



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*



IGEDD

INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Synthèse annuelle 2024

de la **Conférence des autorités environnementales**



Éditorial



Paul Delduc
Chef de service de l'Inspection générale de l'Environnement et du Développement Durable
Président de la Conférence des autorités environnementales

La 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 environnementale¹.

Chaque année, une synthèse de la Conférence des autorités environnementales rend compte de l'activité globale des vingt-deux autorités environnementales, nationale ou régionales.

Chaque autorité nationale (Ae) ou régionale (MRAe) produit par ailleurs, son rapport annuel.

En 2024, les autorités environnementales nationales et régionales ont été saisies de 4842 dossiers pour lesquels elles ont rendu un total 4367 avis et décisions (hors les cas par cas projets relevant de la compétence des préfets), soit un taux d'avis sans observation de 10%.

Parmi les points positifs à noter pour cette année, figure l'augmentation sensible des demandes de cadrage par les porteurs de projets auprès de l'autorité environnementale (194 total, dont 8 à l'Ae).

Qu'il s'agisse de l'Ae ou des MRAe, les sollicitations de réseaux-métiers intéressés à connaître et échanger de manière distanciée en dehors de la phase d'instruction des dossiers, sur l'évaluation environnementale progressent également.

En revanche, les méthodes globales indispensables pour appréhender la prise en compte de l'impact sur l'environnement ou la santé humaine par un projet, un plan ou un programme restent mal connues ou peu utilisées par les porteurs de projet.

C'est en particulier le cas de la procédure commune², qui reste encore sous-utilisée alors qu'elle permet de simplifier les démarches lorsque l'évaluation environnementale d'un projet et celle d'un document de planification visent le même objet.

C'est également le cas des méthodes d'estimation des effets cumulés d'un projet, qui semblent difficiles à appréhender par les porteurs de projet. La Conférence des autorités environnementales rappelle à ce sujet, que l'article R.122-5 du code de l'environnement prévoit que l'étude d'impact doit intégrer une analyse des effets cumulés du projet avec d'autres projets existants ou approuvés.

¹ Décret n° 2022-1165 du 20 août 2022 portant création et organisation de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable

² Articles [L. 122-13](#), [L. 122-14](#), et [R. 122-26 à R. 122-27](#) du code de l'environnement.

Dès lors que les impacts cumulés peuvent être évalués sur le territoire d'implantation, et au vu de chaque élément de biodiversité impacté, le porteur de projet peut s'engager à collaborer avec les autres porteurs et les différentes parties prenantes pour mettre en œuvre des mesures de suivi et de gestion intégrée des effets cumulés.

À titre d'exemple, les mesures envisagées peuvent avoir pour objet :

- de prévenir les effets cumulés avant qu'ils ne se produisent : planification de l'utilisation des sols, régulation des émissions et des rejets, application de meilleures pratiques de gestion ;
- de corriger ou de compenser les impacts cumulés une fois qu'ils se produisent : restauration écologique, création de corridors écologiques, réhabilitation de milieux dégradés ;
- de construire un programme de suivi coanimé par les porteurs de projets : mise en place d'un réseau de surveillance du milieu.

La séquence ERC (« éviter, réduire, compenser ») est quant à elle, présente dans les projets sans véritable résultat en termes de recherche d'alternatives, en amont des projets.

Enfin, le recours aux obligations réelle environnementales¹⁷ (ORE) pour une durée au moins égale à celle du projet, est rarement mobilisé. Or, si le contrat ORE peut être utilisé pour mettre en œuvre les mesures de compensation environnementale requises, il assure également pour le porteur de projet une sécurité supplémentaire en termes de pérennité du dispositif.

Par ses avis, la fonction d'autorité environnementale éclaire les décisions et l'action des acteurs publics et privés. Parfois critiquée, elle a la vertu de challenger, de questionner au fond et en méthode, avec pour seule préoccupation de faire progresser les projets des territoires du point de vue de leurs impacts sur l'environnement et la santé, en disposant pour ce faire, d'un cadre d'exercice indépendant.



