



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*



IGEDD
INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

SYNTHÈSE ANNUELLE

DE LA CONFÉRENCE
DES AUTORITÉS
ENVIRONNEMENTALES

2023

Éditorial

L'année 2023 a été marquée par des événements climatiques d'une ampleur exceptionnelle jusque-là en France, entre sécheresse et inondations touchant diversement les territoires métropolitains ou ultra-marins.

Dans ce contexte, le processus global d'évaluation environnementale au sein duquel la fonction d'autorité environnementale joue un rôle important, prend tout son sens tant pour sensibiliser les porteurs de projet publics ou privés que pour favoriser l'appropriation par tous nos concitoyens, des défis environnementaux auxquels la transition écologique doit répondre.

La Conférence des autorités environnementales est composée des vingt-deux présidents d'autorités environnementales. Cette organisation permet d'appréhender les plans, projets et programmes à l'échelle la plus pertinente et tenant compte des contextes locaux, tout en garantissant une grande indépendance s'agissant de 22 entités distinctes et collégiales.

Comme chaque année, le rapport annuel de la Conférence apporte un éclairage global de l'activité d'autorité environnementale. Une approche plus précise est effectuée par chaque autorité environnementale au travers de son propre rapport d'activité.

Au total, les autorités environnementales nationales (Ae Ministre et Ae IGEDD) et régionales (MRAe) ont été saisies de 4775 dossiers pour lesquels elles ont rendu un total de 4374 avis et décisions.

L'année 2023 s'inscrit en continuité des années précédentes sur les aspects suivants :

- La faculté offerte aux porteurs de projet d'un cadrage préalable avec un avis d'autorité environnementale, en amont des projets est peu sollicitée,

- La procédure commune¹ reste méconnue ou 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.

En revanche, 2023 se distingue nettement des années précédentes, concernant :

- Les avis conformes ont remplacé les décisions au cas par cas, pour les documents d'urbanisme,
- La part de plus en plus importante des projets d'énergies renouvelables en réponse à l'ambition nationale et régionale, avec des effets d'opportunité foncière qui ne sont pas toujours appréciés en termes d'impact environnemental.

La Conférence des autorités environnementales relève par ailleurs plusieurs points de vigilance qui perdurent.

Les documents d'urbanisme restent très en deçà des attentes des objectifs de la loi Climat et Résilience qui vise, sauf exception pour certaines régions, la réduction de 50% des consommations d'espaces naturels agricoles et forestiers (ENAF) à horizon 2031 et, sur l'ensemble du territoire national, l'absence d'artificialisation nette des sols à l'échéance de 2050.

La préservation de la ressource en eau et plus généralement, la traduction du changement climatique dans les projets et les plans et programmes restent à renforcer, tant en termes de diagnostic et d'objectifs à atteindre au sein des documents d'urbanisme que de leur déclinaison concrète dans les choix de localisation et de conception des projets. L'échelle intercommunale est *a minima*, l'échelle pertinente pour appréhender au plus juste leur impact, les enjeux de préservation des ressources et des risques associés.

Les risques sanitaires liés notamment aux pollutions des sols, de l'air et au bruit

¹ articles [L. 122-13](#), [L. 122-14](#), et [R. 122-26 à R. 122-27](#) du code de l'environnement.

nécessitent d'être mieux pris en compte et évalués, en particulier dans les territoires les plus urbanisés, et ce le plus en amont possible, dès le stade de la planification relevant de la responsabilité des collectivités publiques, comme les y incitent, en matière de qualité de l'air, des décisions juridictionnelles récentes et l'évolution prochaine des normes européennes.

La Conférence des autorités environnementales est enfin attachée au

maintien de conditions d'une information claire, transparente et complète du public dans un contexte d'accélération de la mise en œuvre des projets. Les nouvelles modalités de l'évaluation environnementale en lien avec l'organisation du débat public, prévue par la loi du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte, pourraient utilement faire l'objet d'un suivi-évaluation dans leurs applications de manière à vérifier que les objectifs d'éclairage du public sont bien préservés.

Paul Delduc

Président de la Conférence des autorités environnementales



Sommaire

Éditorial	2
Introduction	6
1. Principes d'organisation des autorités environnementales : indépendance, transparence et collégialité	9
1.1 Des organisations différentes mais un point commun : la collégialité des avis et des décisions	10
1.1.1 Des principes de déontologie	10
1.1.2 Le collège de l'Ae	12
1.1.3 Les collèges des MRAe et les pôles d'appui des DREAL	12
1.1.4 Un site internet IGEDD, pour l'Ae et les MRAe	12
2. Bilan quantitatif de l'activité des autorités environnementales, en 2023 ...	13
2.1 Une année 2023 qui confirme les tendances générales des années précédentes	14
2.1.1 Les deux autorités environnementales nationales	15
2.1.1 La répartition des projets, plans et programmes témoigne de la diversité des territoires : une concentration sur quelques régions	16
2.1.2 Une part importante des dossiers relatifs à des plans et programmes, concerne des Plans Locaux d'Urbanisme	17
2.1.3 Les projets d'ENR en forte croissance en région	19
2.2 Les cas par cas	21
2.3 La sollicitation d'avis de cadrage en amont par les porteurs de projet reste marginale	21
2.4 Le recours aux avis en procédure commune pour les projets demeure sous-utilisé ..	22
3. Analyse de thématiques sectorielles significatives de l'année 2023	23
3.1 Une montée en puissance des projets énergétiques sur certaines régions	24
3.1.1 Des faiblesses communes aux projets éoliens et photovoltaïques	24
3.1.2 Des projets de parcs photovoltaïques de plus en plus nombreux mais présentant des mêmes lacunes	25
3.1.3 Des projets de parcs éoliens aux insuffisances récurrentes	26
3.1.4 Un secteur nucléaire marqué par de nouveaux projets	27
3.1.5 Des projets de géothermie en zone urbaine en Ile-de-France	28
3.1.6 L'émergence de projets de « gigafactories »	28
3.1.7 La récupération de la chaleur fatale des « data centers »	29
3.1.8 Les projets de centrales hydroélectriques en Auvergne-Rhône-Alpes	29

3.2	L'urbanisme opérationnel, ciblé sur des besoins pas toujours bien étayés de construction de logements ou de bureaux : une approche intégrée des enjeux environnementaux ou de l'adaptation au changement climatique qui reste perfectible	29
3.2.1	Des besoins surestimés ou mal étayés dans la conception des projets	30
3.2.2	Des choix perfectibles de sites, une recherche insuffisante d'alternatives	30
3.2.3	L'appréciation des impacts à la bonne échelle n'est pas encore systématique..	31
3.2.4	L'estimation des émissions de gaz à effet de serre doit être renforcée	32
3.2.5	Une approche des enjeux de mobilité centrée sur le transport routier : des impacts sanitaires qui restent mal appréhendés.	34
3.2.6	Une montée en puissance des questions d'impact du changement climatique...	35
3.2.7	La prise en compte des enjeux en phase amont des projets apparaît en progrès	35
3.2.8	Des particularités régionales qui illustrent les difficultés générales de la planification et de la conception des projets et certains enjeux spécifiques.	37
3.2.9	Le rôle-clé des documents d'urbanisme du point de vue de l'impact environnemental des projets	38
3.3	La gestion de l'eau et zooms sur la qualité des eaux et l'impact sanitaire	41
3.3.1	Les plans-programmes faibles sur les enjeux de gestion des eaux	41
3.3.2	Les projets.....	44
3.4	La consommation d'espace.....	47
3.4.1	Les plans-programmes	49
3.4.2	La consommation d'espace dans les projets	53
4.	En conclusion, une augmentation des actions de communication et de sensibilisation de la part des autorités environnementales	55
4.1	La capitalisation de l'activité des autorités environnementales sur des thématiques	57
4.2	La représentation cartographique des avis sur projets, une ressource en cours de constitution	58
Annexes		59
Annexe 1 - Le cadre de l'évaluation environnementale.....		60
▪ Les directives européennes.....		60
▪ Le cadre législatif et réglementaire national.....		60
▪ Les plans et programmes		61
▪ Les projets		61
▪ Les avis d'autorité environnementale		65
▪ Les décisions à la suite d'un examen au cas par cas		66
▪ La fonction d'autorité environnementale et les méthodes mises en œuvre		66

Introduction

Le cadre législatif de l'évaluation environnementale en Europe est principalement établi par deux directives clés de l'Union européenne (UE) : la Directive 2014/52/UE du 16 avril 2014 modifiant la Directive 11/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (Directive EIE) et la Directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (Directive SEA). Ces directives ont été adoptées dans le but de promouvoir un développement durable en intégrant les considérations environnementales dans les processus de planification et de prise de décision.

Ces directives ont été transposées dans le droit national des États membres de l'Union Européenne, ce qui signifie que chaque pays dispose de sa propre législation nationale, en conformité avec les exigences et les principes énoncés dans les directives européennes.

L'évaluation environnementale est une démarche itérative, à différentes étapes, de l'amont à l'aval d'un projet, d'un plan ou d'un programme. Elle vise à en identifier les impacts sur l'environnement, en vue d'au mieux, les éviter et a minima, de les réduire et les compenser.

Quelques étapes-clés de l'évaluation environnementale

1. Identification des impacts potentiels : cette étape implique l'identification et la compréhension des interactions entre le projet ou l'action proposé(e) et son environnement. Il s'agit d'identifier les composantes de l'environnement susceptibles d'être affectées, telles que la qualité de l'air, de l'eau, des sols, la biodiversité, les ressources naturelles, etc.
2. Évaluation des impacts : une fois les impacts potentiels identifiés, ils sont évalués en termes de leur nature, de leur étendue, de leur gravité et de leur durée. Cette évaluation peut être quantitative ou qualitative, et elle peut nécessiter des études techniques approfondies et doit déboucher sur des mesures permettant de limiter et compenser ces impacts (séquence dite Éviter-Réduire-Compenser).

3. Consultation publique et participation : il est nécessaire d'impliquer les parties prenantes et le public dans le processus d'évaluation environnementale. Cela peut se faire par le biais de réunions publiques, de consultations en ligne, de groupes de travail ou d'autres mécanismes de participation.

4. Analyse des alternatives : l'évaluation environnementale doit inclure une analyse des alternatives possibles au projet ou à l'action proposé(e). Cela implique d'examiner différentes options pour atteindre les objectifs du projet tout en minimisant les impacts environnementaux. Ces alternatives peuvent porter sur le choix du site, l'aménagement au sein du site choisi et sur les technologies retenues (choix de l'énergie, alimentation en eau, dispositions constructives, modes de transport...).

5. Rédaction du rapport d'évaluation environnementale : une fois les informations pertinentes collectées et analysées, un rapport d'évaluation environnementale est rédigé. Ce rapport documente les conclusions de l'évaluation, y compris les impacts identifiés, les mesures d'atténuation proposées et les recommandations pour la prise de décision.

Il est prévu que dans chaque État membre, une « autorité compétente en matière d'environnement » rende **un avis public sur la qualité des évaluations et sur la prise en compte de l'environnement par les projets, les plans et les programmes évalués**. Cet avis doit permettre au public d'être informé au moment de sa consultation, et de participer à l'élaboration de la décision.

En France, la fonction d'autorité environnementale est assurée par des entités distinctes en fonction des types de plans, programmes et projets et/ou des maîtres d'ouvrage concernés :

- L'autorité environnementale dite « AE Ministre » pour le compte du ministre en charge de l'environnement, autorité environnementale pour les projets portés par les ministères autres que le sien (ou leurs établissements publics), elle est portée par le Commissariat général au développement durable (CGDD),
- L'autorité environnementale dite « Ae nationale », présidée par un

Inspecteur général et constituée de membres de l'Inspection générale à l'environnement et au développement durable (IGEDD) et de membres associés, avec l'appui d'une équipe permanente,

- Les missions régionales d'autorité environnementale, dites « MRAe », présidées par un Inspecteur général et constituées de membres de l'IGEDD et de membres associés. Les MRAe bénéficient de l'appui des pôles des DREAL en charge de l'évaluation environnementale, exerçant à ce titre sous l'autorité fonctionnelle des présidents de MRAe.

Dans le respect de l'indépendance des différentes autorités environnementales (Ae et MRAe), un lieu de gouvernance commun est constitué par la Conférence des autorités environnementale, sous la présidence du chef de l'IGEDD, à laquelle participe l'AE Ministre.

« 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. »²

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.*

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).

² Décret n°2022-1165 du 20 août 2022 portant création et organisation de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable



1. Principes d'organisation des autorités environnementales : indépendance, transparence et collégialité

L'article R.122-2 du code de l'environnement précise la nomenclature et les seuils des projets, susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine, et soumis à évaluation environnementale systématique. D'autres projets relèvent d'un examen dit « au cas par cas »³. Les plans et programmes relèvent de l'article R. 122-17 du code de l'environnement, qui définit les champs respectifs de l'évaluation environnementale systématique et des cas par cas.

Pour les projets, plans et programmes relevant de l'examen 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 pour les projets, l'autorité en charge de l'examen « au cas par cas » (l'Ae ou le préfet) de l'autorité environnementale chargée ensuite, de rendre l'avis (l'Ae ou la MRAe)⁴. Pour les plans et programmes (hors documents d'urbanisme), l'autorité en charge de l'examen « au cas par cas » est celle qui sera chargée de l'avis (Ae ou MRAe). Pour les documents d'urbanisme dont la modification a été arrêtée après le 8 décembre 2020, l'examen au cas par cas est assuré par la collectivité qui élabore le document ; l'autorité environnementale est alors sollicitée pour rendre un avis conforme sur la proposition de la collectivité dès lors qu'il s'agit d'une non soumission (cf. article R.104-33 du code de l'urbanisme).

La répartition des compétences entre les autorités environnementales et leurs modalités de fonctionnement, sont décrites plus en détail dans l'annexe 2.

Les avis, avis conformes et décisions des différentes autorités, AE Ministre, Ae et MRAe, sont publics et mis en ligne sur les

sites internet suivants :

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

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

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

1.1 Des organisations différentes mais un point commun : la collégialité des avis et des décisions

Si les modalités de délibération varient selon les autorités environnementales, en fonction des règles que chacune se fixe en toute indépendance les unes des autres, elles ont en commun pour l'Ae ou les MRAe, d'être prises selon un principe de collégialité.

1.1.1 Des principes de déontologie

Placées au sein de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), l'Ae et les MRAe sont indépendantes des directions du ministère chargé de l'environnement.

Conformément au règlement intérieur de l'IGEDD, tous les membres ont établi une déclaration d'intérêt⁵. 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.

³ Décret n° 2022-422 du 25 mars 2022 relatif à l'évaluation environnementale des projets (dit « clause-filet »)

⁴ Articles L122-1 et R. 122-3-1 du Code de l'environnement

⁵ Cette disposition ne s'applique pas aux agents des Dreal placés sous l'autorité fonctionnelle des MRAe.

Chaque autorité environnementale adopte son propre règlement intérieur⁶. Les règles de fonctionnement sont guidées par plusieurs principes communs : indépendance des avis rendus par l'Ae et par les MRAe ; respect du principe de séparation fonctionnelle⁷ 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.

Elles mettent 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, décisions et avis conformes 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, 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'environnement⁸,

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 par 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 des cas par cas relevant de l'Ae sont préparés par l'équipe permanente et revus par une commission formée de deux membres de l'Ae ; les décisions sont signées par le président par délégation du collège. Les projets de décision ou d'avis conformes des MRAe sont préparés par des agents des services régionaux de l'environnement, selon le même type de processus. Les décisions et avis conformes sont signés 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. Certains d'entre eux font néanmoins l'objet d'un examen et d'une délibération collégiaux, cette règle pouvant être générale dans certaines MRAe.

⁶ Cf. partie Fonctionnement des autorités environnementales.

⁷ 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).

⁸ 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.

1.1.2 Le collège de l'Ae

Au 31/12/2023, l'Ae compte un collège composé de sept personnalités qualifiées et 13 membres permanents de l'IGEDD et une équipe permanente de huit personnes. Les membres du collège sont désignés par arrêté ministériel, signé par le chef de service de l'IGEDD.

1.1.3 Les collèges des MRAe et les pôles d'appui des DREAL

Comme pour l'Ae, la pluralité des compétences et des fonctions des membres des collèges, qu'ils soient membres de l'IGEDD ou membres associés, permet d'assurer une diversité de points de vue et de garantir l'indépendance des avis émis par les missions régionales d'autorité environnementale. La nomination de chaque membre des collèges d'autorité environnementale fait l'objet d'un arrêté. Ces arrêtés de nomination sont publiés sur le site de chaque MRAe. Les collèges des MRAe représentent 125 mandats.

La contribution des agents des pôles d'appui des DREAL au bon fonctionnement des missions d'autorité environnementale est essentielle, tant du point de vue des compétences de domaine que des effectifs mobilisés. Il s'agit pour les directions régionales, d'une contribution très significative d'autant qu'elle est exercée

pour le compte des MRAe de manière indépendante des autres services de la DREAL et de sa direction, tout en bénéficiant de la connaissance des territoires et des méthodes d'évaluation environnementale.

1.1.4 Un site internet IGEDD, pour l'Ae et les MRAe

L'ensemble des documents de référence (règlements intérieurs, convention de gestion MRAe-DREAL, arrêtés de nomination) est consultable sur le site de l'IGEDD dédié à l'activité des autorités environnementales (hors AE ministre, relevant du CGDD).

Ce site internet permet de présenter les activités de chaque Ae/MRAe. Outre les avis d'autorité environnementale, chaque Ae/MRAe établit un rapport annuel ainsi que pour certaines d'entre-elles des notes thématiques, établies sur la base de l'état de l'art de leur activité propre.

Dernière en date, une note relative à la prise en compte des émissions de gaz à effet de serre et du changement climatique a été publiée sur le site, en avril 2024.

