leur avis sur les plans et programmes pour lesquelles elles sont compétentes dans un délai de

⁴¹ Article issu d'un amendement porté dans la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

⁴² Pour une vision complète des autorités en charge de l'examen au cas par cas, il convient d'opérer une lecture combinée de l'article R. 122-3 avec le IV et le V bis de l'article L. 122-1.

trois mois après saisine, et de deux mois pour les décisions prises au titre du cas par cas⁴³.

Enfin, le décret n°2020-844 du 3 juillet 2020 prévoit que les décisions d'évocation des dossiers relevant des MRAe sont prises par le ministre chargé de l'environnement⁴⁴, « au regard de la complexité et des enjeux environnementaux ».

▪ Les projets

La répartition des compétences des autorités environnementales et en charge du cas par cas pour les projets, issue du décret n°2020-844 du 3 juillet 2020 et qui a fait l'objet d'adaptations en 2022, est donnée dans les tableaux ci-dessous.

Les compétences de l'AE Ministre

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

Il est en outre autorité en charge de l'examen au cas par cas pour les projets, autres que ceux relevant de l'Ae, et qui donnent lieu à un décret pris sur rapport d'un ministre, ou à une décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution d'un ministre, ou élaborés par les services placés sous l'autorité d'un ministre⁴⁵.

Les projets soumis à l'avis d'autorité environnementale du ministre chargé de l'environnement font l'objet d'une instruction par le bureau de l'accompagnement et de l'expertise de l'évaluation

environnementale de la sous-direction des politiques publiques durables du service de l'économie verte et solidaire au sein du Commissariat général au développement durable (CGDD).

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

Enfin, le ministre de la transition écologique a délégué au président de l'Ae⁴⁶ l'examen au cas par cas et les avis d'autorité environnementale, pour les projets qui donnent lieu à une décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution du ministre chargé de l'énergie ou à un décret pris sur son rapport, ou qui sont élaborés par les services placés sous son autorité ou par des services agissant dans les domaines relevant de ses attributions.

Les compétences de l'Ae

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

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

⁴³ Le décret n° 2021-1345 du 13 octobre 2021 portant modification des dispositions relatives à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme et des unités touristiques nouvelles introduit un examen au cas par cas « ad hoc », qui permet pour certaines procédures d'élaboration ou d'évolution de documents d'urbanisme à la personne publique responsable d'autoévaluer la nécessité de réaliser une évaluation environnementale, cette autoévaluation étant soumise à un avis conforme de l'autorité environnementale.

⁴⁴ Ces décisions d'évocation sont préparées par le CGDD (bureau de l'accompagnement et de l'expertise de l'évaluation environnementale).

⁴⁵ En particulier, l'AE Ministre traite donc désormais de l'examen au cas par cas des dossiers sur lesquels le ministre chargé de l'environnement est autorité décisionnaire.

⁴⁶ Décision du 15 septembre 2022 portant délégation du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires de l'examen au cas par cas et de la mission d'autorité environnementale pour une famille de projet

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

L'autorité environnementale compétente est également l'Ae lorsque le projet est situé sur le territoire de plusieurs régions. L'Ae est en outre compétente pour l'ensemble des projets de travaux, d'aménagement ou d'ouvrages de la société SNCF réseau et de sa filiale mentionnée au 5° de l'article L. 2111-9 du code des transports tant pour les avis que pour les décisions de cas par cas.

L'Ae est compétente pour les projets nécessitant plusieurs décisions administratives, dès lors que l'une d'elles relève de la compétence du ministre chargé de l'environnement ou est proposée par ses soins au gouvernement.

Les compétences des MRAe

Le décret n°2020-844 du 3 juillet 2020 a confirmé la compétence des MRAe pour les avis sur les projets ne relevant ni de l'Ae, ni du ministre chargé de l'environnement

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

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

Les délais

L'AE Ministre, l'Ae et les MRAe rendent leur avis sur les projets relevant de leurs compétences dans un délai de deux mois après saisine. Pour les décisions à la suite d'un examen au cas par cas, le délai est de 35 jours quelle que soit l'autorité concernée.



AUTORITES CHARGES DE L'EXAMEN AU CAS PAR CAS ET AUTORITES ENVIRONNEMENTALES

AUTORITE EN CHARGE DE L'EXAMEN AU CAS PAR CAS (PROJETS)			
Droit commun (R.122-3 I)	Projets, autres que ceux mentionnés au 2° : <ul style="list-style-type: none"> - qui donnent lieu à un décret, à une décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution d'un ministre - ou qui sont élaborés par les services placés sous l'autorité d'un ministre 		Ministre chargé de l'environnement (1°)
	Délégation : le ministre peut déléguer sa compétence à l'AE du CGEDD (sur un projet ou sur une catégorie de projets)		
	Projets qui sont élaborés : <ul style="list-style-type: none"> - par les services placés sous l'autorité du ministre chargé de l'environnement ou par des services agissant dans les domaines relevant des attributions de ce ministre - sous MO d'EP sous tutelle ministre chargé de l'environnement ou agissant pour son compte 		AE du CGEDD (2°)
	Projets de travaux, d'aménagement ou d'ouvrages de la société SNCF Réseau et de sa filiale mentionnée au 5° du L.2111-9 du code des transports		
	Projets ne relevant ni du 1° ni du 2°. <i>Projet situé sur plusieurs régions : décision conjointe des préfets de région concernés.</i>		Préfet de région (3°)
Dispositifs ad-hoc	L.122-1 (IV) « K/K Essoc »	Lorsque le projet consiste en une modification ou une extension d'activités, installations, ouvrages ou travaux qui relèvent des autorisations prévues aux articles L. 181-1 (autorisation environnementale), L. 512-7 (ICPE enregistrement), L. 555-1 (canalisations de transport de gaz naturel ou assimilé, d'hydrocarbures et de produits chimiques) et L. 593-7 (INB)	<i>Autorité mentionnée à l'article L. 171-8 (autorité de police)</i> = préfet de département ou MINARM
	L.512-7-2	ICPE soumises à enregistrement	Préfet de département ou MINARM
Prévention des conflits d'intérêts	R.122-24-2	I - Projet pour lesquels le ministre (I 1°) estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts	AE du CGEDD
		II - Projet pour lesquels le préfet (I 3°) / Autorité ESSOC / Autorité ICPE Enregistrement estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts	MRAE ou AE du CGEDD (si projet suprarégional)