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 |
| 1.1.5 Un portail national de l'évaluation environnementale disponible en 2024.. | 13 |
| 2. Bilan quantitatif de l'activité des autorités environnementales, en 2024.. | 14 |
| 2.1 L'activité des autorités environnementales nationales..... | 15 |
| 2.2 L'activité des missions régionales d'autorité environnementale (MRAE) | 15 |
| 2.3 Les demandes d'avis de cadrage préalable par les porteurs de projet restent stables..... | 16 |
| 2.4 Le recours aux avis en procédure commune pour les projets est utilisé dans la moitié des cas..... | 17 |
| 3. Analyse de thématiques sectorielles significatives de l'année 2024 | 18 |
| 3.1 Les transports et la mobilité des biens et des personnes | 19 |
| 3.1.1 La contractualisation des volets mobilités des Contrats de Plan État-Région : vers une mobilité plus durable ? | 19 |
| 3.1.2 Les territoires au travers des plans de développement des mobilités, plans climat-air-énergie territoriaux et transports, SCoT et mobilités..... | 21 |
| 3.1.3 Des choix d'urbanisme qui peuvent encore pénaliser la transition vers une mobilité plus durable..... | 23 |
| 3.1.4 Restriction de l'usage de la voiture et consommation d'espaces NAF : des leviers à ne pas négliger..... | 24 |
| 3.1.5 Projets urbains, aménagements routiers et mobilité durable, des enjeux importants et une mutation lente..... | 25 |
| 3.2 Les zones d'activités économiques | 26 |
| 3.3 L'accessibilité multimodale des zones d'activités reste un enjeu..... | 26 |
| 3.3.1 Concevoir les zones à l'échelle du territoire en intégrant tous les enjeux... | 27 |
| 3.3.2 Sobriété foncière, densification et réutilisation des friches | 29 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 3.3.3 | Préserver la biodiversité, les zones humides et les trames écologiques..... | 30 |
| 3.3.4 | Mieux intégrer la gestion des risques, l’insertion paysagère et la transition écologique..... | 31 |
| 3.4 | L’état des pratiques relevées dans l’adaptation au changement climatique | 33 |
| 3.4.1 | La prise en compte des risques naturels | 33 |
| 3.4.2 | La préservation de la ressource en eau | 36 |
| 3.4.3 | Les PCAET et la résilience au changement climatique..... | 37 |
| 3.4.4 | Les milieux naturels et la biodiversité..... | 38 |
| 3.4.5 | Les aménagements urbains et le bâti | 38 |
| 4. | Les actions de communication et de valorisation des activités d’autorité environnementale | 40 |
| 4.1 | Une note sur les émissions de gaz à effet de serre et le changement climatique, complétée des mesures de compensation à ces émissions | 41 |
| 4.2 | Un classeur de fiches thématiques « eau à consulter en ligne | 41 |
| 4.3 | Des actions locales ou nationale « aller vers » | 41 |
| 4.4 | Zoom sur...les commissaires-enquêteurs..... | 43 |
| 4.5 | Une vision territorialisée des avis d’autorité environnementale sous format cartographique..... | 44 |
| 5. | Annexes | 47 |
| 5.1 | Annexe1 – Décret no 2022-1165 du 20 août 2022 portant création et organisation de l’inspection générale de l’environnement et du développement durable | 48 |
| 5.2 | Annexe 2 : Le cadre de l’évaluation environnementale | 49 |
| ? | Les directives européennes | 49 |
| ? | Le cadre législatif et réglementaire national | 50 |
| ? | Les plans et programmes | 51 |
| ? | Les projets..... | 51 |

Introduction

L'évaluation environnementale s'inscrit dans la convention d'Aarhus visant la « démocratie environnementale » et portant 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.

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 Européennes, 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 Eviter-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 assurée 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 environnementales, sous la présidence du chef de l'IGEDD, à laquelle participe l'AE Ministre.

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 nationale 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 \(système d'information du développement durable et de l'environnement\)](http://www.side.developpement-durable.gouv.fr/systeme_d'information_du_developpement_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, 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.

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

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.

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 les rapporteurs de l'équipe permanente de l'Ae. D'autres rapporteurs, inspecteurs de l'IGEDD, sont sollicités plus ponctuellement, en fonction de leur expertise de domaine. Les noms des rapporteurs sont dans tous les cas, mentionnés dans les 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,

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

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 collègue. 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 l'objet d'un examen et d'une délibération collégiaux, cette règle pouvant être générale dans certaines MRAe.

1.1.2 Le collège de l'Ae

Au 31/12/2023, l'Ae compte un collège composé de sept personnalités qualifiées et dix membres permanents de l'IGEDD et une équipe permanente de neuf personnes. Les membres du collège sont désignés par arrêté ministériel, et par délégation 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 (issus de la société civile), permet d'assurer une diversité de points de vue. La nomination de chaque membre des collèges d'autorité environnementale fait l'objet d'un arrêté publié au Bulletin Officiel et disponibles sur le site de chaque MRAe. En 2024, les collèges des MRAe comptent environ, quelques 125 membres.