<https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/les-autres-documents-r487.html>

2. Bilan quantitatif de l'activité des autorités environnementales, en 2023

En 2023, les 22 autorités environnementales⁹ ont été saisies de 4775 dossiers, pour lesquels elles ont rendu un total 4374 avis et décisions (hors tacites), répartis en ¹⁰:

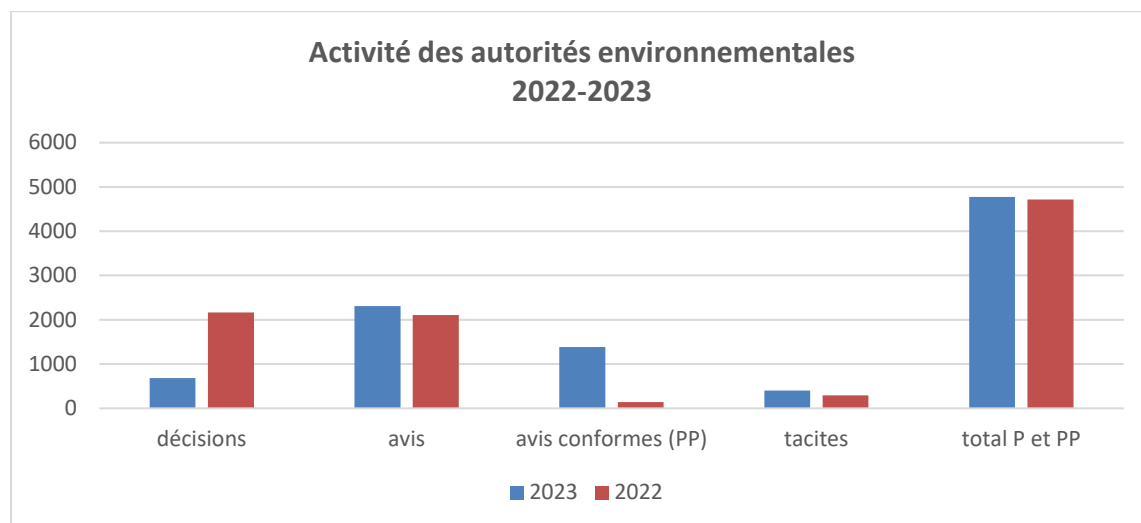
- 2308 avis,
- 681 décisions (projets et plans et programmes),
- 1385 avis conformes (pour les plans/programmes).

2.1 Une année 2023 qui confirme les tendances générales des années précédentes

L'année 2023 confirme la tendance vers un accroissement du nombre de dossiers soumis

chaque année à l'évaluation environnementale. Le nombre de tacites demeure inférieur à 15% du total.

La très forte augmentation des avis conformes en 2023 par rapport à l'année précédente est liée à la première année complète de cette nouvelle forme d'examen au cas par cas qui concerne les documents d'urbanisme, instaurée par l'article R. 104-33 du code de l'urbanisme. En effet, l'arrêté fixant le contenu du formulaire de demande d'avis conforme à l'autorité environnementale est paru le 26 avril 2022 pour une application au 1^{er} septembre de la même année.



Source : Conférences des autorités environnementales (synthèse annuelle 2023)

⁹ Les vingt-deux AE, soit l'AE Ministre, l'Ae et les MRAe

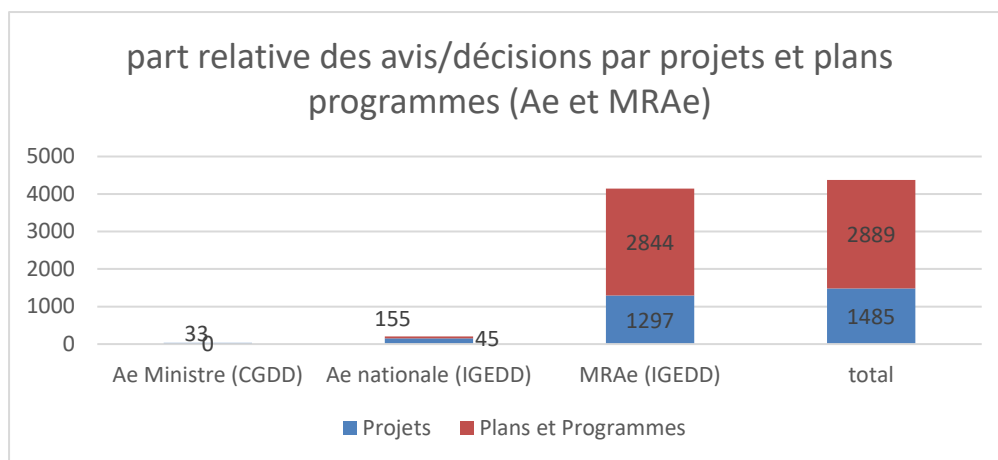
¹⁰ L'ensemble des données est détaillé en annexe 3.

2.1.1 Les deux autorités environnementales nationales

Les deux autorités nationales (AE Ministre et Ae IGEDD) ont délivré un total de 233 avis ou décisions relatifs à des projets, plans et programmes :

- L'AE Ministre a délivré des avis et décisions concernant 33 projets d'autres ministères que le ministère en charge de l'environnement.
- L'Ae (IGEDD) a délivré 45 avis et décisions sur plans et programmes, et 155 avis et décisions sur projets.

Si, rapportée au nombre de dossiers, l'activité des deux autorités environnementales nationales est faible par rapport à celle des missions régionales, il s'agit en revanche de dossiers concernant des projets à enjeux d'intérêt national.



Source : Conférences des autorités environnementales (synthèse annuelle 2023)

Sur 4374 avis, avis conformes et décisions (2023) :

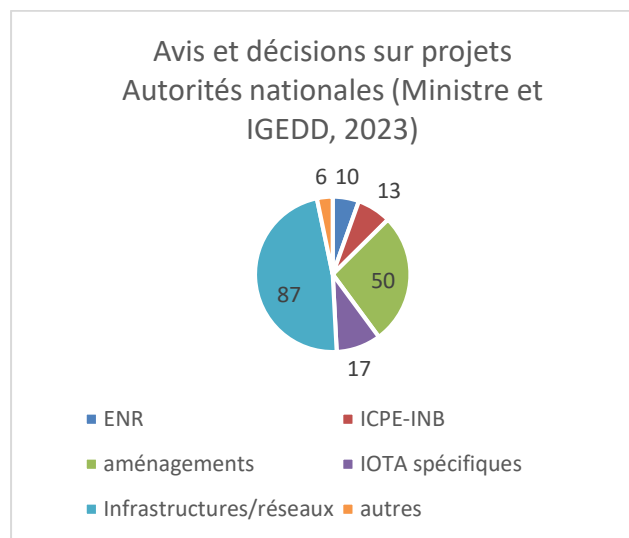
33 sont délivrés par l'AE Ministre (uniquement des projets) ;

200 sont délivrés par l'AE nationale (IGEDD) ;

4141 sont délivrés par les 20 MRAe

Les autorités nationales se distinguent très nettement des missions régionales par la nature des dossiers qu'elles ont à traiter :

- Une majorité de projets (80%) par rapport aux plans et programmes,
- La part importante des projets d'infrastructures de transport (routes, fer, mer) et de réseaux, ainsi que des grands projets d'aménagement.



Source : Conférences des autorités environnementales (synthèse annuelle 2023)

Concernant l'Ae (IGEDD), le nombre d'avis rendus a été de 141, contre 120 en 2022, l'augmentation a porté tant sur les projets que sur les plans programmes (11 et 10 de plus respectivement).

S'agissant de la typologie des projets, on peut noter des projets liés à la relance du nucléaire (point abordé dans la partie énergie de la synthèse), la montée en puissance des projets des Grands Ports Maritimes, ou impliquant ceux-ci ou leurs territoires (réalisation d'usines, dont une gigafactory de fabrication de batteries, projets de décarbonation d'industries). Cette tendance devrait perdurer dans les années à venir, du fait en particulier des dynamiques industrielles (décarbonation d'industries existantes, nouvelles implantations industrielles).

Les projets d'infrastructures routières, d'aménagement et services ferroviaires, de zones d'aménagement concerté restent nombreux.

Les demandes de cadrage préalable concernant ces projets d'envergure, restent peu nombreuses (8 en 2023 pour 9 en 2022).

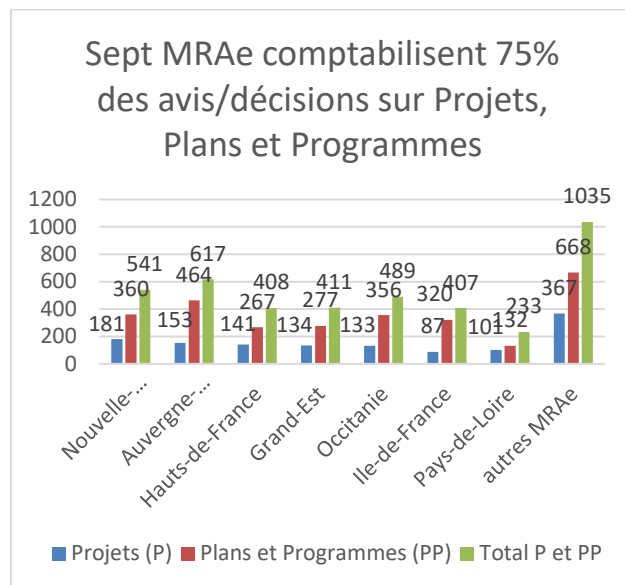
Concernant les plans et programmes, outre un nombre important de programmes d'actions régionaux nitrates (11 PAR), on notera des révisions de SRADDET pour prendre en compte diverses lois récentes, loi AGECE, loi Climat et résilience sur l'artificialisation des sols, dynamique qui se poursuivra en 2024.

2.1.1 La répartition des projets, plans et programmes témoigne de la diversité des territoires : une concentration sur quelques régions

Si globalement, les tendances restent stables entre 2022 et 2023, des différences significatives sont à noter entre chaque autorité régionale (MRAe), témoins d'une diversité dans les dynamiques régionales.

La vingtaine de MRAe a produit un total de 4141 avis, avis conformes et décisions soit une moyenne de 207 dossiers par MRAe. En revanche, cette moyenne masque des réalités très différentes d'une MRAe à l'autre.

En effet, les sept MRAe qui ont traité davantage de dossiers que cette moyenne, rassemblent à elles-seules 75% de l'ensemble des avis, avis conformes et décisions.



Source : Conférences des autorités environnementales (synthèse annuelle 2023)

2.1.2 Une part importante des dossiers relatifs à des plans et programmes, concerne des Plans Locaux d'Urbanisme

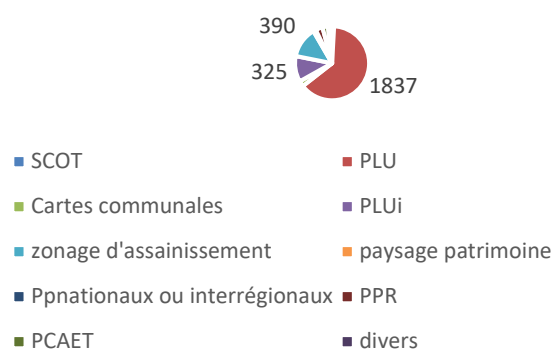
Les autorités environnementales ont traité 2889 dossiers relatifs à des plans et programmes :

- 45 pour l'Ae,
- 2844 pour les MRAe, soit 98% du total,
- dont 928 avis.

Les plans et programmes constituent 20% de l'activité de l'Ae. Ils représentent les deux-tiers des dossiers pour les MRAe, concentrés essentiellement, sur six MRAe qui ont produit en 2023, 70% des avis, avis conformes et décisions relatifs à des plans programmes : Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, Auvergne-Rhône-Alpes, Grand-Est, Hauts-de-France et Île de France.

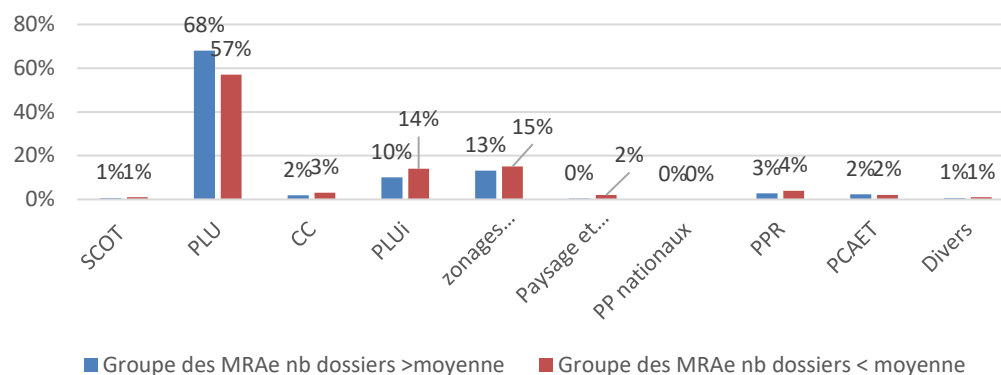
Les PLU et PLU intercommunaux (PLUi) représentent à eux-seuls, 77% de l'ensemble des dossiers (Ae et MRAe).

Répartition des avis et décisions sur PP par nature de dossiers (2023, Ae et MRAe)



Source : Conférences des autorités environnementales (synthèse annuelle 2023)

Part relative des PLU dans les dossiers traités par MRAe



Source : Conférences des autorités environnementales (synthèse annuelle 2023)

Une part significative des dossiers soumis aux missions régionales est le fait du nombre de PLU qui demeure important par rapport aux PLUi.

Hors PLU, l'ensemble des autorités environnementales a traité 1052 dossiers (avis, avis conformes et décisions) sur des plans et programmes sur des échelles intercommunales, ces dernières étant plus pertinentes pour estimer les enjeux et les impacts environnementaux, dont :

- 319 concernent des PLUi (dont 151 avis),
- 390 des zonages d'assainissement (dont 22 avis)
- 89 des PPR
- 69 des PCAET (dont 67 avis)
- 25 des SCOT (dont 19 avis)

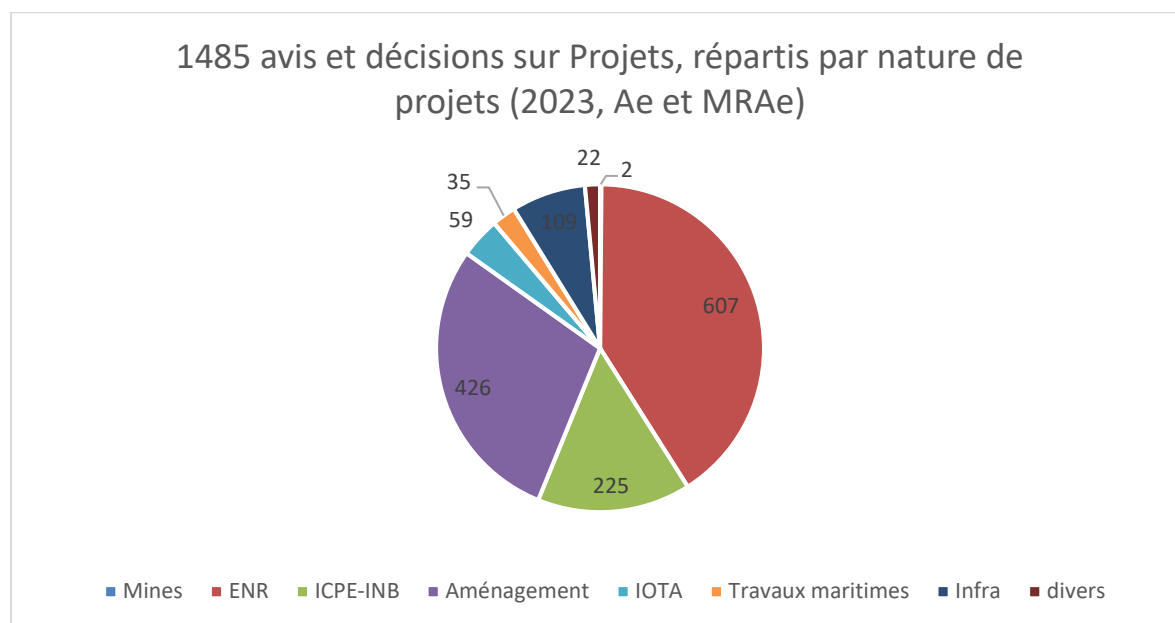
Le faible nombre de dossiers concernant des SCOT pourrait témoigner de l'attentisme

des territoires par rapport aux décisions régionales en matière d'artificialisation et de climat.

2.1.3 Les projets d'ENR en forte croissance en région

Les autorités environnementales ont été saisies en 2023 de 1 609 dossiers et ont rendu 1485 avis et décisions.

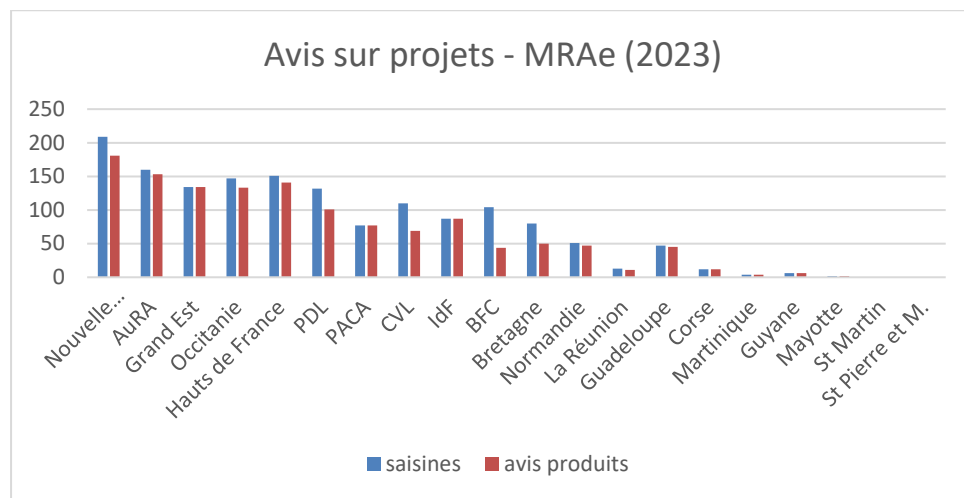
2023 se distingue des autres années par une part importante des ENR dans les projets soumis à évaluation environnementale, qui représentent 41% des dossiers de projet, essentiellement auprès des MRAe.



Source : Conférences des autorités environnementales (synthèse annuelle 2023)

La Nouvelle Aquitaine se détache nettement des autres ressorts régionaux des MRAe.

Pour autant, on note une montée en puissance sur tous les territoires.



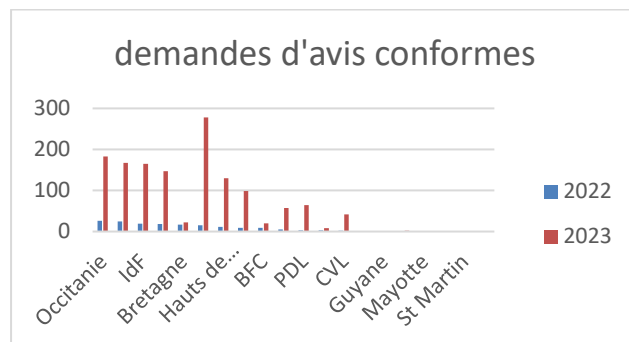
Source : Conférences des autorités environnementales (synthèse annuelle 2023)

2.2 Les cas par cas

Depuis septembre 2022, les autorités environnementales peuvent être saisies pour avis conforme sur certaines procédures de documents d'urbanisme¹¹.