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

▪ Les avis d'autorité environnementale

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

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

Les avis s'adressent :

- au porteur du projet qui a conduit la démarche, généralement assisté d'un ou plusieurs bureaux d'études, et qui a préparé les documents soumis à l'autorité environnementale ;
- au public, conformément au principe de participation et au droit d'accès à l'information environnementale garantis par la convention d'Aarhus⁴⁷ et les directives européennes, afin de l'éclairer sur la qualité des documents qui lui sont présentés et sur la prise en compte de l'environnement ;
- à l'autorité chargée d'approuver le projet ou le plan/programme à l'issue de l'ensemble du processus.

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

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

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

⁴⁷ La convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée le 25 juin 1998 est un accord international, aujourd'hui ratifié par 47 Parties, visant à :

- améliorer l'information environnementale délivrée par les autorités publiques, vis-à-vis des principales données environnementales ;
- favoriser la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement (par exemple, sous la forme d'enquêtes publiques) ;
- étendre les conditions d'accès à la justice en matière de législation environnementale et d'accès à l'information.

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

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

Les autorités compétentes dans les différents cas de figure ont été rappelées ci-dessus. Seules les décisions soumettant un projet à étude d'impact ou un plan/programme à évaluation environnementale sont susceptibles de faire juridiquement grief⁴⁸. Elles s'accompagnent d'une information sur les « voies et délais de recours ».

Le II de l'article L.122-1- (pour les projets) et le III de l'article L.122-4- (pour les plans/programmes) du code de l'environnement précisent⁴⁹ : « lorsque l'autorité environnementale décide de soumettre un plan ou programme (ou un projet) à évaluation environnementale après examen au cas par cas, la décision précise les objectifs spécifiques poursuivis par la réalisation de l'évaluation environnementale du plan ou programme (ou du projet) ».

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

La fonction des autorités environnementales est celle d'experts indépendants qui doivent attester de la bonne prise en compte des enjeux

environnementaux par les porteurs de projets ou de plans/programmes et les autorités décisionnaires.

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

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

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

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

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

L'AE Ministre

L'avis est préparé par un binôme. Une visite sur place est organisée avec le maître d'ouvrage. L'avis est ensuite signé par le Ministre ou par délégation de celui-ci.

L'Ae et les MRAe

L'Ae et les MRAe sont placées au sein de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), elle-même indépendante des directions du ministère chargé de l'environnement.

Elles sont dotées de règles de fonctionnement spécifiques, et adoptent leur

⁴⁸ En revanche, une décision de non soumission ne peut faire l'objet d'un recours contentieux par un tiers (elle est considérée comme un acte préparatoire - avis du CE n° 395919 du 6 avril 2016) ; dans un tel cas, le tiers peut, par contre, attaquer la décision d'autorisation à l'issue de l'ensemble du processus (voir avis n° 395916 du 6 avril 2016 du Conseil d'État).

⁴⁹ Articles issus de la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi ÉLAN)

propre règlement intérieur⁵⁰. Leurs règles de fonctionnement sont guidées par plusieurs principes communs : indépendance des avis rendus par l'Ae et par les MRAe et respect du principe de séparation fonctionnelle⁵¹ vis-à-vis des organismes qui préparent, approuvent les projets, plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à leur avis ; transparence des différentes étapes d'élaboration des avis et des décisions ; collégialité proportionnée aux enjeux des dossiers.

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

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

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

- les projets d'avis de l'Ae sont préparés par ses membres, souvent associés à des membres d'une équipe dédiée (appelée "équipe permanente") et occasionnellement d'autres rapporteurs (le plus souvent membres de l'IGEDD, notamment des membres de MRAe, permanents ou associés). Les noms des rapporteurs sont mentionnés dans ses avis ;
- les projets d'avis des MRAe sont préparés par des agents des services régionaux de l'environnement⁵², placés sous l'autorité fonctionnelle du président de la MRAe. Un membre de la MRAe désigné par son président coordonne la préparation de l'avis au sein de la MRAe. En règle générale, les projets d'avis sont soumis à consultation des membres de la MRAe avant la réunion, puis modifiés le cas échéant, pour prendre en compte leurs observations ou propositions. Dans certaines MRAe, des avis peuvent aussi être adoptés un membre de la MRAe ayant reçu délégation, le plus souvent après consultation d'un, de plusieurs, voire de la totalité des membres, selon des modalités préalablement approuvées et inscrites dans le règlement intérieur de la MRAe ;
- les projets de décision de l'Ae sont préparés par l'équipe permanente et revus par une commission formée de deux membres de l'Ae ;

⁵⁰ Cf. partie Fonctionnement des autorités environnementales.

⁵¹ 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).

⁵² DREAL : Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (métropole hors Île-de-France) ; DRIEAT : direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports d'Île-de-France ; DEAL : directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement dans les départements d'outremer.

les décisions sont signées par le président par délégation du collège. Les projets de décision des MRAe sont préparés par des agents des services régionaux de l'environnement, selon le même type de processus. Les décisions sont signées par le président de la MRAe ou un membre ayant reçu délégation, le plus souvent après consultation de tout ou partie des autres membres de la MRAe. Certaines d'entre elles font néanmoins l'objet d'un examen et d'une délibération collégiaux, cette règle pouvant être générale dans certaines MRAe.

- les projets d'avis conformes suivent le même processus que les projets de décision. Ils sont cependant tous délibérés collégalement.

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

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

Conformément au règlement intérieur de l'IGEDD, tous les membres ont établi une déclaration d'intérêt⁵³. Dans les cas où leur fonction, actuelle ou antérieure, pourrait présenter un risque de conflit d'intérêt ou "d'apparence" de conflit d'intérêt, le règlement intérieur de l'autorité environnementale, Ae ou MRAe, prévoit la possibilité pour un membre de ne pas participer à une délibération.