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 mobilisées qu'en termes d'effectifs dédiés. Il s'agit pour les directions régionales, d'une contribution très significative, exercée pour le compte des MRAe et de manière indépendante des autres services de la DREAL et de sa direction, en bénéficiant de la connaissance des territoires et des méthodes d'évaluation environnementale en lien avec le Commissariat général à l'environnement et au développement durable (CGDD), animateur du réseau en matière 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>

1.1.5 Un portail national de l'évaluation environnementale disponible en 2024

Le CGDD et l'IGEDD ont décidé de doter les Autorités environnementales et les pôles évaluation environnementale des DREAL d'un nouvel outil pour leur permettre de produire leurs avis et décisions (y compris les cas par cas projet pour le compte des préfets de région). Ce nouvel outil est accompagné d'un portail de dématérialisation des différentes saisines et d'un portail de publication des décisions et avis.

Quatre régions pilotes (Bourgogne-Franche-Comté, Grand Est, Provence Alpes-Côte d'Azur et Pays-de-la-Loire ainsi que l'Autorité environnementale ministre l'expérimentent depuis mi-novembre 2024. Le déploiement national est intervenu depuis début septembre 2025.

Un portail internet permet aux pétitionnaires de déposer leur demandes et de consulter les décisions et avis : <https://evaluation-environnementale.ecologie.gouv.fr>

Les décisions et avis des Autorités environnementales restent accessibles depuis leurs sites internet.

Ce nouvel outil permettra d'améliorer les échanges entre les autorités, de suivre leurs activités et d'envisager de nouvelles modalités de diffusions des données produites.

2. Bilan quantitatif de l'activités des autorités environnementales, en 2024

2.1 L'activité des autorités environnementales nationales

L'AE ministre (CGDD) a traité 28 projets au total dont 18 décisions et 20 avis. 4 avis ont été émis dans le cadre d'une procédure commune.

L'Ae a rendu 133 avis en 2024, portant sur 85 projets et 48 plans et programmes, dont 6 sans observations. Elle a été saisie de huit demandes de cadrage préalable. Soit un total d'avis et décisions de 113 projets d'envergure nationale et 48 plans-programmes pour les deux AE. L'Ae a pour principe une visite-terrain pour l'ensemble des dossiers, à quelques exceptions près.

2.2 L'activité des missions régionales d'autorité environnementale (MRAE)

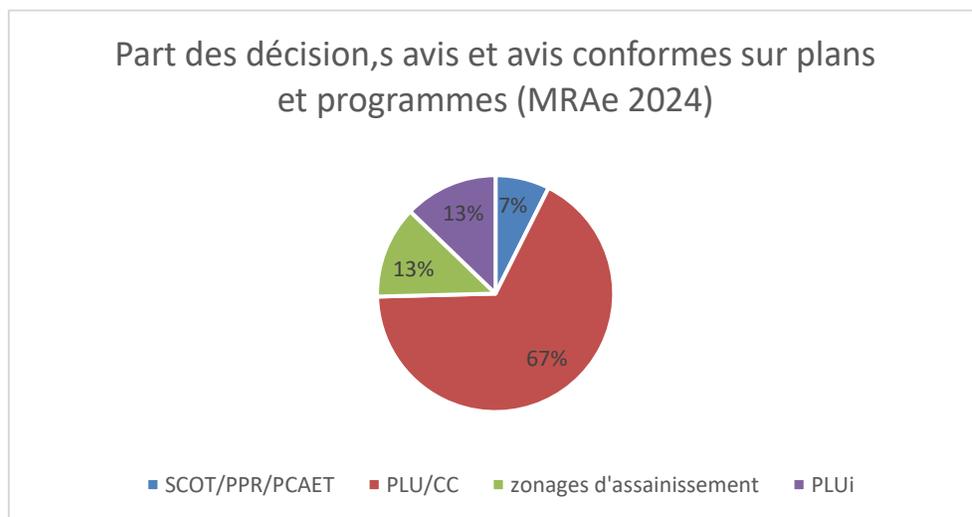
Au niveau régional, les MRAe ont traité un total de 4681 dossiers en 2024, hors décisions au cas par cas qui relèvent de la compétence des préfets :

- 2976 dossiers portent sur les plan-programmes, dont 474 décisions, 1361 avis conformes et 925 avis. 216 dossiers n'ont pas fait l'objet d'avis (7% tacites),
- 1705 dossiers concernent des projets, dont 1446 avis et 259 sans avis (15%)