La personne publique responsable du document d'urbanisme doit apprécier elle-même, la nécessité de réaliser une évaluation environnementale au regard des enjeux et des impacts ; 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.

Les MRAe ont été saisies en 2023 de 1756 dossiers dans ce cadre, et ont rendu 1385 avis conformes ; 235 concluent à la nécessité d'une soumission.



Source : Conférences des autorités environnementales (synthèse annuelle 2023)

L'Ae a instruit une vingtaine de recours, et 53 recours gracieux pour les MRAe 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.

2.3 La sollicitation d'avis de cadrage en amont par les porteurs de projet reste marginale

L'ensemble des autorités environnementales nationales et régionales, a été saisi de 60 demandes de cadrage sur plans-programmes, et 212 sollicitations sur projets. Marginales, ces sollicitations sont cependant, globalement en augmentation mais très hétérogènes d'une région à l'autre.

Rappelons que les autorités environnementales peuvent être sollicitées par les porteurs de projets, pour établir des avis de cadrage en amont¹². 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 en 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

¹¹ 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.

¹² Rapport IGEDD « Mobilisation des autorités environnementales lors de l'élaboration des projets, plans et programmes, phase-amont dont cadrage préalable ». Juillet 2023.

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'analyses (ex : 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, a minima, établis (cf. article R.122-3 du code de l'environnement, modifié le 1^{er} juillet 2023).

2.4 Le recours aux avis en procédure commune pour les projets demeure sous-utilisé

En 2023, seuls 46 avis sur projets ont été délivrés dans le cadre d'une procédure commune quand plus de 70 autres auraient pu l'être, sans que cette faculté ait été mobilisée. Ceci témoigne de la méconnaissance de cette procédure par les maîtrises d'ouvrage et services instructeurs, ou de leur difficulté à se coordonner pour la mettre en œuvre.

En Outre-Mer

L'outremer représente 7 MRAe mais seules 5 sont actives (St Pierre et Miquelon et St Martin n'ont pas produit d'avis cette année). Les statistiques sont donc assez peu représentatives sur des nombres aussi faibles de dossiers traités.

La MRAe de la Réunion émet à elle seule presque la moitié des avis de l'ensemble des MRAe outre-mer.

Quantitativement, la tendance de l'année 2023 est au maintien global voire une légère diminution de l'activité. L'équilibre plan programmes / projets reste le même.

La pratique du mémoire en réponse n'est pas systématique, sauf à La Réunion.

3. Analyse de thématiques sectorielles significatives de l'année 2023

3.1 Une montée en puissance des projets énergétiques sur certaines régions

Les projets énergétiques ont représenté en 2023, une part très importante et en forte croissance malgré des disparités régionales, des projets soumis pour avis aux autorités environnementales, reflétant ainsi la montée en puissance de l'intérêt pour la production d'énergie décarbonée sur l'ensemble du territoire national.

Les projets photovoltaïques et les projets éoliens ont numériquement dominé les autres types de projets (nucléaire, géothermie...).

3.1.1 Des faiblesses communes aux projets éoliens et photovoltaïques

La qualité insuffisante des évaluations environnementales des projets éoliens et photovoltaïques se retrouve dans plusieurs sujets communs qui font l'objet de recommandations de la part des autorités environnementales, pouvant aller jusqu'à une recommandation de reprise complète du dossier, avant le lancement de l'enquête publique.

Le choix de la localisation des projets résulte presque exclusivement d'une opportunité foncière, majoritairement sur des espaces naturels, agricoles, voire forestiers, mais aussi fréquemment sur d'anciennes carrières ou d'anciens sites de stockage de déchets. Dans la majeure partie des projets, la recherche de sites alternatifs faisant l'objet d'une comparaison multicritères au regard des enjeux environnementaux, y compris à l'échelle intercommunale, fait défaut. La description de l'état initial est parfois incomplète, et ne permet pas dans ce cas d'appliquer de façon satisfaisante la séquence éviter/réduire/compenser (ERC) pour la prise en compte des enjeux environnementaux.

Les terrains d'assiette des projets présentent par ailleurs, des enjeux en matière de biodiversité, y compris dans le cas d'anciens sites artificialisés qui peuvent *a priori* sembler pertinents, mais sont souvent plus riches que les terrains agricoles environnants, et posent en outre, des questions de pollution des sols méritant une attention particulière.

Pour ces raisons, les autorités environnementales recommandent de produire une analyse de solutions alternatives, *a minima* à une échelle intercommunale et en accord avec les orientations nationales et régionales, afin de déterminer la solution de moindre impact environnemental¹³. La perspective de définition de zones d'accélération des énergies renouvelables, créée par la loi relative à l'accélération de la production des énergies renouvelables du 10 mars 2023, devrait amener les territoires à s'interroger sur l'adéquation des ambitions des plans climat air énergie territoriaux (PCAET) et des objectifs nationaux et régionaux avec le potentiel des zonages, tout en prenant en compte les incidences environnementales, et produire des démarches ERC plus robustes.

Les bilans énergétiques et carbone figurant dans les dossiers se limitent pour la plupart, à présenter le gain apporté en fonctionnement par l'énergie renouvelable décarbonée produite par le projet, alors qu'ils devraient prendre en compte la construction (matériaux, transport, phase chantier) et ses impacts (artificialisation du site et effets sur la biodiversité) sur la durée du cycle de vie du projet. Les études d'impact des projets photovoltaïques utilisent par exemple, des données moyennées (quand bien même celles-ci sont fournies par l'Ademe) alors qu'il leur est demandé de tenir compte également, des sources d'approvisionnement en panneaux. Ce bilan carbone complet gagnerait à être comparé d'une part, au scénario de

¹³ Planifications et politiques nationales telles que la stratégie nationale bas carbone, la programmation pluri-annuelle de l'énergie, la stratégie nationale biodiversité etc., planifications régionales dont les Sradet etc...

référence et d'autre part, aux scénarios des solutions alternatives envisagées.

Le **raccordement au réseau électrique** des parcs éoliens et photovoltaïques, ainsi que les éventuels renforcements associés du réseau de transport d'électricité, sont rarement étudiés dans les dossiers des projets, considérant que cela relève de la responsabilité d'Enedis conformément à l'article L.122-1 du code de l'environnement définissant la notion de projet. Pourtant, la localisation des parcs en zone rurale, fréquemment éloignée des principaux réseaux, implique des raccordements à plusieurs kilomètres de distance (généralement dans l'emprise des voies publiques) voire la création de postes-source, dont l'évaluation des impacts est nécessaire et possible.

Les autorités environnementales recommandent donc, de compléter l'étude d'impact par une évaluation des incidences des modalités de raccordement du projet au réseau électrique conformément à l'approche « projets¹⁴ », et ce, dès le stade de la première autorisation sollicitée.

La multiplication des projets éoliens et photovoltaïques génère sur certains territoires, une pression croissante sur les paysages et les milieux. Dans ces contextes, leur adaptation aux sensibilités environnementales des sites d'implantation nécessite d'être démontrée dans le cadre des études d'impact, notamment en termes d'**effets cumulés** sur l'environnement. Très peu de dossiers s'insèrent dans une stratégie locale bien définie, les études d'impact prennent encore mal en compte l'existence de parcs voisins, les effets cumulés étant traités de façon superficielle, sur un périmètre limité. La notion de « paysage énergétique » se développe, sans qu'il soit pour l'instant, caractérisé.

3.1.2 Des projets de parcs photovoltaïques de plus en plus nombreux mais présentant des mêmes lacunes

Les **études paysagères** doivent être d'autant plus approfondies que les parcs s'étendent sur des emprises importantes, qu'ils s'installent à proximité d'habitations, d'axes de circulation ou avec des possibles co-visibilités avec des monuments historiques sur des sites patrimoniaux sensibles. Dans ces situations, les MRAe recommandent de compléter le dossier par des photomontages ou des animations pour permettre une meilleure appréciation de l'insertion paysagère des projets, y compris dans l'analyse des effets cumulés entre projets sur le même secteur, et tenant compte des facteurs saisonniers (avec une végétation « en feuilles » et « sans feuilles »).

Dans les secteurs soumis au risque de feu de forêt, les **obligations légales de débroussaillage** sont souvent définies de façon imprécise ainsi que leurs incidences paysagères. La garantie de leur mise en œuvre sur l'ensemble de leur périmètre est trop rarement présentée, de même que la prise en compte de leurs incidences sur la biodiversité.

Les **projets situés sur d'anciennes carrières ou d'anciens sites de stockage de déchets** devraient mieux dissocier, le site ancien du projet présenté. Les études initiales du site ancien, les suivis au fil de l'exploitation, les conditions de remise en état et les suivis effectués depuis devraient constituer une part significative de l'état initial, quelle que soit la durée écoulée depuis la fin d'activité du site. Les enjeux de biodiversité sont d'ailleurs, susceptibles de devenir au fil du temps de plus en plus significatifs, les sites dégradés constituant pour la plupart des milieux favorables au développement d'une biodiversité, parfois même menacée. On peut relever que la plupart des études d'impact présentées ne

¹⁴ III de l'article L. 122-1 du code de l'environnement : « Lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité ».

mobilisent pas ces éléments historiques, pourtant de nature à apporter des éléments de démonstration du caractère anthropisé des lieux et de consolider les bases de la démarche ERC.

L'articulation entre les mesures de gestion « post exploitation » du site ancien et les mesures de gestion du nouveau parc, qui souvent cohabitent, doit être clairement expliquées : cohérence des mesures de surveillance du site, de suivi, d'entretien... notamment en cas d'interférences entre les mesures de remise en état ou compensatoires au plan environnemental du site ancien et l'implantation de la centrale.

Les **projets agrivoltaiques**, au sens de la définition donnée par l'article 54 de la loi relative à l'accélération de la production des énergies renouvelables du 10 mars 2023, sont encore peu nombreux mais se développent. Ces projets soulèvent des interrogations sur leur pérennité et l'impact mentionné comme favorable de leur composante agricole (souvent réduite à une pâture pour ovins). Il convient de démontrer que le bilan environnemental du projet reste favorable par rapport à la situation d'exploitation agricole initiale, notamment du point de vue du changement des fonctionnalités écologiques des sols : biodiversité des sols, pollution (usages d'engrais et/ou de pesticides), captation de carbone, imperméabilisation et alimentation des nappes d'eau souterraine...

Dans certaines régions, l'étude préalable agricole n'est pas jointe au dossier avec dans ce cas, une recommandation par la MRAe de compléter la présentation pour prendre l'activité agricole dans l'aménagement du parc et de présenter la convention avec l'exploitant local, ou les éléments qui la composeront, garantissant la pérennité de l'activité pastorale ou agricole dans le temps.

La présentation du projet, si elle est précise et développée pour la partie parc photovoltaïque, reste souvent lacunaire sur

la partie agricole. Celle-ci doit s'étendre aux évolutions des bâtiments d'élevage (quand il s'agit de passer d'un élevage bovin à un élevage ovin par exemple), à la construction de nouveaux bâtiments pour le stockage et le séchage du fourrage le cas échéant etc. Les incidences de cette partie du projet sont à évaluer dans l'étude d'impact.

3.1.3 Des projets de parcs éoliens aux insuffisances récurrentes

Les projets de parcs éoliens doivent s'attacher à **éviter ou réduire sensiblement les impacts sur la faune volante** (oiseaux et chauves-souris)¹⁵. Peut-être en raison de la raréfaction des zones dégagées, les éoliennes semblent désormais être implantées plus près que par le passé des bois, bosquets et des lisières forestières. Les projets présentent fréquemment des éoliennes situées à moins de 200 m de zones boisées ou de haies, ou une inter-distance entre éoliennes inférieure à 300 m, ou une garde au sol inférieure à 30 m, ou une localisation dans les couloirs de migration, voire simultanément plusieurs de ces caractéristiques. Les MRAe recommandent d'une part, de tenir pleinement compte des recommandations Eurobats en matière de protection des chauves-souris, et d'autre part, que les études d'impact démontrent l'adéquation des mesures d'évitement et de réduction (notamment le plan de bridage¹⁶ et son suivi), ainsi que l'absence d'impacts résiduels prévisibles. L'autorité environnementale peut être amenée à demander aux maîtres d'ouvrage de reconsidérer l'implantation d'éoliennes trop proches de haies ou d'éléments boisés, au regard de l'importance de ces structures arborées pour les chiroptères et l'avifaune. Elle est également attentive à ce que le dispositif de suivi de la mortalité de la faune volante, du fait de l'exploitation des aérogénérateurs, soit correctement dimensionné et d'une périodicité suffisante, pour permettre la mise en œuvre des

¹⁵ Guide du ministère en charge de l'environnement sur les études d'impact des projets éoliens : https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Guide_EIE_MAJ%20Paysage_20201029-2.pdf

¹⁶ « Le bridage consiste à arrêter les éoliennes soit à des périodes pré-déterminées (par exemple de passages d'oiseaux migrateurs), soit sur détection de présence proche d'oiseaux »

mesures correctives dans un temps adapté aux périodes de migration, pendant toute la durée de calage du dispositif.

L'impact des projets éoliens sur le paysage, le patrimoine et le cadre de vie demeure un point récurrent de vigilance, auquel la multiplication des projets donne une nouvelle dimension. En contexte éolien dense, une évaluation des risques de saturation ou d'encerclement liés à la présence concomitante de plusieurs parcs, doit être présentée et illustrée notamment par des photomontages incluant le recueil des perceptions locales et tenant compte de la saisonnalité des perspectives, sans négliger la problématique des nuisances sonores. L'appréciation de leurs effets cumulés potentiels sur les différentes composantes de l'environnement et de la santé humaine devrait constituer un volet important des études d'impact, pourtant en général relativement peu approfondi par les maîtres d'ouvrage. A cet égard, la MRAe Normandie rappelle régulièrement que l'analyse des effets cumulés, au sens de l'article R. 122-5 du code de l'environnement¹⁷, doit porter sur l'ensemble des projets existants¹⁸ (donc réalisés) ou approuvés¹⁹ (en cours de réalisation).

Un cas particulier : le projet de parc éolien en mer de Dunkerque

L'avis sur ce projet (avis n° 2023-49), sur celui de son raccordement et la mise en compatibilité du schéma de cohérence territorial (SCOT) Flandre-Dunkerque a été émis par l'Ae. Il s'agit du septième projet de parc éolien français en mer. D'une superficie de 50 km², il présente la particularité d'être situé sur des petits fonds constitués de bancs de sable et de dunes hydrauliques, au sein du site Natura 2000 « Banc des Flandres », à la croisée de plusieurs voies de migration d'oiseaux. Le raccordement à une ligne de haute tension

aérienne existante est prévu au sein de la zone industrialo-portuaire du grand port maritime de Dunkerque. L'Ae émet plusieurs recommandations, notamment celle de justifier les raisons ayant conduit l'État à retenir la zone, objet de l'appel d'offre, au sein d'une aire marine protégée et face à la station balnéaire de Malo-les-Bains, et d'apporter une attention particulière aux enjeux de biodiversité pour arrêter les prochaines zones d'appel d'offres ou d'accélération de l'éolien en mer.

3.1.4 Un secteur nucléaire marqué par de nouveaux projets

Le premier projet du nouveau programme de construction de réacteurs nucléaires en France, à savoir l'implantation sur le site du centre nucléaire de production d'électricité de Penly (76) de **deux réacteurs nucléaires dits « EPR2 »** et leurs raccordements électriques, a fait en 2023 l'objet d'un avis de l'Ae (n°2023-89).

Le dossier de ce projet d'envergure (déroctage de 5 millions de m³ de falaise, emprise de 20 ha sur le fond marin) présente peu d'améliorations des performances environnementales par rapport aux réacteurs à eau pressurisée existants, alors que plus de 40 ans sépareront leurs dates respectives de mise en service.

L'Ae a souligné que, si le projet ne devait *in fine* pas aboutir, l'étude d'impact ne prend pas en compte la remise en état du site, tandis que l'invocation de l'article 12 de la loi n°2023-491 pose question, cet article déclarant la réalisation d'un réacteur électronucléaire constitutive d'une raison impérative d'intérêt public majeur pour l'exécution des travaux nécessaires.

L'artificialisation de plus de 20 ha de milieux marins par les travaux préparatoires devrait faire l'objet de mesures de réduction et de compensation pour être

¹⁷ Article R. 122-5 du code de l'environnement I - 5° - e) : « ... cumul des incidences avec d'autres projets existants ou approuvés, en tenant compte le cas échéant des problèmes environnementaux relatifs à l'utilisation des ressources naturelles et des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement susceptibles d'être touchées.

¹⁸ Les projets existants sont ceux qui, lors du dépôt du dossier de demande comprenant l'étude d'impact, ont été réalisés.

¹⁹ Les projets approuvés sont ceux qui, lors du dépôt du dossier de demande comprenant l'étude d'impact, ont fait l'objet d'une décision leur permettant d'être réalisés ».

compatible avec le document stratégique de façade Manche Est - mer du Nord, et l'étude des incidences du projet sur les sites Natura 2000 mériterait d'être reprise en profondeur. Il est constaté à la fois, que sur certains enjeux (rejets de polluants non radioactifs dans les eaux) les EPR2 apportent peu de progrès par rapport aux réacteurs de conception ancienne désormais, et que certaines améliorations apportées sur les EPR2 pourraient assez simplement être déployées sur les réacteur existants.

Ces remarques vaudront pour les autres projets de construction d'EPR2, prévus à ce jour sur les sites de Gravelines et du Bugey, sauf si de nouvelles dispositions sont prises.

Le regain d'intérêt pour la production d'électricité d'origine nucléaire s'est également manifesté par le projet de **modification substantielle de l'installation nucléaire de base (INB) n°63-U de Framatome à Romans-sur-Isère (26)** qui porte sur la modification du spectre des substances mises en œuvre dans la fabrication des combustibles nucléaires, en vue d'assurer la souveraineté française, européenne et occidentale. L'avis n°2023-82 rendu par l'Ae, précise que le dossier présenté ne correspond pas à la définition de « projet » au sens du code de l'environnement, l'étude d'impact présentée étant incomplète et ne traitant ni de la remise en service ni des modifications intervenues sur la chaîne de production, qui a redémarré au début de l'année 2023 sous un régime d'autorisation de l'autorité de sûreté nucléaire ne nécessitant pas d'évaluation environnementale. Par ailleurs les incidences de la modification intervenue sont bien décrites et les impacts limités.