Le fonctionnement

Règlements intérieurs et conventionnement avec les DREAL

Comme mentionné précédemment, selon les termes du décret n°2022-1165 du 20 août 2022 portant création et organisation de l'IGEDD, *la formation d'autorité environnementale et les MRAe arrêtent leurs règlements intérieurs*. Le décret précise en outre que le règlement intérieur des MRAe doit être conforme à un référentiel fixé par un arrêté de la ministre en charge de l'environnement, et proposé par les présidents de MRAe.

Chaque MRAe est désormais dotée de son règlement intérieur, délibéré par son collège ; il précise les modalités de fonctionnement retenues (par exemple sur les délégations, sur les délibérations). Ils ont été publiés au second semestre 2020, ou début 2021 pour les derniers ; certains ont fait depuis l'objet de mises à jour.

L'Ae a adopté son règlement intérieur le 28 août 2020, il a été actualisé le 20 octobre 2022.

Enfin, dans chaque région, la MRAe bénéficie de l'appui technique d'agents du service régional de l'environnement, qui sont placés sous l'autorité fonctionnelle du président de la MRAe ; une convention entre le président de la MRAe et le

⁵³ Cette disposition ne s'applique pas aux agents des Dreal placés sous l'autorité fonctionnelle des MRAe.

directeur du service régional de l'environnement est établie à cet effet. Le même décret prévoit que cette convention est conforme à un modèle-type, arrêté lui aussi par le ministre en charge de l'environnement. Les conventions entre MRAe et DREAL ont été signées dans toutes les régions. Chacune a fait l'objet d'une délibération au sein du collège de la MRAe avant signature.

La capitalisation de l'expérience au sein de chaque MRAe

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

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

Dans la quasi-totalité des régions, des séminaires ont été organisés dans le même format, pour capitaliser l'expérience acquise au fil des dossiers, et faciliter l'instruction des dossiers et la préparation des avis.

De façon générale, et comme cela avait été relevé pour les années passées, les MRAe ont poursuivi avec les équipes des DREAL, les efforts pour outiller les principales étapes du processus de préparation des avis et décisions et en améliorer l'efficacité (modèles, avis-types, réflexions thématiques ou glossaires).

Les relations des MRAe avec les acteurs du territoire

Les MRAe s'accordent sur l'importance de mieux faire connaître l'évaluation environnementale, leur rôle et leur compétence auprès des acteurs de la démocratie environnementale. Les MRAe ont toutes, en lien avec les DREAL, des contacts avec les compagnies de commissaires-enquêteurs, les agences d'urbanisme, les bureaux d'études, et des collectivités, de façon plus ou moins régulière et structurée suivant les régions.

Les MRAe rencontrent aussi régulièrement les différents interlocuteurs de la sphère État, pour faire connaître leurs avis et décisions, et en faciliter l'élaboration : préfets de région et de départements, directeurs départementaux des territoires, directeurs des agences régionales de santé notamment.

Enfin, outre l'Ae, deux MRAe établissent régulièrement des communiqués de presse à un rythme mensuel ou à l'issue de leurs sessions, sachant que tous les avis et toutes les décisions sont mis en ligne sur le site internet des MRAe sitôt délibérés. Certaines MRAe ont également préparé des communiqués à l'occasion de la présentation de leur rapport annuel. Certaines enfin, proposent des publications thématiques, ponctuelles ou régulières (lettres d'information...) permettant de capitaliser les éléments de doctrine dégagés par la pratique de

l'autorité environnementale et de synthétiser les attentes de cette dernière, à l'attention des collectivités, des maîtres d'ouvrage ou d'un public plus large.

Les moyens mis en œuvre pour le fonctionnement des MRAe

Le fonctionnement des MRAe fait appel à des moyens des DREAL et de l'IGEDD.

Il mobilise certains agents des DREAL, qui :

- constatent si le dossier reçu est complet et peut être instruit ;
- analysent le dossier et ses enjeux environnementaux, afin de permettre à la MRAe d'évaluer le type d'avis qu'elle rendra et, le cas échéant, de désigner un coordonnateur pour le dossier ;
- procèdent aux consultations internes à la DREAL, ainsi qu'à celles des autres services de l'État (ARS, DDT) ;
- participent à certaines réunions avec les maîtres d'ouvrage ou pétitionnaires ;
- préparent le projet d'avis ou de décision 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 ou

de décision en amont de la délibération et formulent toute réaction de fond ou de forme ;

- le coordonnateur (ou rapporteur) d'un dossier sollicite l'avis des autres membres, assure l'interface entre les membres de la MRAe et les agents de la DREAL. Il apporte les modifications qui apparaissent nécessaires à la finalisation de la proposition soumise à la délibération de la MRAe ;
- le président de la MRAe organise les travaux de la MRAe, dès la saisine et jusqu'à la délibération. Le président est également 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, puis les notifie. Délégation peut être donnée à l'un des membres du collège pour ces différentes missions. Le président est généralement l'interlocuteur privilégié en externe, en particulier des préfets et de leurs services et des représentants des grandes collectivités.

Les MRAe n'ont pas de moyens administratifs propres et s'appuient sur des moyens administratifs de la MIGT et de la DREAL, voire dans quelques rares cas, des sections de l'IGEDD. La mise en ligne sur internet des avis et des décisions est faite par les DREAL ou les MIGT selon les régions.

Certains agents de l'Ae sont également mobilisés ponctuellement, en appui des MRAe, pour apporter une expertise juridique ou technique, des membres des MRAe étant aussi sollicités par l'Ae pour rapporter des avis.