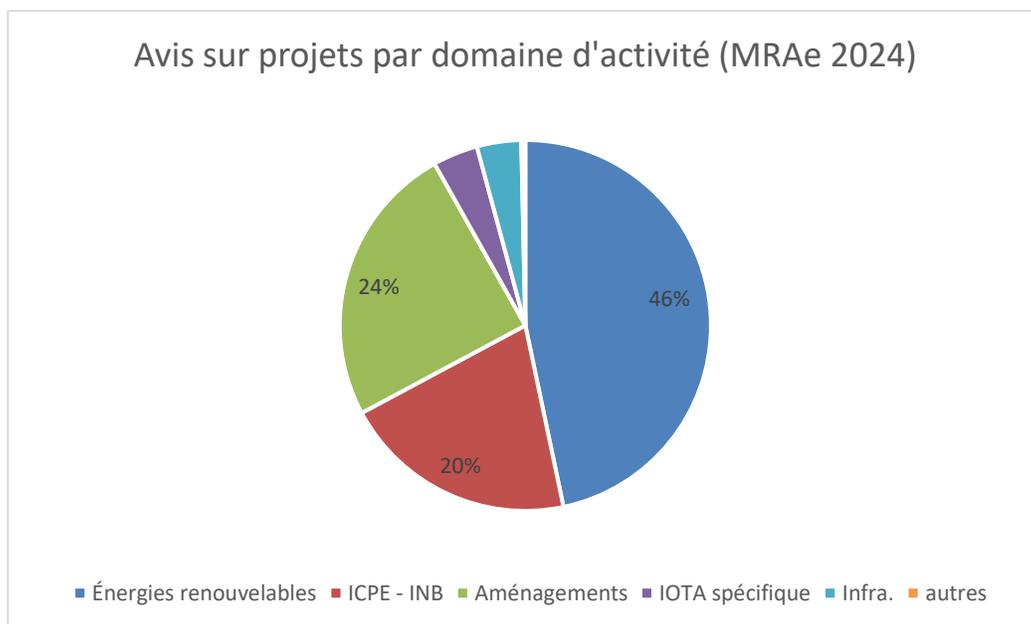
Les avis sans observation (dits avis tacites) représentent 10% du total des dossiers traités par les missions régionales d'autorité environnementale en 2024.

Comme les années précédentes, les documents d'urbanisme représentent une part importante des dossiers traités en MRAe :

- Les PLU et les cartes communales comptent pour 67% de la totalité des PP,
- 90% des PLU et 80% des PLUi portent sur des modifications ou de révisions,
- 7% des PLU/PLUi sont des nouveaux documents.



Le domaine des énergies renouvelables représente 46% des avis sur projets, émis par les MRAe, en croissance constante. En particulier, les projets photovoltaïques comptent à eux seuls, 35% des avis sur projets, en 2024.



2.3 Les demandes d'avis de cadrage préalable par les porteurs de projet restent stables

L'ensemble des autorités environnementales régionales (MRAe) ont été saisies de 186 demandes de cadrage préalable, dont 132 sur des projets et 54 sur des plans-programmes (dont 44 en Nouvelle-Aquitaine).

Ces demandes sont très hétérogènes d'une région à l'autre. 43 des 44 demandes de cadrage préalable sur plans-programmes ont été effectuées en Nouvelle Aquitaine.

Rappelons que les autorités environnementales peuvent être sollicitées par les porteurs de projets, pour établir des avis de cadrage préalable⁹. 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 environnemental, qui rend compte de la démarche d'évaluation environnementale (article R.122-19 du code de l'environnement) ;

⁹ Rapport IGEDD « Mobilisation des autorités environnementales lors de l'élaboration des projets, plans et programmes, phase-amont dont cadrage préalable ». Juillet 2023.

- 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 est utilisé dans la moitié des cas

En 2024, 39 avis sur projets ont été délivrés dans le cadre d'une procédure commune, 38 autres auraient pu l'être, sans que cette faculté ait été mobilisée pour ces derniers. 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.

3. Analyse de thématiques sectorielles significatives de l'année 2024 environnementales, en 2024

Pour illustrer l'activité 2024, les autorités environnementales ont retenu trois axes thématiques :

- Les transports et la mobilité des biens et des personnes,
- Les zones d'activité économique,
- La prise en compte du changement climatique.

3.1 Les transports et la mobilité des biens et des personnes

Les problématiques de transport et de mobilité sont traitées dans les projets d'infrastructures, au sein des projets d'aménagement urbain ou industriel, dans les plans et programmes, qu'il s'agisse des planifications généralistes d'aménagement et urbanisme (SCoT, PLUi), ou dans des plans spécifiques aux enjeux de mobilité tels que les plans de développement des mobilités, les plans climat air-énergie territoriaux (PCAET). Les autorités environnementales disposent donc d'une vision large des dimensions relatives aux transports et à la mobilité au travers des avis qu'elles émettent.