3.1.5 Des projets de géothermie en zone urbaine en Ile-de-France

A l'occasion de **projets géothermiques** en zone urbaine en Ile-de-France, la MRAe a demandé de compléter les études d'impact sur les nuisances sonores en phase-chantier, par le biais d'une analyse et d'une modélisation des niveaux de bruit susceptibles d'être perçus par le voisinage,

en tenant compte des mesures de protection acoustiques envisagées, et de démontrer que les populations ne seront pas affectées par des nuisances sonores susceptibles de porter atteinte à leur santé et à leur cadre de vie. Les conditions d'exploitation du chantier et les mesures de suivi et de correction nécessaires méritent par ailleurs d'être formalisées afin de mettre à la disposition du public les données issues du suivi effectué tout au long des travaux, et de recueillir et traiter efficacement les éventuelles doléances. Les collectivités publiques compétentes (autorité décisionnaire et autorité de police) sont invitées à veiller à l'efficacité de ce suivi et de la mise à disposition des données auprès du public.

3.1.6 L'émergence de projets de « gigafactories »

La transition énergétique et climatique et les politiques industrielles qui la soutiennent conduisent à examiner des projets industriels d'ampleur, pouvant mobiliser plusieurs maîtres d'ouvrage et impliquer plusieurs aménagements, avec une vision d'ensemble des impacts qui doit encore progresser.

L'Ae s'est ainsi prononcée sur l'aménagement de la zone d'activité ZGI 2 à Saint-Georges-sur-l'Aa, Bourbourg et Craywick (59) dont le grand port maritime de Dunkerque (GPMD) porte la maîtrise d'ouvrage, la zone ayant vocation à être occupée par une « gigafactory », usine de production de composants de batteries pour véhicules électriques.

Le projet Verkor de « gigafactory » de fabrication de cellules et de modules de batteries électriques s'inscrit au sein de cette ZGI 2. Le dossier présenté était solide et prenait en compte plusieurs recommandations des autorités environnementales pour des projets du même type.

Les principales remarques d'ordre méthodologique concernent, non pas tant l'usine elle-même, que le périmètre de l'évaluation environnementale en raison de l'interaction avec d'autres aménagements, notamment les aménagements du projet

Cap 2020, grand projet visant à développer les infrastructures du GPMD pour augmenter le trafic de conteneurs, et ceux de la ZGI. Tous ces projets auront des effets directs importants sur les trafics et leurs incidences induites sur l'environnement (qualité de l'air, bruit). Or, les mesures envisagées restent insuffisamment définies, laissant une place disproportionnée à la mobilité routière et à l'autosolisme. En cette matière, l'Ae a recommandé de présenter les incidences brutes et résiduelles du seul projet Verkor, de présenter les effets cumulés avec les autres projets connus, puis de compléter et préciser les mesures pour réduire significativement la part de l'automobile dans les déplacements liés au fonctionnement de l'usine.

3.1.7 La récupération de la chaleur fatale des « data centers »

La région Ile-de-France voit s'implanter de plus en plus de projets de création ou d'extension de centres d'hébergement de données informatiques (« data centers »). La MRAe est très attentive à l'enjeu de récupération du potentiel de chaleur fatale que représente l'énergie produite par ces centres, très énergivores, et dont les dimensions tout comme les capacités sont également croissantes. Les opérateurs sont donc fortement invités à proposer une valorisation optimale de ce potentiel et l'autorité décisionnaire à n'autoriser les projets qu'à la condition que la récupération de la chaleur fatale soit significative. Le système de récupération de chaleur et le réseau associé doivent faire partie du projet et être évalués dans l'étude d'impact.

3.1.8 Les projets de centrales hydroélectriques en Auvergne-Rhône-Alpes

La région Auvergne-Rhône-Alpes est le siège chaque année de l'implantation de nouvelles centrales hydroélectriques, dans les torrents alpins pour l'essentiel mais potentiellement aussi de centrales plus importantes comme celle de Rhônergia sur le Rhône. Des projets d'augmentation de puissance de centrales existantes sont également présentés. Si l'intérêt de cette

production d'énergie décarbonée est affichée dans les dossiers comme indéniable, les conditions de sa production ont conduit les autorités environnementales à se prononcer dans le sens d'une meilleure prise en compte des effets du changement climatique, concernant notamment l'évolution des débits infra-annuels et, à moyen et long terme, de leurs incidences sur les milieux aquatiques. Elles se sont également prononcées sur la nécessité, pour justifier l'intérêt de ces projets, de développer une approche en analyse de cycle de vie des futurs ouvrages et de quantifier la contribution de chacun d'eux aux objectifs nationaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

3.2 L'urbanisme opérationnel, ciblé sur des besoins pas toujours bien étayés de construction de logements ou de bureaux : une approche intégrée des enjeux environnementaux ou de l'adaptation au changement climatique qui reste perfectible

Les autorités environnementales examinent chaque année de nombreux projets d'urbanisme opérationnel : zones d'aménagement concerté (ZAC), lotissements, aménagements urbains, zones d'activité, projets divers (parcs de loisirs, par exemple).

L'analyse des projets révèle de nombreux points communs.

En termes de conception et méthode d'évaluation des projets, on relèvera des estimations souvent surdimensionnées des besoins (de logements ou de bureaux), la recherche encore peu fréquente de variantes et de solutions de substitution, des dossiers de ZAC trop imprécis au stade pourtant avancé de la réalisation, une prise en compte insuffisante des effets cumulés avec des projets voisins.

Concernant l'analyse des projets au regard de leurs impacts et de leurs modalités de réduction, des manques ou difficultés sont

fréquemment rencontrés, par exemple sur les points suivants :

- Des bilans d'émissions de gaz à effet de serre souvent incomplets ou peu précis et des objectifs de performance dans ce domaine à renforcer,
- Une approche insuffisante des enjeux de mobilité, reposant trop souvent uniquement sur les transports routiers pour les accès, voire renforçant l'autosolisme, tandis que les impacts sanitaires des transports (bruit, qualité de l'air) ne sont pas toujours bien appréhendés,
- Un traitement des impacts du changement climatique qui se renforce, par exemple sur les questions d'îlot de chaleur urbain, mais omettent encore, des enjeux majeurs.

Des démarches de qualité sont cependant identifiées dans des projets, avec par exemple un traitement intéressant de la biodiversité.

Des particularités régionales sont notées, que ce soit les enjeux de santé (impact de la pollution de l'air, du bruit) dans des régions très denses comme l'Île de France, ou la prise en compte à renforcer du risque incendie de forêt en Nouvelle Aquitaine.

Les autorités environnementales notent par ailleurs, régulièrement et dans la durée, l'importance de documents d'urbanisme bien conçus pour pouvoir déboucher ensuite sur des projets de meilleure qualité.

3.2.1 Des besoins surestimés ou mal étayés dans la conception des projets

Plusieurs autorités environnementales (MRAe Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne Franche Comté, Bretagne, Grand Est, Normandie, Nouvelle Aquitaine, Occitanie par exemple, et Ae) soulignent la surestimation fréquente, des besoins, ou en tous cas, de leur insuffisante justification. Les évolutions de population sont souvent présumées importantes, sans lien objectif avec les tendances récemment constatées (stagnation voire baisse dans certains

territoires selon les constats de la MRAe Grand Est sur plusieurs dossiers) et presque jamais en référence aux projections réalisées par l'Insee. En Auvergne-Rhône-Alpes, les projets incluant des logements sont dans la majeure partie des cas, des réhabilitations ou des renouvellements et sont localisés en zone urbaine dense sans que la question de la justification en matière de démographie appelle de recommandation particulière. En revanche, les zones d'activités économiques ou commerciales manquent systématiquement de justification au regard du taux d'occupation des ZAC voisines, à l'échelle intercommunale, ou au regard d'un besoin qui serait clairement étayé. Concernant les bureaux, l'Ae a considéré que l'important dossier de la ZAC Charenton-Bercy à Charenton (94) n'analyse pas le programme de construction de bureaux au regard de besoins étayés, ni n'intègre la présence d'un parc important de bureaux sur la commune.

La MRAe Occitanie constate par exemple, que les projets de lotissements témoignent de l'attrait toujours aussi important pour ce type d'urbanisme, y compris dans des communes rurales où la tendance démographique est à la baisse. La commune espère redynamiser sa démographie en faisant une offre de logements, au lieu de répondre à une demande déjà exprimée ou de travailler à une redynamisation (densification, résorption de la vacance) des zones déjà urbanisées.

Les réflexions sont par ailleurs, majoritairement conduites à l'échelle communale, sans prendre en compte l'offre de logements potentiellement disponibles dans les communes du bassin de vie.

3.2.2 Des choix perfectibles de sites, une recherche insuffisante d'alternatives

La recherche de solutions de substitution reste largement insuffisante, ce qui induit souvent des consommations importantes d'espace sans réelle vision des possibles alternatives. Des enjeux majeurs semblent omis ou tout au moins, sous-estimés au

stade du choix du site d'implantation des projets.

Ainsi en Bourgogne Franche-Comté, la MRAe fait fréquemment remarquer l'absence d'analyse de solutions de substitution raisonnables au regard de leur moindre impact environnemental tel que prévue par le code de l'environnement, à l'échelle intercommunale (agglomération, SCoT), en particulier en termes de consommation de terres agricoles ou forestières. En Île-de-France, s'agissant des projets de création ou d'extension de zones d'activité, la MRAe recommande qu'ils soient justifiés au regard à la fois, des besoins prévisionnels et de l'absence de tout potentiel d'implantation au sein des zones d'activité existantes dans le périmètre intercommunal. Elle se réfère sur ce point, aux données exigées dans le cadre de l'inventaire des zones d'activités économiques (IZAE), rendu obligatoire par la loi Climat et Résilience.

En Nouvelle Aquitaine, il est constaté que de nombreux dossiers de lotissements (à Cestas, à Lit-et-Mixe, à Vensac, par exemple) sont présentés dans des espaces à forts enjeux environnementaux (habitats naturels, espèces protégées, zones humides). Outre la justification de l'opportunité de ces extensions urbaines, reposant souvent sur des projections démographiques non étayées par l'historique de la progression de la population, les choix de localisation des lotissements dans ces espaces traduisent souvent une lacune d'analyse au stade de l'élaboration du document d'urbanisme, qui aurait dû privilégier un évitement dès le stade de la planification.

3.2.3 L'appréciation des impacts à la bonne échelle n'est pas encore systématique

La définition d'un périmètre adéquat et la prise en compte des effets cumulés avec d'autres projets sont souvent appréhendées de manière imprécise, quand elles sont indispensables s'agissant d'opérations d'ampleur, combinant constructions de logements et bâtiments tertiaires, aménagements et infrastructures de transport. Par exemple, concernant les

inondations, il faut dépasser la vision du seul périmètre opérationnel des travaux et s'appuyer sur des études hydrauliques sur des territoires plus vastes et intégrant « tous » les aménagements pouvant affecter l'écoulement des eaux ou être impactés (davantage) du fait des travaux envisagés.

La construction de bâtiments représente la très grande majorité des projets étudiés par l'AE Ministre qui trouve encore beaucoup de projets présentés en dehors de leur contexte (une opération dans une ZAC présentée en dehors de l'actualisation de l'évaluation environnementale de la ZAC par exemple), ou sans s'intéresser aux autres phases du projet lorsque celles-ci sont portées par un autre maître d'ouvrage. Un rappel systématique de la notion de projet est alors réalisé.

Le projet d'aménagement du barreau de liaison pour la desserte de la zone de fret de l'aéroport de Montpellier Méditerranée sur la commune de Mauguio au sud-est de Montpellier (34), objet de l'avis n° 2023-64 de l'Ae, illustre les difficultés d'une approche pas assez englobante. Ce projet s'intègre dans l'aménagement de plateformes en extension de la zone de fret de l'aéroport, incluant des aménagements routiers. L'Ae est saisie du seul barreau routier dans le cadre de l'instruction de la déclaration d'utilité publique et de l'autorisation environnementale. Le plan stratégique de l'aéroport et son évolution par rapport à ses versions antérieures ne sont pas présentés alors que cette présentation aurait permis de justifier les raisons impératives d'intérêt public majeur et l'absence de solution alternative, nécessaires à l'octroi de la dérogation à l'interdiction de destruction des espèces protégées et de leurs habitats, accordée en 2021. L'Ae a aussi noté que des constructions sont prévues en zone inondable, dans un secteur que le Plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) en cours de révision devrait déclarer inconstructible : au-delà du règlement d'urbanisme en vigueur à un instant, sur le fond la justification de ces constructions pose fortement question

d'autant plus que le risque est bien documenté.

Alors que ce dossier est présenté comme une étude d'impact « globale », l'étude d'impact est la concaténation de près d'une centaine de pièces qui sont des études portant très souvent sur le seul périmètre d'une des opérations du projet (considérant les autres réalisées). L'approche n'apparaît pas avoir guidé une stratégie globale de conception et réalisation.

Ces lacunes peuvent se rencontrer simultanément sur un même projet, ce qui peut renforcer certaines difficultés, nuisant à la bonne appréciation des impacts puis à leur limitation.

Le projet de construction de 200 logements avenue Sully à Chartres (*avis n°2023-004019 du 5 mai 2023 de la MRAe Centre Val de Loire*) est situé sur une ancienne friche commerciale de 20 000 m² ayant accueilli un garage automobile. La parcelle est bordée au nord et au sud par de grands axes routiers, à l'ouest par une friche commerciale et à l'est par un projet de logements en cours de construction.

Le dossier ne procède pas à un examen de solutions de substitution raisonnables. Selon l'étude d'impact, *le projet n'a pas fait l'objet de véritable variante d'aménagement dans la mesure où il s'inscrit parfaitement dans les objectifs du Schéma de Cohérence Territoriale de l'Agglomération Chartraine et dans les objectifs du Plan Local d'Urbanisme de la ville de Chartres.*

La MRAe Centre Val de Loire a recommandé entre autres d'actualiser l'étude de déplacements pour analyser les effets cumulés du projet avec un autre projet de lotissement voisin, de compléter l'étude d'impact avec des éléments de l'étude de déplacements, et de compléter l'étude acoustique par une évaluation des incidences des déplacements générés par le projet et d'analyser les effets cumulés de

l'aérodrome de Chartres - Champhol situé à proximité.

Le périmètre à prendre en compte pour le projet n'est pas toujours directement identifiable. C'est le cas particulier d'opérations d'aménagement qui font l'objet d'une convention ANRU et qui se situent dans le quartier des Vergnes, à l'extrémité nord de la ville de Clermont-Ferrand. Ce quartier abrite notamment un ensemble résidentiel datant des années 70 rassemblant environ 2240 habitants au sein de 880 logements répartis dans 13 immeubles. La MRAe a été saisie pour la création d'une Zac sur 32 ha incluant cet ensemble, après avoir été saisie dans le cadre de l'extension du stade Gabriel Montpied mitoyen de ce périmètre. D'autres opérations sont en cours dans le même secteur. La MRAe auvergne-Rhône-Alpes a recommandé de définir le périmètre du projet d'ensemble. Ce fut le cas aussi, d'un projet dans le quartier Cataroux de Clermont-Ferrand.

3.2.4 L'estimation des émissions de gaz à effet de serre doit être renforcée

Les autorités environnementales ont constaté que l'approche des émissions de gaz à effet de serre des projets d'urbanisme opérationnel doit encore être renforcée, l'enjeu étant fort au regard en particulier du poids des émissions liées aux constructions. Les bilans sont souvent incomplets ou imprécis et plusieurs autorités environnementales constatent qu'à la différence d'autres thématiques, les actions de réduction et compensation sont très rarement envisagées une fois le constat posé. Ces bilans sont en outre fortement altérés quand les projets génèrent des déplacements importants en phase d'exploitation, sans développement de transports en commun (projets commerciaux) ou d'alternatives ferroviaires par exemple (projets d'activités ou industriels).

La MRAe Auvergne-Rhône-Alpes a relevé le manque d'évaluation des émissions de gaz à effet de serre et l'absence de bilan carbone

du projet de centre commercial de marques « Village des Alpes » sur la commune de Valserhône (01), à 40 km de Genève. Il est prévu pour accueillir annuellement 1,5 millions de visiteurs dans un secteur très peu desservi par les transports en commun et sans exposer les perspectives qu'il le soit.

Les MRAe d'outre-mer ont ainsi signalé que dans les opérations d'aménagement les objectifs de production d'électricité issue des énergies renouvelables et de décarbonation de l'industrie sont souvent absents.

La MRAe Hauts de France indique observer régulièrement des manques sur la possibilité de réduire le bilan carbone à travers le développement des énergies renouvelables, alors que des potentialités existent via la géothermie, le photovoltaïque, le recours à des réseaux de chaleur alimentés par des énergies renouvelables.

L'avis sur le projet de construction du lotissement « le Domaine des Airlles » sur la commune de Warhem (59) (*avis n°MRAe 2023-7364*) illustre la difficulté à prendre en compte le développement des énergies renouvelables dans de tels projets.

Le projet consiste en l'aménagement d'un lotissement de 94 logements sur une zone d'extension de 4,6 hectares (actuellement des terres agricoles). L'étude d'impact présente l'analyse des potentialités énergétiques, obligatoire de par la réglementation. Seules les pompes à chaleur semblent réalisables au vu des conclusions présentées. Cependant le dossier ne mentionne pas l'usage de cette énergie dans le futur lotissement. L'étude d'impact indique seulement que « le règlement de lotissement reprend l'ensemble des prescriptions environnementales applicables pour les constructions individuelles comme collectives, notamment en matière d'énergie (RE2020) ». Le plan des réseaux

prévoit des dispositions pour une desserte par réseau de gaz, ce qui n'est pas cohérent avec l'objectif de réduction de l'usage des énergies fossiles, la MRAe a donc formulé une recommandation sur ce sujet.

Sur le même enjeu, la MRAe Centre Val de Loire a émis des recommandations visant à établir un cahier des charges précis pour les ZAC précis afin de favoriser le recours aux énergies renouvelables²⁰.

La MRAe Normandie insiste quant à elle, régulièrement sur la nécessité de disposer de bilans carbone détaillés et portant sur l'ensemble du cycle de vie du projet, comme sur l'identification de mesures plus ambitieuses en termes de sobriété énergétique et de développement des énergies renouvelables. Ainsi, dans le cas d'un projet d'aménagement urbain localisé à Évreux, elle a notamment recommandé au maître d'ouvrage de définir, sur la base d'un bilan carbone complet de son projet, les mesures d'évitement, de réduction, voire de compensation adaptée des impacts de ce dernier sur le climat, et d'étudier les contributions potentielles du projet à l'augmentation des vulnérabilités du territoire²¹.

Note Repères des autorités environnementales

Ces différents constats ont amené les autorités environnementales à établir une note Repères sur la prise en compte des émissions de gaz à effet de serre et du changement climatique, disponible sur le site IGEDD/Ae-MRAe.

²⁰ : avis n°2022-3940 en date du 23 janvier 2023 relatif au projet de création de la ZAC Croix Giboreau sur la commune de Vernouillet (28), avis du 22 décembre 2023 n°2023-004412 relatif à l'aménagement de la ZAC de la Roujolle sur la commune de Saint-Cyr-sur-Loire (37).