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

- le temps consacré par les membres de l'IGEDD au fonctionnement des MRAe et de l'Ae : en règle générale, les membres de l'Ae consacrent entre 25 % et 50 % de leur temps à l'Ae (100 % pour l'équipe permanente), certains étant en outre présidents ou membres d'une MRAe. Pour l'ensemble des membres permanents et chargés de missions mobilisés au sein des collèges des MRAe, le temps passé est en moyenne de l'ordre de 30 %, avec toutefois une dispersion significative. Cela représente une vingtaine d'ETP;
- la prise en charge des indemnités des membres associés et des frais de déplacements de tous les membres des MRAe. La participation des membres associés apporte aux MRAe des compétences dont elles ne disposent pas ; en outre, elle garantit et permet la démonstration de l'indépendance des MRAe. Les modalités d'indemnisation des membres associés sont issues du décret n°2022-466 et de l'arrêté interministériel du 31 mars 2022. Ces textes introduisent une différenciation entre membres associés selon qu'ils sont agents publics ou non, un contentieux a été introduit devant le Conseil d'Etat par plusieurs des membres concernés.
- le temps consacré par les agents des DREAL en appui technique aux MRAe, sous l'autorité fonctionnelle du président de la MRAe, à l'exercice de cette mission. Il représente environ une centaine d'équivalents-temps plein (ETP) pour l'ensemble des régions, hors Corse et départements d'outremer, et hors fonctions support. Les conventions MRAe / DREAL ont identifié les agents ou postes susceptibles de contribuer au fonctionnement des MRAe⁵⁴. Certains agents des DREAL peuvent participer en amont à l'accompagnement des collectivités ou d'autres porteurs de projet à l'intégration de l'environnement ("intégration environnementale"), *sous réserve que ces actions ne soient pas susceptibles d'influencer le contenu des projets présentés à la MRAe ou de concourir à l'instruction d'une autorisation ayant un lien avec un dossier examiné par la MRAe*⁵⁵. Les décisions de cas par cas pour les projets qui restent du ressort des préfets de région sont le plus souvent préparées au sein des mêmes équipes, et représentent des niveaux de mobilisation importants.

⁵⁴ Selon les dossiers, la préparation d'un avis pour un plan/programme peut nécessiter de 5 à 15 jours d'agents d'une DREAL et au moins 2-3 jours-équivalents de membres d'une MRAe selon la qualité du projet d'avis initial. Les échanges entre la DREAL et la MRAe peuvent, en outre, conduire à un jour supplémentaire en moyenne. Même l'absence d'avis nécessite une première analyse du dossier, préalable à la décision de la MRAe de ne pas rendre d'avis, que ce soit dès la réception du dossier ou à la fin de son instruction ; le temps estimé est rarement inférieur à 5 jours.

Selon les dossiers, la préparation d'une décision peut nécessiter de 1 à 3 jours d'agents d'une DREAL et moins d'une journée-équivalent de membres d'une MRAe.

Les sessions mobilisent les membres des MRAe, voire certains agents de DREAL, sur une demi-journée ou une journée suivant le nombre de dossiers à traiter.

⁵⁵ Suivant les termes de la convention-type citée précédemment.

Annexe 3

Nombre d'avis et de décisions rendus en 2022

Plans/programmes

Annexes 3 - Nombre d'avis et de décisions rendus en 2022

Plans/programmes

	SCOT			PLU				CC	PLUi				Zonages d'assainissement	Paysage et patrimoine	PP nationaux ou interrégionaux	PPR	PCAET	Divers	Total	
	Nouveau	Révision Modif.	MECDU	Nouveau	Révision	Modification	MECDU		Nouveau	Révision	Modification	MECDU								
AE Ministre	Décisions	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Délibéré																		0	
	Délégation																		0	
	Soumission																		0	
	Avis conforme																		0	
	Soumission																		0	
	Absence d'avis																		0	
	Avis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Délibéré																			0
	Délégué																			0
Absence d'avis																			0	
Ae	Décisions (*)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	11	
	Délibéré																		0	
	Délégation															1	0		11	
	Soumission															0	0		7	
	Avis conforme																		0	
	Soumission																		0	
	Absence d'avis																		0	
	Avis	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	4	3	28	
	Délibéré	1													2	2	4	3	28	
	Délégué																		0	
Absence d'avis															5	2		1		
Auvergne - Rhône-Alpes	Décisions	0	3	1	7	27	210	21	3	1	9	18	2	90	2	0	1	1	397	
	Délibéré		1		2	2	7	2			6	1	1	1			1		24	
	Délégation			1	5	25	203	19	3	1	3	17	1	89	2			1	373	
	Soumission		3		3	15	24	3	1		3	5	2	2				1	63	
	Avis conforme					1	14												15	
	Soumission						4												4	
	Absence d'avis																		0	
	Avis	2	2	0	4	29	12	11	2	4	2	6	0	0	0	1	0	3	4	
	Délibéré	2	2		4	29	12	11	2	4	2	6				1		3	4	
	Délégué																		0	
Absence d'avis				1	6	2	7										3	6		
Bourgogne - Franche-Comté	Décisions	0	0	0	0	3	33	4	6	0	0	2	0	17	5	0	1	0	72	
	Délibéré																		0	
	Délégation					3	33	4	6			2		17	5		1		72	
	Soumission						3	1				2							6	
	Avis conforme						9												9	
	Soumission																		0	
	Absence d'avis																		0	
	Avis	0	1	0	0	8	0	7	1	5	1	0	0	0	0	0	0	2	0	
	Délibéré		1			8		5	1	4									2	
	Délégué							2		1	1								4	
Absence d'avis					3	1	1	1									2	1		