Il ressort en premier lieu, que l'écart entre des planifications qui inscrivent la décarbonation des mobilités comme objectif à atteindre et la réalité des projets qui peinent à en décliner concrètement les effets, se confirme en 2024.

De même, et ce n'est pas nouveau, les problématiques de biodiversité, d'émissions de gaz à effet de serre et de l'empreinte-carbone du cycle de vie du projet, comme de sobriété foncière demeurent très diversement appropriées dans les projets d'infrastructures ou de transports en commun.

La tendance est la même concernant les SCoT et les PLU(i) avec une faible interaction qui persiste, entre urbanisme, aménagement et transports, ce qui a pour effet de pénaliser les actions de report modal et de développement des alternatives à la voiture individuelle. Les décisions en amont des projets et liées aux choix fonciers, de localisation et à la destination des futures zones à urbaniser, qu'il s'agisse de logements ou d'activités économiques continuent à déterminer *in fine*, l'impact sur l'environnement et la santé, des projets qui s'y implantent.

En particulier, les choix de localisation des zones d'activités prennent peu en compte une réflexion amont, pour mobiliser par la suite, des capacités adaptées aux modes de transport non routiers, pour les marchandises.

3.1.1 La contractualisation des volets mobilités des Contrats de Plan État-Région : vers une mobilité plus durable ?

L'année 2024 a été marquée par l'examen des volets Mobilité 2023-2027 de contrats de plan État-Région. La difficulté de concrétisation d'objectifs ambitieux de décarbonation des mobilités dans les projets fait partie des éléments mis en exergue par l'Autorité environnementale nationale (Ae).

Cette nouvelle génération des volets Mobilités des CPER marque une inflexion forte vers la transition écologique des mobilités. Pour autant, les dossiers gagneraient à expliciter de manière plus concrète leur cohérence avec les stratégies nationales ou régionales. L'évaluation environnementale de ces programmes demeure la plupart du temps conduite sans démarche itérative entre la conception et l'évaluation environnementale du contrat, avec pour conséquences, peu de mesures d'évitement, de réduction ou compensation.

Les projets inscrits dans les CPER sont généralement bien avancés dans leur définition et dans la connaissance de leurs incidences potentielles et des mesures pour les prévenir, mais les descriptions fournies sont de qualité variable, parfois imprécises, et en deçà de l'information déjà disponible.

Quelques exceptions sont à noter et montrent une évolution possible et encourageante dans la qualité des dossiers, comme en Centre-Val de Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Hauts-de-France.

Les évaluations environnementales ne mettent pas suffisamment en valeur l'usage qu'elles font des critères d'éco-conditionnalité, par ailleurs employés de manière inégale et à des degrés de définition variables.

Les indicateurs de suivi du contrat ont une portée opérationnelle trop faible pour garantir le suivi des effets du CPER et de la trajectoire poursuivie, notamment à l'occasion de la révision à mi-parcours.

L'examen des dossiers a permis de constater dans l'ensemble, des progrès s'agissant de la gouvernance des mobilités et des transports tant pour ce qui concerne les CPER, que par la mise en œuvre des instances prévues par la loi d'organisation des mobilités de 2019, la constitution de conférences régionales sur la logistique, ou l'évolution des observatoires régionaux des transports vers des observatoires régionaux de la mobilité.

Pris globalement, les contrats montrent donc en 2024, une évolution plus nette vers des mobilités durables par le fait d'un moins grand nombre de projets routiers, et davantage de moyens accordés au mode ferroviaire, avec principalement des projets de mise en accessibilité des gares, de modernisation de lignes structurantes, de régénération des lignes de desserte fine des territoires, et de pérennisation et développement du fret ferroviaire, ainsi que les études préliminaires voire les premiers travaux pour la mise en place des futurs services express régionaux métropolitains (SERM).

Pour les projets de fret ferroviaire, les objectifs concrets sont à consolider, en commençant par une analyse des freins à leur réalisation et usage, au-delà du seul investissement dans les infrastructures.

Dans plusieurs régions, le financement des infrastructures capillaires de fret ferroviaire est conditionné par des co-investissements et engagements des entreprises bénéficiaires, avec un effet positif en termes d'implication des parties prenantes.

En Île de France où les investissements sont très conséquents, l'Ae a signalé par exemple, que l'approche repose principalement sur une politique incitative d'augmentation de l'offre de transports en commun, sans approfondir suffisamment la question d'autres mesures, potentiellement plus contraignantes mais nécessaires pour garantir le report modal et diminuer les mobilités carbonées et l'autosolisme.

Pour autant, les investissements restent importants en matière de projets routiers pour lesquels l'État est désormais le principal financeur, et sans que soit toujours bien démontrée la pertinence de ces projets au regard des politiques environnementales, en faveur de la décarbonation de la mobilité, de la préservation de la biodiversité et la réduction de l'artificialisation.