²¹ Avis du 26 octobre 2023.

3.2.5 Une approche des enjeux de mobilité centrée sur le transport routier : des impacts sanitaires qui restent mal appréhendés.

La question des transports desservant les nouveaux aménagements passe très fréquemment par une approche majoritairement, voire exclusivement routière, selon un constat largement partagé par les autorités environnementales.

La MRAe Auvergne-Rhône-Alpes a relevé dans le cadre d'un projet immobilier de plus de 600 logements à la frontière suisse, s'insérant en zone naturelle et agricole entre deux zones déjà aménagées, qu'aucune information n'était fournie sur la desserte en transports collectifs actuelle ou future ni sur les projets d'infrastructures et de modes actifs pour l'avenir. Le dimensionnement des stationnements n'était pas justifié à cette aune.

La MRAe Bourgogne Franche-Comté constate que, si quelques projets mettent en avant des mesures favorisant le développement des mobilités douces en créant une piste cyclable interne arrivant devant les bureaux et en prévoyant des douches et des casiers pour les salariés cyclistes, et en réservant des emplacements pour les véhicules électriques, il manque cependant une démarche plus globale intégrant l'ensemble des utilisateurs des ZAC. La recommandation consiste à renforcer et organiser les dispositifs mutualisés (plate-forme de covoiturage, aires de stationnement, bornes électriques, dessertes par transports en commune adaptées, des pistes cyclables et cheminement doux permettant de relier ces ZAC aux logements...) dans le cadre des plans de mobilités, en prévoyant un calendrier cohérent avec le développement de l'ensemble de la zone.

Projet de construction d'un ensemble immobilier à vocation logistique, dit projet « VG4 » sur la commune de Sens (89) (avis N °BFC-2023-3620 de la MRAe Bourgogne Franche-Comté)

La société PANHARD souhaite implanter un bâtiment à usage d'entrepôt et

d'activités, et de bureaux sur un terrain d'une superficie de 21,47 ha sur la frange est de la zone d'activités des Vauguilletes sur la commune de Sens (Yonne).

Des éléments intéressants sont apportés en termes d'accès par les mobilités actives et les transports en commun.

La Communauté d'agglomération du Grand Senonais réalise un schéma cyclable intercommunal. Ainsi il est prévu une piste cyclable maillant la zone d'activités des Vauguilletes et connectée aux secteurs d'habitation. De même, la ligne 5 du réseau de transports urbain, qui traverse la zone en direction de la gare, sera prolongée avec des horaires adaptés aux employés. Le porteur de projet met par ailleurs en avant des mesures favorisant le développement des mobilités douces en créant une piste cyclable interne arrivant devant les bureaux et en prévoyant des douches et des casiers pour les cyclistes. Des emplacements pour les véhicules électriques (8 + 80 pré-équipés) sont prévus ainsi qu'une plateforme dédiée à la mutualisation des propositions de covoiturage (ce dispositif dépendra des entreprises utilisatrices). Le PLUiH du Grand Senonais vise une mutualisation des aires de stationnement. Au vu de l'importance de la zone d'activités, la MRAe recommande de renforcer et d'organiser les dispositifs mutualisés (plate-forme de covoiturage, aires de stationnement, bornes électriques, dessertes TC adaptées...) dans le cadre des plans de mobilités en prévoyant un calendrier cohérent avec le développement de cette zone.

En outre-mer, les MRAe constatent que, malgré la saturation croissante du réseau routier, les questions de transport en commun et de modes actifs restent peu traitées.

Le point commun des six opérations examinées en Centre Val de Loire (un lotissement, deux ZAC, une zone d'activité, deux aménagements urbains) est qu'aucune

ne pourra prospérer sans le recours à la voiture individuelle qui reste implicitement le mode de transport « normal ». Il n'y a pas de réflexion sérieuse ni de propositions pour une transition vers davantage de transports actifs et de transports en commun. La MRAe a noté qu'il n'est fait aucun lien par les porteurs de projets, entre ces opérations et les compétences des collectivités en matière de mobilité, ce qui permettrait pourtant des synergies plus importantes.

L'opération d'aménagement de l'ex-site Michelin à Joué les Tours (37) (*Avis du 8 décembre 2023 n°2023-004379 de la MRAe Centre Val de Loire*) vise à créer 5 000 emplois et à accueillir 3 400 résidents en créant 200 000 m² de la surface de plancher.

Le choix d'implantation est justifié par la volonté de prioriser une démarche de renouvellement urbain épargnant les zones naturelles, agricoles et forestières, en cohérence avec le « zéro artificialisation nette » (ZAN). Mais le dossier n'indique pas s'il existe à une échelle pertinente d'autres sites susceptibles d'accueillir un tel projet.

Le traitement des enjeux de mobilité pose par ailleurs question : en effet l'insertion du nouveau quartier dans l'agglomération n'a pas été pensée et notamment la mobilité repose encore sur la voiture quand, facteur aggravant, le quartier est très peu accessible par les voiries existantes.

Les futurs logements étant situés près de routes très fréquentées et à proximité immédiate d'une zone industrielle, la MRAe a de plus recommandé de reprendre le volet air et bruit de l'étude d'impact.

De même l'Ae a recommandé dans le cadre de la création de la Zac des Coteaux à Ormesson sur Marne (94), dont l'étude d'impact est par ailleurs de bonne qualité, de veiller à un renforcement de l'accès aux transports en commun et aux mobilités actives, dont le vélo.

3.2.6 Une montée en puissance des questions d'impact du changement climatique

Concernant les impacts du changement climatique, la MRAe Nouvelle Aquitaine note quelques exemples de prise en compte du phénomène d'îlot de chaleur dans la conception des projets urbains (domaine Chanterelle à Pessac par exemple). Cependant, la vulnérabilité au changement climatique reste souvent abordée de manière peu méthodique dans les projets.

Pour la MRAe Ile-de-France, les enjeux climatiques en général sont peu traités. S'agissant de l'adaptation aux effets du changement climatique, les îlots de chaleur urbains sont présentés comme des points de surchauffe au sein d'un territoire sans que les opérateurs intègrent le fait que l'élévation de +4° de la température moyenne se traduira par une augmentation de +6 ou +8° dans les zones très imperméabilisées. Si dans quelques quartiers, par exemple ceux inscrits au programme national de rénovation urbaine, les effets favorables de la végétalisation et de la désimperméabilisation sont évoqués, ces effets ne sont pas évalués. Ils sont souvent contrebalancés par les objectifs de densification des espaces bâtis liée à l'augmentation de la capacité d'accueil des quartiers, qui artificialisent de nouveaux secteurs et conduisent à exposer davantage de populations à ce risque.

La MRAe Nouvelle-Aquitaine signale la difficulté du traitement du risque incendies de forêt, aggravé par le changement climatique.

Au-delà de ces thèmes, les autres enjeux non développés ci-avant rencontrent toujours une prise en compte de qualité variable, que ce soit la gestion de l'eau, la prévention des impacts aux milieux naturels et espèces, la qualité des mesures compensatoires.

3.2.7 La prise en compte des enjeux en phase amont des projets apparaît en progrès

Il est souvent constaté des progrès dans les analyses, dont les états initiaux de

l'environnement. C'est par exemple le constat fait par les MRAe d'Outre-Mer.

Projet d'extension de la zone industrielle n°4 sur la commune de Saint-Pierre (avis °MRAe 2023APREU3 de la MRAe Réunion)

La SPL Grand-Sud envisage de poursuivre l'aménagement de la ZI n°4 pour laquelle les phases 0 et 1 sont achevées et la phase 2 est actuellement en cours de travaux. Le projet présenté concerne : les phases 2 bis et 3 qui représentent une superficie globale de 13,8 hectares ; la voirie primaire de desserte dite voie « V3 », support d'un futur transport en site propre (TCSP) de la Ville de Saint-Pierre ; la piste d'accès aux poids lourds pour permettre l'extraction des matériaux de tufs pouzzolaniques présents dans le sous-sol au droit de la phase 3.

À l'appui d'un état initial de l'environnement de grande qualité, il apparaît que le site se révèle à très fort enjeu écologique, notamment au regard de l'existence d'un réservoir de biodiversité comprenant des formations végétales primaires et des espèces de flore rare, et cela malgré la présence de dépôts sauvages de déchets.

Afin de prendre en compte les enjeux écologiques en présence, l'étude d'impact met en exergue les évolutions successives du projet aboutissant à un scénario d'aménagement de la ZI n°4 qui tente de trouver un compromis entre l'optimisation de l'exploitation du gisement stratégique de tufs pouzzolaniques, les besoins de développement des activités économiques du bassin de vie, et les différentes contraintes qui s'imposent au site d'extension de la ZI n°4. Toutefois, le projet occasionnera la destruction de 57 % de la savane indigène en présence, devenue très rare sur le territoire réunionnais et de plusieurs stations d'espèces de flore protégée. La MRAe recommande au porteur de projet de

préciser les modalités de suivi des espèces sauvages de flore déplacées de leur habitat naturel.

L'opération de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national (ORCOD-IN) du Parc de la Noue à Villepinte (93) pilotée par l'établissement public foncier d'Île de France a été examinée par l'Ae (avis n° 2023-83). Ce projet s'inscrit dans le cadre de la création d'une Zac du même nom. L'Ae souligne la bonne qualité de l'étude d'impact qui témoigne d'une démarche déjà avancée à un stade pourtant encore précoce du projet et d'une bonne intégration des enjeux environnementaux, dont la biodiversité, dans la démarche d'ensemble, grâce à une prise en compte de ces enjeux dès les phases amont du projet.

Concernant les enjeux climatiques, les bilans GES des différents dossiers reçus restent globalement à compléter (périmètre d'analyse, quantification, comparaison avec scénario de référence, optimisation du bilan, lien avec objectifs des PCAET) mais quelques dossiers commencent à se référer aux attendus du guide sur la prise en compte des émissions de gaz à effet de serre de février 2022²².

Certains dossiers de ZAC développent des approches assez complètes des émissions de GES induites par le projet, incluant la démolition, une analyse de cycle de vie et s'essayant à une vision globale sur le quartier concerné. C'est le cas pour l'ORCOD-In du Parc de la Noue à Villepinte avec une comparaison de scénarios.

Si l'actualisation des études d'impact au stade de la réalisation des Zac est parfois insuffisante (cas par exemple de la Zac Gare des Mines - Fillettes à Paris (avis Ae n° 2023-83), elle est aussi parfois l'occasion de prendre en compte certaines recommandations des avis d'autorité environnementale comme l'indique la MRAe Hauts de France.

²²https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Prise%20en%20compte%20des%20C3%A9missions%20de%20gaz%20C3%A0%20effet%20de%20serre%20dans%20les%20C3%A9tudes%20d'E2%80%99impact_0.pdf

3.2.8 Des particularités régionales qui illustrent les difficultés générales de la planification et de la conception des projets et certains enjeux spécifiques.

La Nouvelle Aquitaine rencontre des problématiques, dont certaines sont aggravées par le changement climatique, et qui illustrent des difficultés à la fois d'anticipation et de prise en compte à un niveau suffisant, par les projets.

L'économie de la ressource en eau : des progrès sont attendus sur ce point, à l'image du projet Imagiland à La Couronne (parc d'attractions), qui puise les ressources d'alimentation en eau potable pour ses attractions dans un territoire fortement contraint sur cette thématique. La prise en compte de la ressource dans les communes littorales, dont les populations en période estivale augmentent d'un facteur parfois supérieur à 10, reste clairement insuffisante.

Le traitement de la problématique du recul du trait de côte ou du risque de submersion est souvent « reporté à plus tard », à l'image des dossiers de régularisation des systèmes d'assainissement de La Couarde, de Saint-Trojan ou de l'aménagement de la digue de protection à Lacanau en Gironde.

La MRAe de Normandie invite régulièrement les collectivités territoriales à prendre en compte, dans leur planification de l'urbanisme et au regard des enjeux de relocalisation, les données les plus récentes concernant le risque de submersion marine.

Le risque d'incendie par feu de forêt est une problématique prégnante en Nouvelle-Aquitaine compte tenu de la présence du massif des Landes de Gascogne²³ et des récents incendies de l'été 2022, dont la taille et la nature amènent les services départementaux à considérer que les aléas des PPRIF pré-existaient, et étaient sous-estimés. Le principe de précaution est très rarement évoqué par les porteurs de projets, qui considèrent que la seule mention de la compatibilité d'une opération

avec le document d'urbanisme est suffisante, sans qu'il soit utile de poursuivre l'étude de la prise en compte du risque en fonction des caractéristiques du projet présenté.

La MRAe relève qu'une meilleure connaissance des aléas tenant compte des retours d'expériences les plus récents, communiquée largement, serait essentielle pour faire évoluer la prise en compte du risque à un niveau suffisant. Les projets d'aménagement urbain en lisière de zones boisées présentent trop rarement les garanties suffisantes pour limiter l'exposition de nouveaux publics et des biens au risque incendie, et les formes urbaines présentées n'innovent pas sur ce plan.

En Hauts de France la MRAe signale des difficultés de prise en compte du patrimoine, parfois récent.

En Ile-de-France, l'urbanisme et l'aménagement opérationnel représentent une part substantielle de l'activité de l'Ae et de la MRAe. Celle-ci constate un effort sensible de densification dans Paris et la première couronne ; il est plus limité en 2^e couronne où les extensions urbaines sont encore nombreuses. Les pollutions (air, bruit, sol) constituent les éléments les plus présents dans les recommandations de la MRAe (l'Ae émettant aussi de nombreuses recommandations sur ces enjeux). Cela traduit à la fois le contexte élevé de pression foncière et la prise en compte encore trop faible des enjeux de santé humaine par les collectivités et les maîtres d'ouvrage.

Répondre à l'objectif fixé par la loi de réalisation de 70 000 logements par an en Île-de-France en privilégiant la densification de l'existant, tout en veillant à ne pas générer des incidences négatives et sans aggraver les inégalités et exposer des populations nombreuses à des risques sanitaires élevés, sans remettre en cause l'obligation de logements sociaux au titre de la loi de solidarité et de renouvellement

²³ La surface de la forêt en Nouvelle-Aquitaine est de l'ordre de 2,9 millions d'hectares (première région en surface forestière). Les forêts occupent 35 % de la surface de la région - Source Centre National de la Propriété Forestière (CNPF).

urbains...montre combien l'exercice s'avère complexe. C'est souvent dans des quartiers déjà denses que l'accroissement du nombre de logements est encore envisagé, ou le long d'axes routiers et ferroviaires qui cumulent bruit et pollution atmosphérique, la densification des quartiers pavillonnaires à proximité des transports en commun lourds étant peu envisagée.

Ces mêmes constats sont faits par l'Ae dans plusieurs dossiers de ZAC, qu'elle a examinés en 2023.

L'Ae a ainsi été saisie (avis n° 2023-02) du dossier de la ZAC dite Parc d'activités de La Rucherie et du diffuseur du Sycomore sur l'autoroute A4 reliant Paris à Metz sur le territoire des communes de Jossigny, Bussy-Saint-Georges et Ferrières-en-Brie (77) dans le secteur « Grand Est » du schéma directeur de la région Île-de-France. Le projet de ZAC porté par EpaMarne prévoit d'ouvrir à l'urbanisation 78 ha, principalement des zones de grande culture. L'étude d'impact est de bonne qualité et détaillée, avec des annexes précises sur l'hydrogéologie, les inventaires naturalistes et les études de trafic, acoustique et air-santé. L'Ae émet toutefois plusieurs recommandations concernant la présentation du projet et de son contexte, soulignant une justification insuffisamment argumentée, notamment en matière de consommation d'espace agricole sur ce secteur qui a déjà connu un fort développement urbain. Elle relève l'absence de toute solution de substitution raisonnable dans l'étude d'impact, cette partie du dossier portant seulement sur la présentation de variantes de la conception interne de la ZAC.

En Auvergne-Rhône-Alpes, les projets de renouvellement urbain ou de rénovation urbaine font toujours apparaître une problématique de pollution des sols et de pollution de l'air. Les études de pollution des sols sont rarement suffisamment avancées au stade de création de ZAC ou de DUP ou déclaration de projet, conduisant la MRAe à recommander de s'assurer au plus tôt que la programmation projetée est bien

compatible avec les résultats de l'étude de pollution et sinon de la revoir, tout particulièrement lorsque des crèches, groupes scolaires, centres de santé, Ehpad sont prévus. Concernant la qualité de l'air, la proximité de voies routières voire autoroutières, ou de secteurs industriels, la MRAe recommande fréquemment d'effectuer des mesures in situ de concentrations de polluants et d'effectuer ses analyses au regard des valeurs guides de l'organisation mondiale de la santé (comme pour le bruit) afin de s'assurer de ne pas exposer une plus grande population à des concentrations nocives pour sa santé. Il s'agit aussi de présenter des mesures pour éviter cette exposition ou la réduire, en prenant des mesures y compris en termes de plans de circulation et de vitesse.

3.2.9 Le rôle-clé des documents d'urbanisme du point de vue de l'impact environnemental des projets

L'examen tant des dossiers de planification (PLUi en particulier, SCoT etc..) que des projets d'aménagement opérationnel amène à considérer que les documents d'urbanisme sont déterminants pour définir le cadre, pour conduire des projets s'appuyant sur des besoins préalablement étayés et partagés, et surtout, traitant des enjeux environnementaux à la bonne échelle tant du point de vue du choix des sites, que de l'évitement des zones à enjeux ou de la prise en compte des questions de mobilité, par exemple. La conduite de ces réflexions à la bonne échelle selon la nature de problématiques impactant l'environnement et la santé, représente un enjeu majeur des documents d'urbanisme.

La prise en compte des enjeux environnementaux à l'occasion d'un projet d'aménagement urbain, du point de vue de la gestion des eaux, du trafic et des émissions de gaz à effet de serre (GES), de la biodiversité, des zones humides, de la prise en compte des risques naturels et de la sobriété foncière conditionne la qualité intrinsèque du projet.

A contrario l'impasse sur ces sujets dans les documents d'urbanisme induit une qualité

perfectible des projets et également, une incompréhension faute de cohérence exprimée par les maîtres d'ouvrage quand par ailleurs, les projets prévus sont identifiés par ces documents d'urbanisme.

La question de la surestimation des besoins se rencontre autant dans l'élaboration des documents d'urbanisme que dans celle des projets.

Les MRAe d'Auvergne-Rhône-Alpes, de Bretagne et de Normandie ont été amenées à plusieurs reprises en 2023, à demander aux collectivités dans le cadre de leurs documents d'urbanisme, de réexaminer ou de justifier davantage les projections d'augmentation de population afin de ne pas les surestimer dans le but de limiter l'impact sur les sols²⁴, voire de reconsidérer leur projet de consommation foncière, afin d'inscrire leur territoire dans la trajectoire fixée par l'objectif de division par deux de l'artificialisation nette des sols à l'horizon 2031²⁵.