	SCOT			PLU				CC	PLUi				Zonages d'assainissement	Paysage et patrimoine	PP nationaux ou interrégionaux	PPR	PCAET	Divers	Total		
	Nouveau	Révision Modif.	MECDU	Nouveau	Révision	Modification	MECDU		Nouveau	Révision	Modification	MECDU									
Bretagne	Décisions	0	2	0	0	7	64	6	1	0	0	5	2	21	2	0	0	0	1	111	
	Délibéré																			0	
	Délégation		2			7	64	6	1			5	2	21	2				1	111	
	Soumission					2	14	1	1			2	2	8						30	
	Avis conforme						7													7	
	Soumission						4													4	
	Absence d'avis						10													10	
	Avis	0	3	0	1	16	21	3	1	0	0	3	0	4	1	0	0	7	1	61	
	Délibéré		3		1	16	21	3	1			3		4	1			7	1	61	
Délégué																			0		
Absence d'avis					4	12	5	1				1						1	24		
Centre - Val-de-Loire	Décisions	0	0	0	0	8	24	4	0	0	1	2	3	16	0	0	0	0	0	58	
	Délibéré					6	23	4			1	2	3	16						55	
	Délégation					2	1													3	
	Soumission					2	2	1				1	1	1						8	
	Avis conforme						1				1									2	
	Soumission						1													1	
	Absence d'avis																			0	
	Avis	0	1	0	2	7	1	3	0	5	2	1	4	1	0	0	0	0	0	1	28
	Délibéré		1		2	4	1	3		5	2	1	4	1						1	25
Délégué						3													3		
Absence d'avis					1		2										2	2	7		
Corse	Décisions	0	0	0	0	3	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	
	Délibéré					3	2	2												7	
	Délégation																			0	
	Soumission																			0	
	Avis conforme																			0	
	Soumission																			0	
	Absence d'avis																			0	
	Avis	0	0	0	5	2	0	0	4			0		0	0	0	0	0	0	1	12
	Délibéré				5	2			4											1	12
Délégué																			0		
Absence d'avis																			0		
Grand Est	Décisions	0	0	0	2	6	99	10	10	0	2	8	2	55	2	0	6	0	0	202	
	Délibéré				0	0	0	0	0						1					1	
	Délégation				2	6	99	10	10		2	8	2	55	1		6			201	
	Soumission				2	1	8	1	3					3			1			19	
	Avis conforme					1	11	2	3	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	18	
	Soumission							1	2											3	
	Absence d'avis																			0	
	Avis	0	0	0	9	23	5	10	4	4	2	3	1	1	0	0	0	16	3	81	
	Délibéré						1	9	0	4				1					15	3	33
Délégué				9	23	4	1	4		2	3	1					1		48		
Absence d'avis																			0		

	SCOT			PLU				CC	PLUi				Zonages d'assainissement	Paysage et patrimoine	PP nationaux ou interrégionaux	PPR	PCAET	Divers	Total	
	Nouveau	Révision Modif.	MECDU	Nouveau	Révision	Modification	MECDU		Nouveau	Révision	Modification	MECDU								
Hauts-de-France	Décisions	0	1	0	1	5	59	6	2	0	11	19	1	41	1	0	0	0	2	149
	Délibéré	0	1	0	1	5	59	6	2	0	11	19	1	41	1	0	0	0	2	149
	Délégation	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Soumission	0	0	0	0	1	7	2	1	0	0	1	1	4	0	0	0	0	0	17
	Avis conforme	0	0	0	0	0	10	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	11
	Soumission	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Absence d'avis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Avis	0	0	1	9	15	1	9	3	2	1	4	2	1	0	0	0	4	3	55
	Délibéré	0	0	1	9	8	1	6	3	2	1	2	1	1	0	0	0	3	3	41
Délégué	0	0	0	0	7	0	3	0	0	0	2	1	0	0	0	0	1	0	14	
Absence d'avis	0	0	0	2	0	0	2	1	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	8	
Île-de-France	Décisions	0	0	0	1	7	124	26	0	0	0	2	4	14	2	0	0	0	3	183
	Délibéré				1	7	113	23				1	3	13	1				3	165
	Délégation						11	3			1	1	1	1	1					18
	Soumission				1	6	35	13			1	2	5						3	66
	Avis conforme	0	0	0	0	0	15	2	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	19
	Soumission						9	1												10
	Absence d'avis																			0
	Avis	1	0	0	7	27	15	8	0	0	0	1	0	6	0	0	0	9	1	75
	Délibéré	1			7	24	14	8				1		6				9	1	71
Délégué					3	1													4	
Absence d'avis																			0	
Normandie	Décisions	0	0	0	2	1	41	2	2	0	0	13	0	27	1	0	0	0	0	89
	Délibéré				2	1	41	2	2			13		26	1					88
	Délégation													1					1	
	Soumission				1	1	6	1	2			3		11					25	
	Avis conforme	0	0	0	0	1	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
	Soumission																			0
	Absence d'avis																			0
	Avis	0	2	0	6	8	0	5	2	2	3	4	1	2	0	0	0	3	2	40
	Délibéré		2		5	8		5	2	1	3	3	1	2				3	2	37
Délégué				1					1		1								3	
Absence d'avis				1															1	
Nouvelle Aquitaine	Décisions	0	1	0	3	15	114	6	2	0	18	31	0	35	5	0	5	0	3	238
	Délibéré																			1
	Délégation		1		3	15	114	6	2		18	31		35	5		4		3	237
	Soumission				2	8	23	3			7	7		0	0		2		1	53
	Avis conforme	0	1	0	0	5	18	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	25
	Soumission		1			1	1													3
	Absence d'avis																			0
	Avis	1	0	1	17	31	15	21	4	6	7	5	8	0	0	0	0	5	3	124
	Délibéré	1		1	3	2		1		5		1	3					5	2	24
Délégué				14	29	15	20	4	1	7	4	5						1	100	
Absence d'avis				3	3	3		1											10	