Les investissements routiers portent encore sur le développement de nouvelles capacités sans être toujours accompagnés d'investissements en faveur de l'évolution de l'usage de la route (aménagement de voies pour les transports en commun ou covoiturage) ou d'engagement d'apaisement des flux sur les voies délestées.

À ce titre, le volet Mobilités du CPER Provence Alpes Côte d'Azur comporte une intéressante action d'investissement, assez fortement dotée, pour la création de voies réservées aux transports en commun, cohérente avec la politique de développement des bus et cars à haut niveau de service menée au niveau régional.

La démonstration de cohérence avec des besoins bien définis reste souvent insuffisante. Certains grands projets, comme l'aménagement de la RN2 en région Hauts de France, devraient être analysés en profondeur s'agissant de leur adéquation aux trafics constatés et des impacts associés à leur emprise ainsi que des émissions de gaz à effet de serre.

Plusieurs CPER comportent un investissement fort en faveur du développement des véloroutes, dans l'optique de l'achèvement de la mise en place de celles inscrites dans les schémas, national et régionaux. Elles ont une vocation davantage touristique que tournée vers les mobilités cyclables quotidiennes, dont le financement n'est pas inscrit dans les CPER, alors que ceci pourrait les pérenniser sur le moyen terme, pour des investissements souvent longs à définir sur les territoires, vu l'ensemble des enjeux et des contraintes à appréhender.

Concernant les infrastructures de transport, l'Ae a pu constater que l'adaptation au changement climatique est analysée comme un enjeu désormais important, mais qui ne se traduit pas encore par des actions clairement identifiées dans les volets « Mobilités » des CPER. Un exemple intéressant est à signaler pour la région Provence Alpes-Côte d'Azur (avis 2024-50 du 25 juillet 2024), qui comprend explicitement une ligne de crédits contractualisés et dédiés à l'adaptation des infrastructures au changement climatique (15 M€, financés par la seule région PACA, sur 770 M€ de crédits contractualisés État-Région, soit une part de seulement 2 % du volet « Mobilités »).

3.1.2 Les territoires au travers des plans de développement des mobilités, plans climat-air-énergie territoriaux et transports, SCoT et mobilités

En 2024, les MRAe ont émis des avis sur de nombreux plans de développement des mobilités (PDM) des collectivités locales. Les principaux enjeux identifiés concernent notamment la consommation d'espaces et l'artificialisation des sols, les milieux naturels, la biodiversité et les incidences Natura 2000, ainsi que la qualité de l'air, les nuisances sonores et l'adaptation au changement climatique.

Parmi les recommandations formulées, la nécessité pour les collectivités de bien s'assurer que les objectifs de réduction des émissions de GES d'ici 2035 sont en cohérence avec ceux affichés dans leurs PCAET approuvés ou en cours de révision, ainsi que les orientations qu'elles ont fixées dans les documents d'orientation et d'objectifs (DOO) des SCoT de leurs territoires. Cette analyse est d'autant plus nécessaire que les projets de transport collectif urbain lourd peuvent facilement avoir un bilan GES négatif sur le cycle de vie (cf. l'avis de la MRAe Hauts-de-France de novembre 2022 sur le PDM de la Métropole Européenne de Lille (MEL) sur le schéma directeur des infrastructures de transport).

L'approche de la consommation d'espace et de l'artificialisation des sols mérite d'être approfondie par une estimation même sommaire, des espaces artificialisés liés aux projets d'infrastructures ou d'aménagements en les confrontant aux surfaces projetées dans les documents d'urbanisme et en proposant le cas échéant, des mesures de compensation.

Sur la question des milieux naturels, les MRAe ont pu relever la nécessité de compléter l'évaluation des incidences potentielles sur des zones humides existantes ou sur des sites Natura 2000 potentiellement concernés.

Sur la qualité de l'air, la MRAe Bourgogne Franche-Comté a constaté dans le cas de l'agglomération de Montbéliard, qu'une grande part de la baisse projetée des émissions polluantes est liée au développement du véhicule électrique qui relève de politiques nationales et de pratiques individuelles et non du PDM, ce qui en relativise l'atteinte des objectifs. Pour l'agglomération de Besançon, elle a recommandé de produire une analyse plus détaillée des émissions de gaz à effet de serre à l'échelle du territoire de la communauté urbaine par mode de transports, en vue d'une meilleure information du public sur la teneur des objectifs de réduction à atteindre.