Pour les MRAe d'Auvergne-Rhône-Alpes, Grand Est, Centre-Val-de-Lore et Bretagne, il est presque toujours constaté une prévision de croissance démographique, quelle que soit la réalité des tendances actuelles (souvent stagnation ou baisse démographiques). De même, un desserrement des ménages est toujours affiché en augmentation sans réelle justification. Ces prévisions permettent aux pétitionnaires de justifier une augmentation systématique des logements neufs à construire et une augmentation des surfaces nécessaires en extension urbaine très au-delà des seuils limites (règle n°16 du SRADDET Grand Est et Loi Climat-Résilience). Ces conséquences sont aggravées par des analyses insuffisantes des processus en œuvre résidentiels et sociaux qui pourraient rendre possible, une optimisation de l'existant. Ainsi, peu souvent sont analysées (ou pas au juste niveau) :

- les raisons de la vacance des logements et le moyen de mobiliser

le gisement de logements concernés ;

- les potentiels de réhabilitation des logements actuels y compris au regard de l'adéquation entre leur taille et les besoins de la population actuelle et prévisionnelle ;
- la capacité de mobilisation des dents creuses pour densifier en lien avec une étude fine de la rétention foncière ;
- l'augmentation intelligente/raisonnée de la densité des zones d'habitat existantes et futures ;
- les capacités de mobilisation des friches et du parc de résidences secondaires.

Du point de vue économique, un objectif d'augmentation du nombre d'emplois est fréquemment affiché mais rarement quantifié, avec pour corollaire, l'expression d'un besoin de créer des zones d'activités en extension urbaine, sans réflexion propre à la réindustrialisation, sans analyse de la réalité du marché de l'emploi et sur la base d'analyses insuffisantes des potentiels fonciers existants (taux de remplissage des zones d'activités existantes, capacité de densification, friches...).

Scénarios démographiques et consommations d'espace. Recherche d'optimisations et solutions alternatives : avis de la MRAe sur un PLUi.

La population municipale (environ 3450 habitants en 2020) diminue régulièrement depuis 1990. La baisse moyenne annuelle constatée par l'INSEE entre 2014 et 2020 est de 0,29 %. Sur la base d'une hypothèse de croissance démographique annuelle de 0,48 % par an, non étayée autrement que par la volonté de développer la commune, 155 nouveaux habitants sont prévus à l'horizon 2033, générant un besoin estimé à 176 logements (neufs et réhabilitations), pour les nouveaux habitants et pour répondre aux besoins

²⁴ Avis du 6 juillet 2023 sur le plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté de communes des Sources de l'Orne (61).
²⁵ Avis du 24 octobre 2023 sur le plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté d'agglomération de Saint-Lô Agglo (50), avis du 7 décembre 2023 sur la révision du plan local d'urbanisme de la commune de Vergéal (35).

des habitants actuels (desserrement des ménages). Ceci a un impact fort en termes de consommation d'espace, estimée pour l'ensemble du PLU à 21 ha.

Le rapport de présentation estime à 20 ha les surfaces libres en zone urbaine, sans montrer la manière dont il les a identifiées ; sur ces 20 ha, seuls 5,7 ha seraient mobilisables en tenant compte de la rétention foncière.

La MRAe constate la très forte vacance, même si les chiffres exacts méritent d'être fiabilisés : selon l'INSEE, en 2020, 666 logements sont vacants (13,6 % du total), sans compter d'autres bâtiments non identifiés en tant que logements qui pourraient changer de destination. Sur la base de la volonté affichée de réduire le parc vacant existant de 20 %, une part majoritaire des logements souhaités pourrait être issue de ces bâtiments. Une analyse des mécanismes et besoins issus du desserrement des ménages pourrait permettre de trouver des logements adaptés avant d'ouvrir des terrains à l'urbanisation.

La MRAe estime que les ambitions sur la réutilisation du parc de bâtiments et des terrains situés dans l'enveloppe urbaine existantes devraient être renforcées, en cohérence avec le constat issu du propre diagnostic indiquant qu'« au regard de la consommation foncière sur la dernière décennie, on constate qu'il y a eu peu d'espaces consommés dans le centre-ville » et de la volonté de le redynamiser ; d'autant que la commune bénéficie de dispositifs visant à revitaliser le centre-bourg. A défaut, la commune ne démontre pas une utilisation modérée de l'espace. La MRAe recommande donc de reconsidérer le scénario de développement démographique et le besoin de logements en fonction de scénarios alternatifs au regard des tendances observées. Elle recommande de redéfinir sur cette base un besoin de consommation d'espace plus mesuré pour l'habitat et également de renforcer les objectifs communaux sur l'utilisation du

bâti existant (réhabilitation et dents creuses).

Aborder les enjeux importants au stade des documents d'urbanisme.

La MRAe Ile-de-France considère que les documents d'urbanisme qui permettent la réalisation de projets d'aménagement ou de construction, doivent faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences potentielles sur l'environnement et la santé humaine, lorsqu'ils prévoient l'urbanisation de secteurs susceptibles de générer des risques sanitaires ou leur densification accrue, enjeu fort en Ile de France. Il incombe aux documents de planification de l'urbanisme de définir en amont, les conditions d'une densification vertueuse, par exemple en mobilisant des logements ou locaux d'activités vacants, en créant des polarités denses au sein de quartiers pavillonnaires, qui profitent ainsi de services ou de commerces de proximité, en fixant un cadre efficace de développement de la nature en ville et en déterminant les fondements d'une politique de mobilité favorisant les modes de déplacement alternatifs à la voiture individuelle.

En Occitanie comme en Auvergne-Rhône-Alpes, l'attention est portée par la MRAe sur la sensibilité au changement climatique, que ce soit sous l'angle des risques naturels (inondation et feux de forêt), la disponibilité de la ressource en eau ou la nécessité de créer des espaces pour lutter contre les îlots de chaleur.

La MRAe Nouvelle Aquitaine relève l'implantation de lotissements sur des zones naturelles d'intérêt écologique et souligne cet enjeu quand elle a l'occasion de s'exprimer au stade du document d'urbanisme, et recommande de les éviter en extension de l'urbanisation, sans toujours être entendue. Les procédures en aval s'en trouvent compliquées, avec notamment une justification de l'« utilité publique majeure » peu convaincante, notamment pour justifier une éventuelle dérogation à l'interdiction de destruction des espèces protégées et de leurs habitats.

Les collectivités utilisent les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) dans les PLU (ou PLUi) pour redimensionner les projets. Cependant le niveau d'analyse des enjeux environnementaux au stade des PLU est souvent insuffisamment approfondi pour garantir une prise en compte suffisante des enjeux par les projets. Ces enjeux sont la plupart du temps alors révélés au stade de l'étude d'impact mais la recherche de sites alternatifs de moindre impact est alors quasi systématiquement éludée compte tenu du fait que le site est déjà projeté comme « aménageable » depuis plusieurs années dans le document d'urbanisme.

3.3 La gestion de l'eau et zooms sur la qualité des eaux et l'impact sanitaire

Dans un contexte de changement climatique et de raréfaction de la ressource, les autorités environnementales sont attentives au maintien de la qualité de la ressource encore disponible et donc, à la réduction des pressions qui peuvent s'exercer sur cette ressource : pollutions agricoles, assainissement des eaux usées, rejets industriels ou autres, infiltrations d'eaux pluviales vers les nappes.

Les enjeux sanitaires imposent de cibler plus spécialement certains polluants : micropolluants toxiques ou CMR²⁶ (pesticides, organohalogénés dont PFAS²⁷, HAP²⁸ en particulier dans les eaux de ruissellement, métaux toxiques...), la pollution microbiologique (virus, bactéries pathogènes, kystes de protozoaires et œufs de vers parasites), les résidus de médicaments dont les antibiotiques.

Les enjeux majeurs de l'eau concernent en premier lieu, les eaux souterraines et plus spécialement les nappes phréatiques, alors que les études d'impact ne prennent en compte le plus généralement que, au mieux les aires d'alimentation de captages, au pire, les périmètres de protection, voire à

l'inverse, affirment qu'un projet n'a pas d'impact à l'échelle de la masse d'eau, échelle totalement inadaptée pour l'évaluation des effets d'un projet²⁹.

L'évaluation de l'impact sanitaire nécessite d'avoir des analyses complètes des rejets avec décomposition des paramètres généraux - comme les AOX³⁰ - dans les différentes substances qui les constituent (ou des produits pouvant être rejetés ou formés dans les rejets) avec une quantification de leurs émissions, ce qui manque très souvent dans les projets, y compris chez les plus grands maîtres d'ouvrage (EDF...)

Dans le cadre de la conférence des AE, l'année 2023 a été l'occasion d'un important travail préparatoire sur des fiches « eau », dont certaines ont un volet « qualité ». Ces fiches à usage des autorités environnementales mais aussi des parties prenantes ont pour but d'éclairer, sur diverses thématiques, typologies d'installations, travaux, projets, enjeux, les questions à appréhender dans les évaluations environnementales et les points d'attention des autorités environnementales. Ces fiches feront l'objet d'une publication sur le site des Ae/MRAe, en 2024.

3.3.1 Les plans-programmes faibles sur les enjeux de gestion des eaux

Pour les MRAe, la question de la disponibilité en eau potable dans les PLU, voire les SCoT³¹, est un sujet qui n'est pas suffisamment approfondi dans le contexte du changement climatique. En effet, il convient de s'assurer que les perspectives de développement restent compatibles avec les enjeux de la ressource disponible en eau (Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Centre-Val-de-Loire, Ile-de-France, Normandie). Certaines

²⁶ Cancérogène, mutagène et reprotoxique.

²⁷ Substances per- et polyfluoroalkylées.

²⁸ Hydrocarbures aromatiques polycycliques.

²⁹ Il est plus pertinent de considérer les nappes d'eau à proximité du site, affleurantes par exemple, ou susceptibles d'être directement impactées par les pollutions chroniques ou accidentelles (situation karstique par exemple)

³⁰ Halogène organique adsorbable.

³¹ Plus rarement dans les plans climat-air-énergie territoriaux (Normandie).

MRAe (Occitanie, Auvergne-Rhône-Alpes) recommandent *de compléter le rapport de présentation sur la ressource en eau, en justifiant de l'adéquation du projet sur l'ensemble de ses composantes (nouveaux habitants mais aussi activités économiques et touristiques) avec la disponibilité d'une ressource déjà insuffisante en période estivale, et en tenant compte du contexte de changement climatique.*

Lorsque les dossiers en réfèrent simplement à l'existence de maillages territoriaux pour étayer le caractère suffisant de la ressource, il est recommandé de démontrer que ces dispositions opérées à l'échelle intercommunale apportent suffisamment de garantie, ce qui n'est pas toujours le cas. La priorité dans les usages de l'eau peut être rappelée dans les territoires fortement agricoles ou touristiques (Auvergne-Rhône-Alpes).

De même, de nombreuses recommandations ont porté sur la mise aux normes des dispositifs de traitement des eaux usées, ou sur la nécessité de conditionner l'ouverture à l'urbanisation à la réalisation de travaux d'amélioration en matière d'assainissement (Bretagne, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val-de-Loire) et à la mise en route effective des installations (Auvergne-Rhône-Alpes). Les zonages d'assainissement peuvent être l'occasion de souligner les insuffisances d'équipements, notamment les stations d'épuration. En outre, Ile-de-France a signalé dans ses avis, le caractère souvent inadapté de la conservation d'un réseau unitaire, notamment lorsque les volumes collectés sont importants. La recherche d'évitement des pollutions à la source doit conduire à mener une politique de séparation des réseaux, notamment en zone dense.

La MRAe Normandie relève l'insuffisance de l'analyse des incidences environnementales et sanitaires des projets de zonage au regard des dysfonctionnements signalés des systèmes d'assainissement (collectifs et individuels). Un constat fréquent est par ailleurs celui de l'absence d'échéancier prévisionnel de mise en conformité des installations d'assainissement collectives ou

individuelles identifiées non conformes, notamment dans les secteurs particulièrement sensibles (zones à enjeux de biodiversité, périmètre de captage, littoral...).

Les PLU et PLUi présentent fréquemment une problématique de zone humide dans les zones ouvertes à l'urbanisation (Auvergne-Rhône-Alpes, Centre-Val-de-Loire, Hauts-de-France) : par exemple, dans 40 % des dossiers en Hauts-de-France. L'identification de ces zones dans les secteurs concernés par l'urbanisation n'est pas systématique. Les impacts de la disparition de ces zones humides sont rarement étudiés, ainsi que les conséquences sur la diminution probable de la ressource en eau. Au-delà d'une stricte protection des zones humides avérées, il est régulièrement rappelé (MRAe Normandie) que l'ouverture à l'urbanisation de secteurs situés dans des zones humides probables doit être conditionnée à la réalisation, dès le stade du PLU, des inventaires nécessaires pour vérifier la présence ou non de telles zones et prendre les mesures d'évitement adaptées.

Sur la gestion des eaux pluviales, les recommandations (Bourgogne-Franche-Comté) portent sur l'objectif de compensation de l'imperméabilisation des sols³² et repris dans les SCoT actualisés. Devant l'amplification des phénomènes de ruissellement liée à l'imperméabilisation des sols et du lessivage des polluants éventuellement présents, il est attendu (Ile-de-France) une évaluation des incidences du document d'urbanisme sur ce point et des mesures de gestion des eaux compatibles avec l'état des sols, sans que cette évaluation et ces mesures ne soient renvoyées au stade ultérieur des projets permis par le document d'urbanisme.

De son côté, l'Ae a eu à connaître trois types de plans-programmes :

1. les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) ;
2. les plans de gestion pluriannuel des opérations de dragage fluviaux (PGPOD) ;

³² Tel que retenu dans l'objectif de la disposition 5A-04 du SDAGE Rhône-Méditerranée (2022-2027).

3. les programmes d'actions régionaux nitrates (Par).

Concernant les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage), l'Ae a rendu trois avis des Sage inter-régionaux³³. Si l'élaboration d'un Sage permet de mobiliser les acteurs et de créer des dynamiques territoriales sur divers points dans les territoires où ils existent (200 Sage couvrent 53% du territoire national) l'analyse des dossiers reçus montre des hétérogénéités, voire des difficultés ou lacunes.

Sur le bassin du Lez (Drôme-Vaucluse), l'Ae souligne comme « point fort » du projet de Sage la prise en compte de l'hydromorphologie. En revanche, elle doute que le règlement et les dispositions permettant de réduire les déficits quantitatifs atteignent leurs objectifs dans les délais fixés (six ans) et souligne une ambition largement insuffisante en matière de réduction des pollutions diffuses. Par ailleurs, elle constate que les eaux souterraines et les conséquences des transferts d'eau entre bassins versant ont été insuffisamment pris en compte.

Le dossier de la révision du Sage du bassin de l'Armançon³⁴ ne présente ni le Sage précédent, ni le bilan de sa mise en œuvre. La plus-value du projet révisé par rapport aux différents documents régissant la politique de l'eau, en premier lieu le Sdage, n'apparaît pas suffisante pour inverser la tendance à la dégradation des masses d'eau. L'Ae souligne que le Sage révisé, malgré des intentions positives, s'inscrit dans la continuité de l'actuel Sage, qui, en se fondant sur la seule adhésion des acteurs, n'a pas pu réduire les pressions qui s'exercent sur les milieux.

Faute d'utiliser pleinement la portée réglementaire pour les documents d'urbanisme de cet outil de planification

environnementale dans le domaine de l'eau, institué en 1992 et dont les qualités ont été rappelées lors des assises de l'eau en 2019, puis par le plan eau en 2023, les maîtres d'ouvrage ne dotent pas les territoires de mesures permettant l'atteinte du bon état des masses d'eau en 2027, ni de s'adapter aux conséquences du changement climatique sur la disponibilité en eau.

Concernant les plans de gestion pluriannuel des opérations de dragage fluviaux (PGPOD)

L'Ae a émis deux avis sur des PGPOD. Si celui de Haropa Port | Paris concernant les ports d'Île de France dont il a la charge est globalement de qualité, le dossier relatif au canal du Rhône au Rhin ne fournit pas une étude d'impact pertinente, alors que les dragages sont des opérations qui devraient être abordées désormais de manière homogène sur le territoire.

Le PGPOD du canal du Rhône au Rhin (CRR), dossier présenté par VNF (avis n° 2022-48), représente un volume total de sédiments dragués de 110 000 m³ en dix ans. L'Ae note que le dossier est incomplet sur de nombreux sujets (état initial aux lieux de dragage, solutions de substitution, qualification des enjeux, analyse de la faune terrestre, incidences brutes, incidences résiduelles, justification des opérations et choix techniques, ...), que le document joint au dossier n'est pas une étude d'impact, que l'Ae n'est en conséquence pas en mesure de rendre un avis au sens du II de l'article R. 122-7 sur le dossier présenté, celui-ci ne comportant pas les informations nécessaires pour permettre au public d'être correctement informé des opérations couvertes par le plan et de participer au processus de décision.

Le PGPOD (avis n° 2023-44) présenté par Haropa Port Paris pour ses 70 ports d'Ile-de-France concerne la période 2023-2033³⁵. L'étude d'impact est claire et didactique et

³³ Le premier avis est relatif à un projet de Sage du bassin versant du Lez, en limite des régions Auvergne-Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur, le second concerne une révision du Sage du bassin de l'Armançon, affluent rive droite de l'Yonne, en limite des régions Bourgogne-Franche-Comté et Grand Est, et le troisième porte sur un avis de cadrage portant sur le Sage Neste et Rivières de Gascogne qui concerne les régions Nouvelle Aquitaine et l'Occitanie.

³⁴ Avis n° 2023-27.

³⁵ Le volume total maximum d'extraction est de 50 000 m³ de sédiments par an pour un besoin annuel identifié à ce stade à environ 28 000 m³ sur 24 ports.

propose une démarche alliant retours d'expériences sur les pratiques et études techniques pour apporter des démonstrations sur les incidences et proportionner les mesures associées. Elle gagnerait néanmoins à clarifier voire élargir le périmètre du projet afin de mesurer les incidences à une échelle adéquate, à préciser le scénario de référence, à réexaminer la cohérence des qualifications de certains enjeux et à quantifier davantage l'analyse des incidences potentielles cumulées du projet.

Concernant les programmes d'actions régionaux nitrates (Par), l'année 2023 se caractérise par le nombre de saisines relatives aux programmes d'actions régionaux nitrates (Par). Ces derniers sont réexaminés tous les quatre ans. Les Par (7^e génération) précisent les modalités de renforcement des mesures 1, 3, 7 et 8 du programme d'action national nitrates (Pan), sur lequel l'Ae avait rendu un avis le 18 novembre 2021.