	SCOT			PLU				CC	PLUi				Zonages d'assainissement	Paysage et patrimoine	PP nationaux ou interrégionaux	PPR	PCAET	Divers	Total	
	Nouveau	Révision Modif.	MECDU	Nouveau	Révision	Modification	MECDU		Nouveau	Révision	Modification	MECDU								
Occitanie	Décisions	0	0	0	5	28	156	16	10	0	0	11	0	48	3	0	3	1	1	282
	Délibéré	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
	Délégation	0	0	0	5	28	156	16	10	0	0	11	0	48	3	0	2	1	1	281
	Soumission	0	0	0	3	6	19	5	2	0	0	2	0	4	0	0	1	1	0	43
	Avis conforme	0	0	0	0	3	23	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	26
	Soumission	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
	Absence d'avis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Avis	3	1	2	17	24	7	15	3	6	0	0	1	1	0	0	0	11	2	93
	Délibéré	3	1	2	15	20	5	13	3	5	0	0	1	1	0	0	0	11	2	82
Délégué	0	0	0	2	4	2	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	
Absence d'avis	0	0	0	4	1	1	5	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14	
Pays de la Loire	Décisions	0	2	0	0	4	41	9	2	0	9	21	8	16	4	0	1	0	1	118
	Délibéré		2				2	2	1		2	8	5	2	1		1			26
	Délégation					4	39	7	1		7	13	3	14	3				1	92
	Soumission		1				2	1	1		2	6	3	2			1			19
	Avis conforme	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	3
	Soumission						1													1
	Absence d'avis																			0
	Avis	1	2	0	3	9	10	6	0	2	3	5	2	0	0	0	0	4	2	49
	Délibéré	1	2		3	9	10	6		2	3	5	2						4	2
Délégué																			0	
Absence d'avis				1	1		2					3							7	
PACA	Décisions	0	2	0	0	9	88	7	1	0	0	0	0	14	1	0	2	0	1	125
	Délibéré	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Délégation	0	2	0	0	9	88	7	1	0	0	0	0	14	1	0	2	0	1	125
	Soumission	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2
	Avis conforme	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Soumission						0													0
	Absence d'avis					2	7													9
	Avis	0	1	0	7	13	3	19	1	2	0	1	4	0	0	0	0	2	2	55
	Délibéré	0	1	0	7	13	3	19	1	2	0	1	4	0	0	0	0	2	2	55
Délégué	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Absence d'avis	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	3	
Guadeloupe	Décisions	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	Délibéré						1													1
	Délégation																			0
	Soumission																			0
	Avis conforme	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Soumission																			0
	Absence d'avis																			0
	Avis	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	3
Délibéré				1												2			3	
Délégué																			0	
Absence d'avis																			0	

	SCOT			PLU				CC	PLUi				Zonages d'assainissement	Paysage et patrimoine	PP nationaux ou interrégionaux	PPR	PCAET	Divers	Total	
	Nouveau	Révision Modif.	MECDU	Nouveau	Révision	Modification	MECDU		Nouveau	Révision	Modification	MECDU								
Guyane	Décisions	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
	Délibéré							2												2
	Délégation																			0
	Soumission							1												1
	Avis conforme	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Soumission																			0
	Absence d'avis																			0
	Avis	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Délibéré								1											2	3
Délégué																				0
Absence d'avis																				0
Martinique	Décisions	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
	Délibéré						1													1
	Délégation							1												1
	Soumission																			0
	Avis conforme	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Soumission																			0
	Absence d'avis																			0
	Avis	0	0	0	2	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Délibéré				2	1		1													4
Délégué																				0
Absence d'avis																				0
Mayotte	Décisions	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
	Délibéré							2												2
	Délégation																			0
	Soumission																			0
	Avis conforme	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Soumission																			0
	Absence d'avis																			0
	Avis	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	3
Délibéré									1										1	3
Délégué																				0
Absence d'avis																		1	1	2
La Réunion	Décisions	0	0	0	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
	Délibéré						6													6
	Délégation																			0
	Soumission						1													1
	Avis conforme	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
	Soumission						1													1
	Absence d'avis																			0
	Avis	0	1	0	0	5	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	9
Délibéré		1			5	1	1												1	9
Délégué																				0
Absence d'avis																				0

	SCOT			PLU				CC	PLUi				Zonages d'assainissement	Paysage et patrimoine	PP nationaux ou interrégionaux	PPR	PCAET	Divers	Total	
	Nouveau	Révision Modif.	MECDU	Nouveau	Révision	Modification	MECDU		Nouveau	Révision	Modification	MECDU								
Saint-Martin	Décisions	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Délibéré																		0	
	Délégation																		0	
	Soumission																		0	
	Avis conforme	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Soumission																		0	
	Absence d'avis																		0	
	Avis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Délibéré																		0	
Délégué																		0		
Absence d'avis																		0		
Saint-Pierre-et- Miquelon	Décisions	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Délibéré																		0	
	Délégation																		0	
	Soumission																		0	
	Avis conforme	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Soumission																		0	
	Absence d'avis																		0	
	Avis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Délibéré																		0	
Délégué																		0		
Absence d'avis																		0		
Total Ae Ministre/Ae/MR Ae	Décisions	0	11	1	21	123	1063	124	39	1	50	132	22	394	28	1	19	2	25	2056
	Délibéré	0	4	0	6	24	255	45	5	0	20	44	13	99	5	0	4	0	5	529
	Délégation	0	7	1	15	99	808	79	34	1	30	88	9	295	23	1	15	2	20	1527
	Soumission	0	4	0	12	42	145	33	13	0	12	28	11	41	0	0	5	2	12	360
	Avis conforme	0	1	0	0	11	117	5	4	1	0	4	0	0	0	0	0	0	0	143
	Soumission	0	1	0	0	1	26	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	32
	Absence d'avis	0	0	0	0	2	17	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	19
	Avis	9	14	4	90	218	91	120	25	39	21	33	23	16	3	5	4	71	61	847
	Délibéré	9	14	4	64	149	69	92	17	35	11	23	16	16	3	5	4	69	60	660
Délégué	0	0	0	26	69	22	28	8	4	10	10	7	0	0	0	0	2	1	187	
Absence d'avis	0	0	0	12	19	19	25	7	0	0	3	4	0	0	5	2	10	11	117	