La MRAe Auvergne-Rhône-Alpes a relevé pour le plan des mobilités de Grenoble Alpes Métropole (38) (comme pour celui des territoires lyonnais en 2023), l'intérêt d'explorer tous les leviers d'action possibles pour limiter les émissions (vitesse, volumes, intermodalité, taux de report modal...) et d'exposer clairement les critères de décision : stratégiques, financiers, acceptabilité sociale, efficacité environnementale (qualité air, GES). La prise en compte des aspects billettiques et des supports associés, tout comme l'intégration des opérateurs routiers aux réflexions et aux plans d'actions paraissent indispensables à la définition d'un niveau d'ambition suffisant et à la réussite de ces plans. Dans le PDM Grand Lac (73), les choix autoroutiers concernant l'A41 (échangeur, vitesse maximale autorisée, et les développements urbains induits) apparaissaient en écart avec les objectifs affichés du PDM et avec ceux du PCAET, sans identifier dans le PDM de critères renforçant l'usage des transports en commun par rapport à celui de la voiture individuelle.

L'importance d'une articulation entre les Scot et les PDM a été relevée par exemple entre le Scot de l'Oisans et le PDM de l'agglomération grenobloise (tous deux au stade du cadrage préalable), ainsi que pour le PDM Grand Lac concernant les liaisons fer-bus-ascenseurs valléens, depuis les métropoles jusqu'aux stations de montagne. Une politique restrictive de stationnement dans toutes les stations d'altitude créerait les conditions d'une augmentation significative du report modal, ce qui n'est pas encore le cas partout et ce, même en présence d'ascenseurs valléens ou de développement de liaisons de transports en commun (bus).

Les PDM mentionnent à juste titre la question des îlots de chaleur urbain (ICU). Cependant, à ce stade, les documents présentés restent succincts, ce qui a conduit à recommander de détailler plus précisément les mesures qui seront prises pour lutter contre les ICU.

Les MRAe se sont interrogées sur l'adéquation des mesures prévues pour la décarbonation des mobilités aux objectifs fixés, que ce soit dans les PDM, les SCoT, les PCAET, ainsi que leur déclinaison en actions opérationnelles. Concernant le projet d'élaboration du PCAET de la communauté de communes Cœur de Charente, la MRAe recommande de compléter le programme d'actions de mesures opérationnelles, accompagnées d'indicateurs de suivi chiffrés, permettant de justifier de la capacité du PCAET à atteindre les objectifs affichés de mobilité.

Elle recommande également de démontrer l'adéquation, notamment quantitative, des actions envisagées avec les objectifs affichés dans la stratégie du PCAET.

En Martinique, des travaux ont été engagés en faveur de la mise en œuvre d'un Schéma Territorial des Infrastructures Routières de la Martinique ainsi que dans celle de la production d'un Plan de Mobilité 2026-2036, au stade de diagnostic à ce jour. Le temps d'élaboration de tels documents stratégiques est particulièrement long et se trouve régulièrement perturbé par l'intégration de nouveaux projets ne répondant pas toujours aux objectifs poursuivis. Pour autant, les stratégies mises en œuvre par ce document, tout comme d'ailleurs pour le projet stratégique du grand port maritime de la Martinique, ne semblent pas toujours cohérentes et peuvent se traduire par l'addition, sur le terrain, de projets dont la rationalité et l'efficacité réelle interpellent : voies de contournement d'une commune, création d'un aérodrome, construction d'un viaduc ou encore création d'un terminal de pondéreux.

Dans l'avis relatif au cadrage de l'évaluation environnementale du projet stratégique du grand port maritime de Guadeloupe pour la période 2024-2028, la MRAe appelle à la vigilance notamment sur la justification et la description des solutions de substitution raisonnable, s'agissant du choix de construire un nouveau siège et de sa localisation. En outre, ce projet est également un projet stratégique de « Hub Antilles », dès lors, la MRAe insiste aussi sur l'intérêt de la démonstration des synergies entre les différents ports concernés, notamment de Guadeloupe et Martinique.

Dans son avis de cadrage sur le projet stratégique du grand port maritime de Dunkerque (création de plus de 30 000 emplois), la MRAe Hauts-de-France a attiré l'attention sur la nécessité de disposer d'outils de modélisation de trafic sur un périmètre suffisamment large permettant d'anticiper les problèmes (risque de saturation de l'A16 entre Calais et Dunkerque) et de proposer des solutions.

Sur plusieurs dossiers, elle a aussi attiré l'attention sur la nécessité de prendre en compte la fin de la concession autoroutière SANEF en 2031, et donc en scénario de référence la gratuité du réseau, qui est susceptible d'avoir des effets environnementaux très importants à travers des déplacements importants des flux de trafic du réseau secondaire vers le réseau autoroutier, avec diminutions de la pollution de l'air et du bruit pour les riverains des voies concernées et des accidents.