Dans sa séance du 9 novembre 2023, l'Ae a rendu un avis sur les Par des régions Île-de-France, Auvergne Rhône-Alpes, Pays de la Loire et Bourgogne Franche Comté. L'examen du Pan, de ces quatre premiers Par, et l'examen non formalisé des sept autres Par reçus³⁶ ont conduit l'Ae à dresser le constat de l'absence de tout progrès pour l'environnement dans le traitement de la question des nitrates, les programmes d'actions ne marquant pas de rupture par rapport au passé, malgré les diagnostics convergents de la qualité des eaux montrant une dégradation de la situation, et ne permettant pas d'entrevoir des évolutions positives. L'Ae a en conséquence décidé d'établir une synthèse sur le sujet, rédigée sous la forme d'une « Note délibérée de l'Autorité environnementale relative aux programmes d'actions nitrate », pour résumer sa vision de la situation et des recommandations (déjà formulées pour la plus grande part) qu'elle peut émettre pour avancer sur ce sujet préoccupant.

3.3.2 Les projets

Les dossiers instruits par les MRAe ne portent pas directement sur la qualité de l'eau. Mais la qualité est souvent concernée au travers du lien entre qualité et quantité : réduction de la capacité de dilution dans les nappes, de la capacité de dilution et de la capacité d'autoépuration dans les eaux de surface, ou encore au travers des risques de contamination des nappes d'eau souterraine à l'occasion de forages. La MRAe Hauts-de-France l'illustre par un exemple : un tiers des dossiers instruits se trouve dans une zone à tension pour la ressource en eau (au titre des SDAGE), avec des impacts induits potentiels en termes de qualité. En particulier, dans le Dunkerquois, secteur en tension sur l'approvisionnement en eau des populations, trois dossiers instruits par la MRAe cumulaient un besoin annuel supplémentaire en eau de 1,6 millions de m³.

Un dossier soumis à la MRAe de Bretagne a concerné la gestion quantitative de l'eau à une échelle interdépartementale : la troisième tranche du projet d'aqueduc Vilaine-Atlantique entre Bains-sur-Oust et Rennes. Il s'agit de sécuriser les besoins en eau potable des départements du Morbihan et d'Ille-et-Vilaine, en interconnectant plusieurs réseaux de distribution. Ce projet de 59 km permet de soutenir l'alimentation de l'agglomération rennaise en hiver depuis le captage de Férel, et inversement le littoral morbihannais en été. Bien que le dossier ait correctement traité les incidences des travaux sur les milieux traversés par le projet de canalisation, la MRAe a souligné le manque d'information dans l'étude d'impact sur le fonctionnement futur des réseaux interconnectés selon les périodes de l'année, sur l'organisation des différents flux hydrauliques au sein du réseau, sur les principaux captages sollicités et sur la sensibilité éventuelle des milieux aquatiques concernés.

³⁶ Bretagne, Centre-Val-de-Loire, Grand Est, Hauts-de-France, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, Provence Alpes Côte d'Azur.

Certaines MRAe (Auvergne-Rhône-Alpes, Centre-Val-de-Loire, Hauts-de-France) ont porté une attention aux risques liés aux eaux d'extinction d'incendie d'usines ou d'entrepôts³⁷, polluées par les produits présents sur le site, par les résidus de combustion, mais aussi par des produits contenus dans les mousses d'extinction utilisées par exemple pour éteindre des incendies d'hydrocarbures. Se posent en particulier, des questions de capacités de confinement de ces eaux, le cas échéant mélangées à des eaux de pluies concomitantes à l'incendie, et de recueil efficace des eaux polluées ruisselant sur les sols extérieurs.

Des projets isolés peuvent avoir des incidences sur la qualité des eaux : carrière, gestion des déchets, projets industriels, d'élevage ou de pisciculture... (Nouvelle-Aquitaine, MRAe d'outre-mer). Il importe de relever les incidences directes du projet mais aussi les précautions à prendre en raison de la sensibilité des milieux (littoraux, cours d'eau en site Natura 2000, espèces aquatiques) ou la diversité des usages (baignade et loisirs nautiques, pisciculture et conchyliculture, plaisance). Pour l'autorité environnementale (Normandie), toutes les solutions d'évitement des zones humides nécessitent d'être examinées et privilégiées dans le cadre des études d'impact des projets. À défaut de solution d'évitement envisageable, et après mise en œuvre des mesures de réduction requises, elle recommande aux maîtres d'ouvrage de démontrer que les mesures compensatoires envisagées permettront de reconstituer les fonctionnalités des zones humides détruites, voire d'obtenir un gain net de fonctionnalité.

Tous les projets industriels (y compris agricoles et de carrières) en Auvergne-Rhône-Alpes ont des impacts potentiels sur la qualité des eaux, souterraines ou de surface, du fait de leurs effluents, que le milieu récepteur soit le Rhône ou un cours

d'eau non recensé. Ces incidences sont rehaussées du fait du changement climatique, augmentant la concentration en polluants dans les eaux souterraines comme de surface, ce qui est rarement évalué dans les études d'impact.

L'Ae n'a pas non plus été saisie directement de sujets de qualité des eaux. Elle a rendu un avis sur une demande d'autorisation unique de prélèvement (AUP) pluriannuelle sur le territoire de l'organisme unique de gestion collective (OUGC) des prélèvements d'eau « Irrigadour » concernant les régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine. Ce dossier illustre la difficulté de la gestion quantitative de l'eau. Alors que la disponibilité en eau ne permet pas de satisfaire les besoins actuels, et que la situation est aggravée par les impacts du changement climatique particulièrement marqués sur ce territoire, l'Ae constate que le projet vise à maintenir l'activité agricole [très prégnante sur le territoire et] déjà fortement irriguée, sans en réviser les systèmes et les pratiques, et donc à solliciter la conservation des volumes de prélèvement historiquement autorisés. L'étude d'impact est qualifiée de « très incomplète » et le dossier devrait être entièrement revu en conformité avec la réglementation.

Pour l'Ae, les dossiers n'envisagent le plus souvent que la « masse » d'eau souterraine la plus proche, notion inadaptée à l'évaluation des incidences d'un projet ou d'un document d'urbanisme ; la zone d'étude devrait tenir compte de la ou les nappes concernées par le projet. Ainsi, dans le dossier de renouvellement du système d'assainissement de l'île de Batz n'est évoquée que la masse d'eau souterraine affleurante « Bassin versant du Léon », d'une surface de 1338 km², concernée par le projet selon le dossier, sans évoquer ni caractériser la nappe de l'île, vulnérable du fait du contexte géologique et hydrogéologique, ce qui constitue un enjeu fort. La focalisation des dossiers sur les

³⁷ Une fiche technique sur ce sujet est en cours de réalisation dans le cadre de la conférence des autorités environnementales, pour aider porteurs de projets, bureaux d'études et instructeurs...

périmètres de protection des captages d'eau potable, dotés d'une réglementation spécifique au titre du code de la santé, fait oublier que ce sont non seulement les périmètres de protection de captage qui devraient être protégés des pollutions, mais également toute leur aire d'alimentation et, plus largement encore, la ou les nappes concernées dans leur ensemble : l'étude d'impact de l'unité de méthanisation de biodéchets Métha Valo à Gennevilliers fait exception adoptant cette échelle pertinente d'analyse.

Dans les dossiers nucléaires examinés par l'Ae, les autorisations sont accordées en référence à la démonstration que les rejets n'auront pas d'effets significatifs. Les approches ne reposent pas sur le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût acceptable tel que l'exige l'article L. 110-1 du code de l'environnement, mais uniquement sur ce qui est considéré comme acceptable par les milieux. Ainsi, certaines substances sont rejetées dans l'eau (ou dans l'air) alors qu'elles pourraient être traitées dans des centres existants spécialisés dans le traitement des déchets dangereux. L'Ae a soulevé le cas de l'acide borique (entre autres) dans le dossier de démantèlement de la centrale nucléaire de Fessenheim, à l'occasion duquel le pétitionnaire demande l'autorisation de rejeter 6 tonnes par an d'acide borique dans le milieu aquatique. L'Ae a ainsi souligné que « les effluents borés pouvant être traités en tant que déchets liquides et envoyés à Centraco pour incinération ou rejetés dans le Grand canal d'Alsace, il apparaît qu'EDF arbitre entre ces options selon les coûts et les capacités d'accueil de ces filières, sans forcément retenir la solution de moindre impact environnemental. Il en va de même pour tous les rejets de produits chimiques et de substances radioactives depuis le début des OPDEM, dont la morpholine, l'hydrazine et le phosphate trisodique. » Dans ce contexte,

l'Ae a recommandé d'appliquer les meilleures technologies disponibles (MTD) au sens de l'article L. 110-1 du code de l'environnement pour traiter les effluents (EPR2 de Penly et démantèlement de la centrale de Fessenheim) ou de leur appliquer la démarche éviter-réduire-compenser (démantèlement de l'installation de recherche Masurca à Cadarache, EPR2 de Penly).

Enfin, le projet de réalisation d'un canal de décharge dans le cadre d'un programme de lutte contre les inondations³⁸ a conduit la MRAe Normandie à demander des précisions et des compléments à l'étude d'impact présentée, sur plusieurs points :

- le périmètre à retenir dans l'analyse des impacts potentiels du projet sur chaque composante environnementale, qui doit permettre de rendre compte de l'ensemble des opérations prévues dans le cadre du programme de travaux de lutte contre les inondations, sans se limiter au canal de décharge lui-même et à la zone d'expansion des crues prévue en aval immédiat ;
- des solutions de substitution ou complémentaires, de moindre impact environnemental, qui ont à être examinées et, le cas échéant, intégrées dans le programme de travaux de lutte contre les inondations, telles que la désimperméabilisation des sols ou l'amélioration de l'état des bras de décharge existants ;
- plusieurs facteurs d'aggravation des aléas à prendre en considération, tels que les remontées de nappe associées à la perméabilité des sols, les ruissellements supplémentaires créés par l'imperméabilisation de nouvelles zones destinées à l'accueil d'activités économiques ou de logements, ou l'augmentation potentielle de la fréquence des

³⁸ Avis du 19 janvier 2023 sur la création d'un canal de décharge contre les inondations sur la commune de Bolbec (76).

épisodes orageux intenses et des précipitations hivernales, causée par le changement climatique ;

- l'analyse des impacts potentiels du projet sur les sols et les milieux naturels, notamment compte tenu des enrochements prévus à l'entrée de la zone d'expansion des crues à créer en aval immédiat du canal de décharge, susceptibles d'augmenter le risque d'érosion des sols et de déstabilisation des habitations voisines, ainsi qu'au regard des potentielles zones humides et des espèces présentes dans les différents secteurs du projet ;
- la définition d'un dispositif de suivi de l'efficacité de l'ensemble du programme de travaux de lutte contre les inondations et, autant que possible à ce stade du projet, des mesures correctives en cas d'écart constaté entre les résultats attendus et ceux qui seront obtenus en matière de maîtrise du risque d'inondation.

3.4 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 a déterminé un calendrier de mise en œuvre d'ici 2050. Les notions de consommation

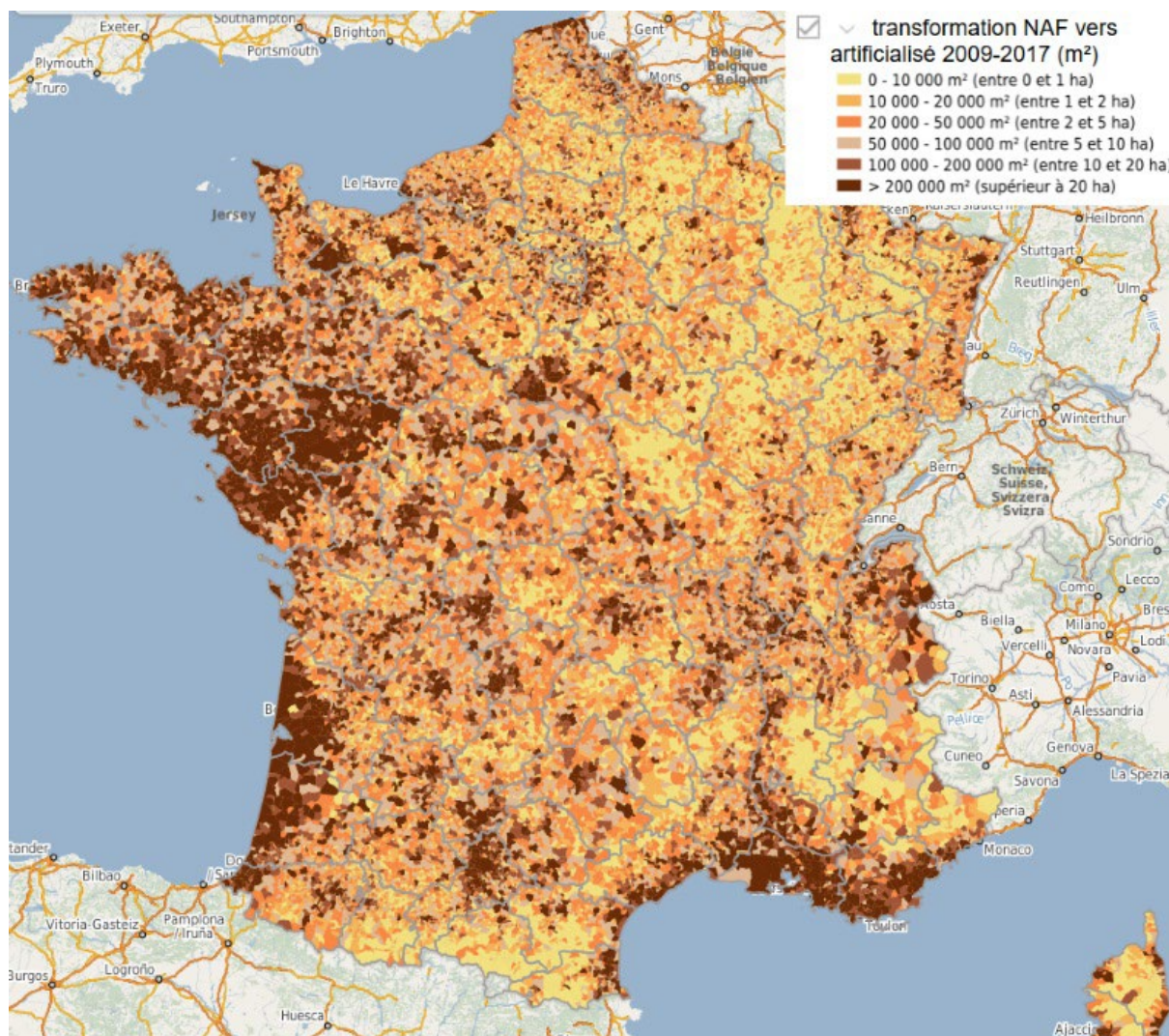
d'espace et de ZAN recouvrent des problématiques variées : consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF), imperméabilisation des sols, pertes de capacités de stockage de carbone, etc.

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 de 25%. Tous les territoires sont concernés. La consommation des sols a augmenté 4 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, 41 en Allemagne, 30 au Royaume-Uni, 29 au Pays-Bas, 30 en Espagne et 26 en Italie.

Une situation variée selon les territoires.

La question de la consommation d'espace dépend fortement des territoires et régions concernées, la question des résidences secondaires est ainsi moins prégnante en Hauts de France qu'en Nouvelle Aquitaine, et inversement la déprise est plus forte en Limousin que dans le Nord.



La loi Climat et résilience³⁹ fixe un objectif au niveau national de zéro artificialisation⁴⁰ nette en 2050.

Historiquement, il existait une obligation de « gestion économe » du sol prévue par la loi de décentralisation sur l'urbanisme⁴¹ qui a été réaffirmée à plusieurs reprises. La loi Climat et résilience pose 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.

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

Dans les SRADDET⁴² : février 2024 (avec un lien de compatibilité vis-à-vis des documents de niveau inférieur).

³⁹ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

⁴⁰ L'artificialisation est définie comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage par l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme.

⁴¹ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

⁴² Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

Dans les SCoT⁴³ : août 2026 (à défaut, s'imposera l'interdiction d'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones).

Dans PLU⁴⁴(i) et cartes communales : août 2027 (sinon, il sera interdit de délivrer des autorisations d'urbanisme en zone AU⁴⁵ ou en secteur constructible).

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

La région Île-de-France bénéficie d'une dérogation pour la réduction de moitié de la consommation d'espace à l'horizon 2030 mais devra rejoindre la trajectoire nationale d'absence d'artificialisation nette à l'horizon 2050.

3.4.1 Les plans-programmes

L'Ae a émis en 2023 des avis sur schéma directeur de la région d'Île-de-France révisé dit « environnemental » (SDRIF-E) et les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) des régions Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne, Centre-Val de Loire et Normandie.

Pour l'Ae, si l'ambition politique du SDRIF-E est claire et bien exprimée dans les différents documents qui le composent, la trajectoire proposée de réduction de l'artificialisation de 20 % par décennie ne semble pas permettre d'atteindre l'objectif de l'absence d'artificialisation nette en 2050.

La consommation d'espace dans les PLU(i)

Plusieurs MRae ont publié des notes synthétisant leurs observations sur les PLU(i)⁴⁶, avec une large part consacrée à la consommation d'espace.

Dans les PLU présentés en 2023, une minorité de collectivités s'inscrivent dans les objectifs de la loi climat résilience qui vise la réduction de 50% des consommations d'espaces naturels agricoles et forestiers (ENAF) à horizon 2031. Pour la MRae Grand Est, seuls deux dossiers de PLUi, sur neuf examinés en 2023, respectent la règle de réduction de 50 % de la consommation d'espaces des 10 années antérieures, pour les 10 années à venir.

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, PADD⁴⁷, OAP⁴⁸ et tableaux de surface). Cela passe par une explicitation des méthodes et outils utilisés, une approche homogène entre consommations passée et projetée et 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)⁴⁹, des UTN, des différents secteurs de projets en zone naturelle ou agricole et des espaces

⁴³ Schéma de cohérence territoriale.

⁴⁴ PLU : plan local d'urbanisme et PLUi plan local d'urbanisme intercommunal.

⁴⁵ Zones à urbaniser du PLU.

⁴⁶ MRae HdF : https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/note_mrae_plui_finale-2.pdf
cf. aussi le [rapport annuel 2022 de la MRae ARA](#), p45 à 48

⁴⁷ Projet d'aménagement et de développement durables

⁴⁸ Orientations d'aménagement et de programmation

⁴⁹ La définition de « limitées » restant très aléatoire : en Auvergne-Rhône-Alpes un Stecal couvrirait plus de 30 ha.

destinés aux équipements publics et des emplacements réservés.