Projets

		Énergies renouvelables					ICPE - INB					Aménagements					IOTA spécifique		Infra.				
		Travaux miniers	Géothermie	Hydroélectricité	Autres énergies renouvelables	Photovoltaïque	Éoliennes	Carrières	Déchets	Elevages et pisciculture	Industries	Logistique	ZAC	Autres aménagements urbains	Loisirs, tourisme	Aménagements ruraux (AFAF, défrichements,...)	Forage, captage, adduction d'eau, irrigation	Assainissement	Cours d'eau	Travaux maritimes	Infrastructures linéaires et de transport (routes, canalisations, lignes électriques)	Divers	TOTAL
Ae Ministre	Décisions	0	0	1	0	1	0	0	0	0	2	0	0	14	0	3	0	2	0	7	0	1	31
	Délibéré	0	0	1	0	1	0	0	0	0	2	0	0	14	0	3	0	2	0	7	0	1	31
	Délégation																						0
	Soumission																						0
	Avis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	5
	Délibéré	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	5
Ae	Décisions (*)	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	7	16	0	13	0	0	0	3	35	0	79
	Délibéré																						0
	Délégation			5							0		7	16		13	0	0	0	3	35		79
	Soumission			2									7	5		4					16		34
	Avis	1	0	0	0	1	2	0	3	1	5	0	17	8	2	3	0	0	0	3	26	0	72
	Délibéré	1	0	0	0	1	2	0	3	1	5		17	8	2	3	0	0	0	3	26	0	72
Auvergne - Rhône-Alpes	Décisions	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	Délibéré													1									1
	Délégation																						0
	Soumission													1									1
	Avis	0	0	9	0	18	7	12	4	1	14	4	9	16	37	0	3	0	2	0	4	0	140
	Délibéré			9		18	7	12	4	1	14	4	9	16	37		3		2		4		140
Absence d'avis	Délibéré																						0
	Délibéré			1		8	1	4	4	1		2	5	1									27

		Énergies renouvelables					ICPE - INB					Aménagements					IOTA spécifique		Infra.				
		Travaux miniers	Géothermie	Hydroélectricité	Autres énergies renouvelables	Photovoltaïque	Éoliennes	Carrières	Déchets	Elevages et pisciculture	Industries	Logistique	ZAC	Autres aménagements urbains	Loisirs, tourisme	Aménagements ruraux (AFAF, défrichements,...)	Forage, captage, adduction d'eau, irrigation	Assainissement	Cours d'eau	Travaux maritimes	Infrastructures linéaires et de transport (routes, canalisations, lignes électriques)	Divers	TOTAL
Bourgogne - Franche-Comté	Décisions	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Délibéré																						0
	Délégation																						0
	Soumission																						0
	Avis	0	0	0	0	26	9	8	0	1	3	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	51
Bretagne	Délibéré				22	7	5		1	2	2		1										40
	Délégué				4	2	3			1		1											11
	Absence d'avis				6	4	8	1		2		1		1	1								24
	Décisions	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Délibéré																						0
Centre - Val-de-Loire	Délégation																						0
	Soumission																						0
	Avis	0	0	1	1	5	1	7	1	7	6	0	8	5	1	0	0	0	0	1	3	0	47
	Délibéré			1	1	5	1	7	1	7	6		8	5	1					1	3		47
	Délégué																						0
Centre - Val-de-Loire	Absence d'avis				3	6	1	1	4	2		2	6										25
	Décisions	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Délibéré																						0
	Délégation																						0
	Soumission																						0
Centre - Val-de-Loire	Avis	0	0	0	0	20	15	3	5	1	3	9	4	4	1	0	0	0	0	0	0	0	65
	Délibéré					17	13	3	5	1	2	9	2	4	1								57
	Délégué					3	2				1		2										8
	Absence d'avis					18							3	1									22

		Énergies renouvelables					ICPE - INB					Aménagements					IOTA spécifique		Infra.				
		Travaux miniers	Géothermie	Hydroélectricité	Autres énergies renouvelables	Photovoltaïque	Éoliennes	Carrières	Déchets	Elevages et pisciculture	Industries	Logistique	ZAC	Autres aménagements urbains	Loisirs, tourisme	Aménagements ruraux (AFAF, défrichements,...)	Forage, captage, adduction d'eau, irrigation	Assainissement	Cours d'eau	Travaux maritimes	Infrastructures linéaires et de transport (routes, canalisations, lignes électriques)	Divers	TOTAL
Corse	Décisions	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Délibéré																						0
	Délégation																						0
	Soumission																						0
	Avis	0	0	0	0	5	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	9
Grand Est	Délibéré				5		1			1									1		1	9	
	Délégué																						0
	Absence d'avis																						0
	Décisions	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Délibéré																						0
Hauts de France	Délibéré																						0
	Délégation																						0
	Soumission																						0
	Avis	3	0	0	0	13	23	4	13	2	10	10	6	9	5	2	4	0	1	0	3	1	109
	Délibéré	2	0	0	0	6	12	2	10	1	8	5	3	6	4	2	1	0	0	0	0	1	63
Délégué	1	0	0	0	7	11	2	3	1	2	5	3	3	1	0	3	0	1	0	3	0	46	
Absence d'avis	0	0	0	0	0	4	0	0	0	2	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	9	

		Énergies renouvelables					ICPE - INB					Aménagements					IOTA spécifique		Infra.				
		Travaux miniers	Géothermie	Hydroélectricité	Autres énergies renouvelables	Photovoltaïque	Éoliennes	Carrières	Déchets	Elevages et pisciculture	Industries	Logistique	ZAC	Autres aménagements urbains	Loisirs, tourisme	Aménagements ruraux (AFAF, défrichements,...)	Forage, captage, adduction d'eau, irrigation	Assainissement	Cours d'eau	Travaux maritimes	Infrastructures linéaires et de transport (routes, canalisations, lignes électriques)	Divers	TOTAL
Île de France	Décisions	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Délibéré																						0
	Délégation																						0
	Soumission																						0
	Avis	0	4	0	1	4	0	3	4	0	4	2	13	45	0	0	0	1	0	0	3	0	84
Normandie	Délibéré		4			4		2	4		2	12	40				1			3		75	
	Délégué				1			1		1		1	5										9
	Absence d'avis																						0
	Décisions	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Délibéré																						0
Nouvelle Aquitaine	Délégation																						0
	Soumission	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Avis	1	0	0	1	72	23	9	5	1	7	2	3	14	1	1	3	0	1	4	2	1	151
	Délibéré	1			1	12	3	1	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	21
	Délégué	0			0	60	20	8	5	1	5	1	3	14	1	1	3	0	1	4	2	1	130
Absence d'avis	0			0	9	4	1	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	17	

		Énergies renouvelables					ICPE - INB					Aménagements					IOTA spécifique		Infra.	TOTAL			
		Travaux miniers	Géothermie	Hydroélectricité	Autres énergies renouvelables	Photovoltaïque	Éoliennes	Carrières	Déchets	Elevages et pisciculture	Industries	Logistique	ZAC	Autres aménagements urbains	Loisirs, tourisme	Aménagements ruraux (AFAF, défrichements,...)	Forage, captage, adduction d'eau, irrigation	Assainissement	Cours d'eau	Travaux maritimes	Infrastructures linéaires et de transport (routes, canalisations, lignes électriques)	Divers	TOTAL
Occitanie	Décisions	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Délibéré																						0
	Délégation																						0
	Soumission																						0
	Avis	0	0	5	1	52	8	5	4	2	5	0	20	1	8	0	4	1	5	3	2	1	127
	Délibéré	0	0	5	1	47	8	4	4	1	5	0	17	0	7	0	4	0	4	3	2	1	113
Pays de la Loire	Délégué	0	0	0	0	5	0	1	0	1	0	3	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	14
	Absence d'avis	0	0	0	1	5	0	1	1	0	0	9	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	18
	Décisions	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Délibéré																						0
	Délégation																						0
	Soumission																						0
PACA	Avis	0	0	0	1	11	6	8	1	3	2	0	10	16	1	0	0	0	1	0	3	1	64
	Délibéré				1	11	6	8	1	3	2		10	16	1				1	0	3	1	64
	Délégué																						0
	Absence d'avis				1	5	2	4	3	6	2	1		4	1					1	2		32
	Décisions	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Délibéré																						0
PACA	Délégation																						0
	Soumission																						0
	Avis	0	0	3	0	25	0	7	8	1	3	2	2	11	10	11	2	2	3	2	2	0	94
	Délibéré			3		25		7	8	1	3	2	2	11	10	11	2	2	3	2	2		94
	Délégué																						0
	Absence d'avis																						0

		Énergies renouvelables					ICPE - INB					Aménagements					IOTA spécifique		Infra.	TOTAL				
		Travaux miniers	Géothermie	Hydroélectricité	Autres énergies renouvelables	Photovoltaïque	Éoliennes	Carrières	Déchets	Elevages et pisciculture	Industries	Logistique	ZAC	Autres aménagements urbains	Loisirs, tourisme	Aménagements ruraux (AFAF, défrichements,...)	Forage, captage, adduction d'eau, irrigation	Assainissement	Cours d'eau	Travaux maritimes	Infrastructures linéaires et de transport (routes, canalisations, lignes électriques)	Divers	TOTAL	
Guadeloupe	Décisions	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Délibéré																							0
	Délégation																							0
	Soumission																							0
Guayane	Avis	0	0	0	0	2	0	0	4	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	10	
	Délibéré					2			4		1			1					1	1	0		10	
	Délégué																						0	
	Absence d'avis					1																	1	
Martinique	Décisions	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Délibéré																							0
	Délégation																							0
	Soumission																							0
Martinique	Avis	0	0	0	0	3	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	7	
	Délibéré					3					1			1	1						1		7	
	Délégué																						0	
	Absence d'avis																							0

		Énergies renouvelables					ICPE - INB					Aménagements					IOTA spécifique		Infra.	TOTAL				
		Travaux miniers	Géothermie	Hydroélectricité	Autres énergies renouvelables	Photovoltaïque	Éoliennes	Carrières	Déchets	Elevages et pisciculture	Industries	Logistique	ZAC	Autres aménagements urbains	Loisirs, tourisme	Aménagements ruraux (AFAF, défrichements,...)	Forage, captage, adduction d'eau, irrigation	Assainissement	Cours d'eau	Travaux maritimes	Infrastructures linéaires et de transport (routes, canalisations, lignes électriques)	Divers	TOTAL	
Mayotte	Décisions	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Délibéré																							0
	Délégation																							0
	Soumission																							0
Mayotte	Avis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Délibéré																							0
	Délégué																							0
	Absence d'avis																							0
La Réunion	Décisions	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Délibéré																							0
	Délégation																							0
	Soumission																							0
La Réunion	Avis	0	0	0	2	3	0	3	3	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	15	
	Délibéré			2	3		3	3		1		1	2										15	
	Délégué																						0	
	Absence d'avis																							0
Saint-Martin	Décisions	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Délibéré																							0
	Délégation																							0
	Soumission																							0
Saint-Martin	Avis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Délibéré																							0
	Délégué																							0
	Absence d'avis																							0

		Énergies renouvelables					ICPE - INB					Aménagements					IOTA spécifique		Infra.				
		Travaux miniers	Géothermie	Hydroélectricité	Autres énergies renouvelables	Photovoltaïque	Éoliennes	Carrières	Déchets	Elevages et pisciculture	Industries	Logistique	ZAC	Autres aménagements urbains	Loisirs, tourisme	Aménagements ruraux (AFAF, défrichements,...)	Forage, captage, adduction d'eau, irrigation	Assainissement	Cours d'eau	Travaux maritimes	Infrastructures linéaires et de transport (routes, canalisations, lignes électriques)	Divers	TOTAL
Saint-Pierre-et-Miquelon	Décisions	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Délibéré																						0
	Délégation																						0
	Soumission																						0
	Avis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Délibéré																						0
	Délégué																						0
Absence d'avis																						0	
Total Ae Ministre/Ae/MRAe	Décisions	0	0	6	0	1	0	0	0	0	2	0	7	31	0	16	0	2	0	10	35	1	111
	Délibéré	0	0	1	0	1	0	0	0	0	2	0	0	15	0	3	0	2	0	7	0	1	32
	Délégation	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	7	16	0	13	0	0	0	3	35	0	79
	Soumission	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	7	6	0	4	0	0	0	0	16	0	35
	Avis	5	7	18	10	301	155	82	71	22	82	33	112	155	72	26	20	4	16	16	52	5	1264
	Délibéré	4	7	18	9	195	94	63	59	18	70	27	95	125	68	17	14	3	12	12	47	4	961
	Délégué	1	0	0	1	106	61	19	12	4	12	6	17	30	4	9	6	1	4	4	5	1	303
Absence d'avis	0	0	1	2	55	22	19	10	11	9	1	19	18	3	2	0	1	0	1	2	0	176	

(*) Non compris les décisions tacites