Des questions se posent aussi sur la définition parfois trop extensive de la notion de dents creuse au sein des enveloppes urbaines, ce qui conduit à sous-estimer parfois massivement, la consommation d'ENAF.

Les autorités environnementales attendent des précisions sur la nature des espaces consommés parmi les 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 sols⁵⁰ 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 ZAC⁵¹ 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 les besoins et les enjeux environnementaux. C'est la justification des choix effectués qui est attendue dans l'évaluation environnementale.

Les besoins doivent reposer sur des éléments tangibles. L'explication par le demandeur 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 car 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.

Les déclassements des zonages AU en zones A ou N sont fréquents (Auvergne-Rhône-Alpes, Centre-Val-de-Loire...) dans les documents d'urbanisme. Ils 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...).

Dans la réalité opérationnelle, on peut penser que les collectivités gèrent surtout la réduction des droits à urbaniser existant dans les documents d'urbanisme préexistants, les dossiers présentés n'étant sur ce point qu'un habillage du travail réellement mené.

Peu de collectivités s'inscrivent dans les objectifs de la loi climat et résilience qui vise la réduction de 50 % des consommations d'espaces naturels agricoles et forestiers

⁵⁰ <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/>

⁵¹ Zone d'aménagement concerté.

(ENAF) à horizon 2031, ni dans la déclinaison qui peut en être faite dans les SRADET.

Les autorités environnementales sont ainsi amenées à demander des justifications et le cas échéant de prévoir une adaptation du PLU(i). Certaines rappellent régulièrement que l'obligation d'une gestion économe de l'espace est bien antérieure à l'objectif « ZAN » de la loi climat et résilience, ayant été inscrite dès le 7 janvier 1983 dans la loi de décentralisation sur l'urbanisme.

De nombreux PLU(i) ont un horizon qui dépasse 2031 mais sans objectif de réduction renforcé s'inscrivant dans la trajectoire de ZAN en 2050, ce qui interroge sur l'effort important de réduction de l'artificialisation des sols qu'il restera à faire entre 2040 et 2050, au lieu de lisser cet effort dès maintenant.

Habitat

Les autorités environnementales observent fréquemment des décalages entre les hypothèses (évolutions démographiques, dynamisme économique) pour le futur et les constats du passé, ce qui conduit à une surestimation des besoins. Dans certains cas, l'offre foncière est vue comme un levier 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, Auvergne-Rhône-Alpes ...) constatent fréquemment ces surestimations qui conduisent à la poursuite d'une consommation trop importante au regard de leur évolution⁵².

Elles examinent donc les scénarios démographiques utilisés : ils induisent directement un besoin en logements et donc l'ouverture de secteurs à urbaniser. Ces secteurs seront vraisemblablement consommés, même si la population n'évolue pas comme prévu dans le scénario retenu. Il en est de même pour la construction de

résidences secondaires ou logements à vocation touristique.

Activités

Dans le domaine économique, les besoins sont rarement justifiés ni décrits par nature d'activité (commerce, artisanat, industrie, BTP, etc.). Quand il s'agit de projets spécifiques tels qu'un parc de loisir, golf, etc. le projet lui-même devrait être précisément décrit, ce qui est rarement le cas.

Le transfert de la compétence d'aménagement et de gestion des zones d'activités aux EPCI⁵³ par la loi NOTRe⁵⁴ 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 en particulier sur la consommation d'espace.

La prise en compte des besoins liés à la réindustrialisation (recherche de sites clé en main par le gouvernement, avec un besoin estimé globalement à au moins 20 000 hectares) est aussi rarement évoquée.

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

⁵² 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.

⁵³ Établissement public de coopération intercommunale.

⁵⁴ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

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 forestiers⁵⁵ ».

Si le renouvellement urbain est assez peu abordé dans les avis, sauf en Île-de-France (et en Auvergne-Rhône-Alpes pour les métropoles), la densification fait l'objet de nombreuses recommandations des autorités environnementales : par exemple sur l'analyse et 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 (Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne, Centre-Val-de-Loire, Hauts-de-France...).

Le travail sur les formes urbaines est signalé comme diversement mené en fonction des régions, au regard des besoins en types de logements issus des diagnostics sur l'habitat ; il permettrait d'augmenter les densités et de réduire les consommations d'espace, par exemple petit collectif ou habitat intermédiaire permettant de mieux répondre aux manques de petits logements induits par la baisse de la taille des ménages.

La vacance des logements peut être un sujet important. Elle doit d'abord être caractérisée (comparaison avec le niveau national, les territoires environnants, etc.). Lorsque la vacance est liée à une inadéquation de l'offre à la demande (passoires thermiques, taille des logements par exemple), un approfondissement est souhaitable avec un état des lieux détaillé en fonction de la nature des logements vacants (petites, moyennes ou grandes surfaces, localisation, état d'entretien, date du bâti, qualité de l'isolation,

caractère concentré ou dispersé, parc privé ou public, etc.) et un plan d'action.

Concernant le secteur économique, la loi Climat 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 6 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 des zones existantes en priorité.

Les enjeux spécifiques à certains territoires

La Loi littoral a amené la modification de plusieurs SCoT/PLU pour délimiter les « agglomérations, villages et secteurs déjà urbanisés (SDU) » afin de répondre en particulier à la pression foncière sur les communes littorales. En Nouvelle Aquitaine, la délimitation de ces espaces s'est, la plupart du temps, contentée d'appliquer la définition des critères d'identification des « villages », « agglomérations » et autres « SDU » prévus à l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme sans véritablement prendre en compte les enjeux environnementaux sur des secteurs pourtant sensibles et une densité accrue en secteur littoral ou de sites alternatifs n'est pas toujours recherchée.

Au-delà des aspects quantitatifs, l'enjeu du choix des surfaces à urbaniser

Pour les PLUi étudiés en 2023, la justification des choix des secteurs ouverts à l'urbanisation n'est pas souvent faite au regard d'une analyse du moindre impact environnemental (diagnostic préalable des zones humides, évitement de zones à enjeux écologiques, prescriptions permettant de garantir des aménagements respectueux de l'environnement...).

L'urbanisation conditionnelle, un outil à promouvoir

Les autorités environnementales soulignent l'intérêt des dispositifs d'urbanisation conditionnelle. Ce type de mesure a connu

⁵⁵ Article L. 151-4 du code de l'urbanisme.

un développement depuis les schémas régionaux d'aménagement du territoire, le SDRIF⁵⁶ de 1994 et dans des SCoT, et est de plus en plus pratiquée. 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 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.

La consommation d'espace dans les autres plans/programmes

D'autres plans/programmes que les documents d'urbanisme peuvent avoir des incidences en termes de consommation d'espace, par exemple un plan de mobilité avec la construction de pistes cyclables. Cette thématique, quand elle est abordée fait cependant très rarement l'objet d'une approche quantifiée, même sommaire pour donner des ordres de grandeur.

3.4.2 La consommation d'espace dans les projets

L'article R-122-5 VII du code de l'environnement prévoit que « Pour les actions ou opérations d'aménagement mentionnées à l'article L. 300-1-1 du code de l'urbanisme l'étude d'impact comprend (...) les conclusions de l'étude d'optimisation de la densité des constructions dans la zone concernée ainsi qu'une description de la façon dont il en est tenu compte ». La mise en œuvre de cette obligation reste lacunaire.

Pour les projets tels que plateformes logistiques, la consommation d'espace est

souvent évoquée mais sans que les voies et moyens raisonnables, i.e. ne modifiant pas profondément l'économie du projet, pour parvenir à une réduction ne soient évidentes.

Les projets s'inscrivant dans le cadre des PLU, les porteurs peuvent considérer que le respect des documents d'urbanisme traite la question, tout en proposant des solutions sur les effets de l'artificialisations à travers les thématiques comme l'imperméabilisation ou le stockage de carbone.

L'appréciation de la qualité des espaces

Les autorités environnementales relèvent que la faible valeur agronomique d'un sol est souvent mise en avant pour justifier sa mutation en surface urbanisée. Au moins aussi souvent est mis en avant le fait que, réglementairement, certains projets (comme les parcs photovoltaïques) ne sont pas considérés comme artificialisant les sols et donc ne consommeraient pas d'espace.

Les autorités environnementales 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, méritent 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

⁵⁶ Schéma directeur de la région Île-de-France.

- la consommation d'espace sur la production de GES⁵⁷ ;
- de l'examen des éléments sur la connaissance des sols, y compris les pollutions éventuelles (sols, nappes), le cas échéant 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.

A ce titre, des évolutions, notamment en discontinuité de l'urbanisation existante comme par exemple la création de Stecal (secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées) à vocation touristique en (Auvergne-Rhône Alpes, Nouvelle-Aquitaine, Normandie...) 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...).

Le réemploi des friches pour limiter la consommation d'espace

Le réemploi des friches peut contribuer à l'objectif de densification et limiter la consommation d'espaces NAF⁵⁸. Il nécessite toutefois de mettre en balance ces objectifs avec les questions relatives à la protection de la biodiversité, à l'imperméabilisation des sols, à la dépollution.

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 légitime des interrogations des autorités environnementales sur la façon dont une collectivité travaille au réemploi de ses friches ou décide de les sanctuariser comme espaces ne relevant pas de logiques de projet.

⁵⁷ Gaz à effet de serre.

⁵⁸ Naturel, agricole et forestier.

4. En conclusion, une augmentation des actions de communication et de sensibilisation de la part des autorités environnementales

Chaque autorité environnementale établit un rappel annuel de son activité, plus détaillé que la présente synthèse. Il ressort de ces rapports annuels, un investissement croissant des autorités environnementales, nationale comme régionales, pour créer des occasions de contacts avec les acteurs publics et privés, indépendamment de la production d'un avis ou d'une décision. Les actions sont de natures diverses. Mais toutes témoignent d'échanges très fructueux avec les élus, les bureaux d'études ou les porteurs de projets.

En effet, l'état de l'art consolidé des autorités environnementales sur plusieurs années, leur permet d'être des instances-ressources pour sensibiliser et communiquer largement. Pour des questions de moyens et de posture, ces actions de sensibilisation sont nécessairement ciblées et maîtrisées en nombre. La présente synthèse en propose quelques exemples, à titre d'illustration. Chacun pourra se reporter aux rapports annuels respectifs de l'Autorité environnementale ou de chaque MRAe, plus précis sur l'ensemble de ces actions.

La MRAe et la DREAL Nouvelle-Aquitaine ont visité le 7 juin 2023, le parc photovoltaïque au sol «Les Lacs Médocains » en présence du développeur BayWa r.e. et de l'éleveur. Ce parc photovoltaïque en éco-pâturage à Hourtin en Gironde de 41,2 MWc a été aménagé en novembre 2017 sur une surface de 70 hectares. Composé de 150 000 modules, il accueille 400 brebis de races Tarasconnaises et Blanche du Massif Central, entretien par pâturage et broyage mécanique des rejets de pâturage, milieu naturel de Landes à Molinie et enjeu de préservation du papillon Fadet des Laiches, des arbres ont été plantés sur près de 74 hectares de la commune, dans les environs du parc.

A La Réunion, le président de la MRAe a réalisé en 2022 et 2023, des points de rencontre avec des grands élus et des sous-préfets, en compagnie d'une membre associée et du chef de l'unité EE. L'objectif est de présenter la mission de la MRAe, de dédramatiser et positiver son action en valorisant le rôle pédagogique de nos avis. Ces réunions ont été très bien accueillies et

la perception a été grandement améliorée. Certains élus sont conscients de la nécessité de créer aussi un lien amont avec l'unité de façon à améliorer leurs projets et éviter les contentieux. Ils nous ont aussi présenté leurs projets à venir. En 2023 nous avons rencontré : le préfet, 3 sous-préfets, la présidente de région, 3 présidents d'agglo, la maire du chef-lieu).

Photos souvenirs des rencontres locales effectuées par le président des MRAe Ultra-marines



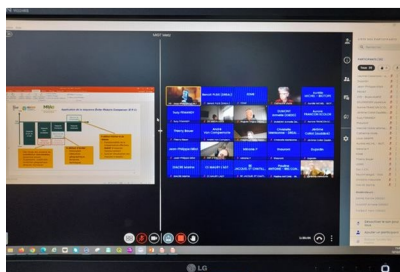
La MRAe Grand-Est a organisé avec le service d'appui de la DREAL, fin 2023, 3 rencontres autour des enjeux environnementaux du Grand Est en abordant les leviers d'amélioration de la prise en compte de l'environnement et de la santé humaine :

- le 8 novembre 2023 : conjointement avec la Conférence régionale des SCoT en Grand Est, une réunion d'échanges avec les EPCI membres des SCoT, sur l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme au regard des projets de territoires des collectivités ;



- le 28

novembre 2023 : une réunion d'échanges avec les associations environnementales du Grand Est ;



- le 12 décembre 2023 : un webinaire d'échanges avec les bureaux d'études du Grand Est.

4.1 La capitalisation de l'activité des autorités environnementales sur des thématiques

L'Autorité environnementale (Ae) et les MRAe ont établi une note repère sur la prise en compte du changement climatique (atténuation et adaptation) dans les évaluations environnementales, disponible sur le site des autorités environnementales (<https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/les-autres-documents-r487.html>).

Un travail en cours rassemblant des membres des collèges et des services d'appui des autorités environnementales (DREAL) sur la prise en compte de l'eau dans les projets, plans et programmes, sera mis à disposition sous la forme de plusieurs fiches thématiques courant de l'année 2024.

Une mise à jour du travail de capitalisation effectué en 2020 sur les projets photovoltaïques a été également conduite en 2023 par un groupe de travail de la conférence des autorités environnementales, rassemblant des membres des collèges d'Ae et des agents de leurs services d'appui. Elle se concrétisera elle aussi sous la forme de fiches diffusées au 1^{er} semestre 2024.

Chaque autorité environnementale produit par ailleurs, des fiches thématiques disponibles sur leur site, relatives à des thématiques régionales (ex : data center en Ile-de-France). C'est le cas par exemple, de la MRAe Hauts-de-France qui met à disposition sur son site, une note à destination des porteurs de projet et bureaux d'étude sur les parcs éoliens, les Hauts de France restant la région avec la plus forte densité et des développements toujours importants.

https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/note_de_l_autorite_environnementale_a_destination_des_porteurs_de_projet_et_bureaux_d_etude_mrae_hdf.pdf

4.2 La représentation cartographique des avis sur projets, une ressource en cours de constitution

Sur plusieurs années, l'activité des autorités environnementales procure une vision territorialisée des projets, plans et programmes assortie des avis relatifs à la prise en compte des enjeux d'environnement et de santé. Plusieurs actions sont en cours pour capitaliser cette connaissance de manière géographique, par des représentations cartographiques. Ces

initiatives sont portées avec le concours des DREAL (pour les MRAe), et se développent.

C'est par exemple le cas en Nouvelle-Aquitaine où la DREAL travaille sur un atlas cartographique de localisation des projets, relevant d'une part d'une étude d'impact et d'autre part d'un examen au cas par cas, pour visualiser leurs surfaces et les communes concernées (année 2023 seule et cumul depuis 2016). La réalisation est en cours.

La MRAe Grand-Est établit quant à elle, des cartographies des projets d'ENR.

Annexes

Annexe 1 - 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.122-1⁵⁹ 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 cas⁶⁰. 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

⁵⁹ Article issu d'un amendement porté dans la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

⁶⁰ 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.

pour le préfet (de région ou de département lorsque ce dernier est compétent).

▪ 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 trois mois après saisine, et de deux mois pour les décisions prises au titre du cas par cas⁶¹.

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'environnement⁶², « 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 ministre⁶³.

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 donné délégué au président de l'Ae⁶⁴ 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

⁶¹ 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.

⁶² Ces décisions d'évocation sont préparées par le CGDD (bureau de l'accompagnement et de l'expertise de l'évaluation environnementale).

⁶³ 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.

⁶⁴ 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

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 ;
- 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.

AUTORITE EN CHARGE DE L'EXAMEN AU CAS PAR CAS (PROJETS)			
Droit commun (R.122-3 I)	Projets, autres que ceux mentionnés au 2° : - qui donnent lieu à un décret, à une décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution d'un ministre - ou qui sont élaborés par les services placés sous l'autorité d'un ministre		Ministre chargé de l'environnement (1°)
	Délégation : le ministre peut déléguer sa compétence à l'AE du CGEDD (sur un projet ou sur une catégorie de projets)		
	Projets qui sont élaborés : - par les services placés sous l'autorité du ministre chargé de l'environnement ou par des services 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)	Autorité mentionnée à l'article L. 171-8 (autorité de police) = préfet de département ou MINARM
	L.512-7-2	ICPE soumises à enregistrement	Préfet de département ou MINARM
Prévention des conflits d'intérêts	R.122-24-2	I - Projet pour lesquels le ministre (I 1°) estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts	AE du CGEDD
		II - Projet pour lesquels le préfet (I 3°) / Autorité ESSOC / Autorité ICPE Enregistrement estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts	MRAE ou AE du CGEDD (si projet suprarégional)

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 : <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 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		
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
			IV – Projets pour lesquels la MRAE (I 3°) estime se trouver dans situation de conflits d'intérêts

▪ 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'Aarhus⁶⁵ 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.

⁶⁵ 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 grief⁶⁶. 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 précisent⁶⁷ : « *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 MR Ae, sont mis en ligne très rapidement après leur adoption, sur les sites internet suivants :

MR Ae : <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 MR Ae

L'Ae et les MR Ae 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 propre règlement intérieur⁶⁸. Leurs règles de fonctionnement sont guidées par plusieurs principes communs : indépendance des avis rendus par l'Ae et par les MR Ae et respect du principe de séparation fonctionnelle⁶⁹ vis-à-vis des

⁶⁶ 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).

⁶⁷ 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)

⁶⁸ Cf. partie Fonctionnement des autorités environnementales.

⁶⁹ 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

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'environnement⁷⁰, 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 ; 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 collégialement.

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

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).

⁷⁰ 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.

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 collégialement, 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'intérêt⁷¹. 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 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.

⁷¹ Cette disposition ne s'applique pas aux agents des Dreal placés sous l'autorité fonctionnelle des MRAe.

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 des contacts avec les compagnies de commissaires-enquêteurs, les agences d'urbanisme, les bureaux d'études, des associations, des maîtres d'ouvrages ou leurs groupements, 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, trois 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 (points de vue, notes) 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 MRAe⁷². Certains agents des DREAL peuvent

⁷² 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.

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*⁷³. 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.

⁷³ Suivant les termes de la convention-type citée précédemment.

- Annexe 3 - Nombre d'avis et de décisions rendus en 2023

Plans/programmes

Projets