3.1.3 Des choix d'urbanisme qui peuvent encore pénaliser la transition vers une mobilité plus durable.

Les plans d'aménagement et de développement durable des plans locaux d'urbanisme (PADD des PLU) identifient généralement, la maîtrise de l'usage de la voiture et le développement des circulations douces comme des objectifs à atteindre. Les diagnostics des documents d'urbanisme, des PDM et des PCAET font bien le constat de la prédominance de la voiture individuelle, favorisant l'étalement urbain et émetteurs de gaz à effet de serre.

Cependant, les actions en matière de développement urbain favorisant les modes alternatifs à la voiture et en matière de report modal ne sont pas souvent à la hauteur de l'enjeu environnemental, et les choix d'urbanisme peuvent s'avérer contraires aux objectifs de transition écologique des

mobilités, avec par exemple des extensions urbaines éloignées des équipements situés en centralité. Le mitage des zones à urbaniser reste encore significatif malgré des actions en faveur de la réduction de l'étalement urbain.

Un écueil réside notamment, dans la multiplication des changements de destination de bâtiments isolés (souvent agricoles) sous couvert de la nécessité de préserver le patrimoine. Là où les fonctions agricoles antérieures ne généraient pas de déplacements hors de l'exploitation, les changements de destination (pour de l'habitat, de l'activité économique ou de loisirs) amènent une dépendance à la voiture.

En Bretagne, la MRAE constate que des alternatives de transport, en particulier modes actifs, accès aux pôles d'échange multimodaux et espaces de covoiturage pour limiter les trajets en voiture, sont de plus en plus proposées. Ainsi, la création de cheminements pour les mobilités actives (piétons et cyclistes) est généralement prévue dans les orientations d'aménagement et de programmation des secteurs ouverts à l'urbanisation. La réflexion sur les connexions entre les nouveaux aménagements et les infrastructures existantes devrait être approfondie et menée à l'échelle supra communale, traiter de tous les types de déplacements y compris domicile-travail. Elle pourrait se traduire par l'élaboration d'une OAP thématique permettant la création d'un maillage continu pour tous les modes de déplacement, concevant des parcours sécurisés et confortables pour encourager ces modes de déplacement, y compris pour rejoindre les entreprises et zones d'activités, et définissant les emplacements réservés nécessaires.

Dans les plus petites communes, notamment rurales, le manque de services de transports en commun adaptés limite les options de mobilité alternatives aux véhicules individuels. Les réflexions sur les aménagements qui favorisent le covoiturage ou l'auto-partage sont encore à développer.

3.1.4 Restriction de l'usage de la voiture et consommation d'espaces NAF : des leviers à ne pas négliger

Les plans initient le développement d'offres alternatives à la voiture sans forcément restreindre la place de la voiture dans l'espace public (voirie, stationnement) ; cela génère de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF), souvent des emplacements réservés rarement pris en compte dans les calculs à réaliser pour démontrer la réduction de la consommation d'espaces NAF par rapport à la période antérieure.

Les MRAE constatent néanmoins une amélioration dans ce domaine.

Dans le dossier relatif au projet d'élaboration du PLU de la commune d'Yvrac (33), il est souligné de manière positive que le principal enjeu mis en exergue par le dossier concerne le développement de mobilités alternatives à la voiture individuelle. Le projet de PLU prévoit le développement de l'offre de logements principalement dans le centre-bourg, qui dispose d'un petit pôle de commerces devant être renforcé par la création d'un secteur de diversité commerciale au titre de l'article R. 151-37 du Code de l'urbanisme. Les OAP des zones à urbaniser prévoient la création de liaisons piétonnes afin d'offrir des alternatives à la voiture individuelle.

Sur le projet de révision du SCoT La Rochelle-Aunis, la MRAe relève que la carte des quartiers comporte une superposition de l'armature urbaine du territoire, des mobilités et des continuités écologiques. Le SCoT ambitionne de développer l'usage des modes actifs de déplacement et de favoriser un territoire « des courtes distances ». Le document identifie clairement les axes de développement à privilégier pour le transport collectif, l'intermodalité, les mobilités actives du quotidien et des loisirs et présente une carte des mobilités.

3.1.5 Projets urbains, aménagements routiers et mobilité durable, des enjeux importants et une mutation lente.

S'agissant des projets de transports en commun, l'Ae a examiné des projets en milieu urbain qui révèlent l'importance d'optimiser leur utilisation et impact (extension du tramway du Havre et tramway T13 phase 2 entre Saint-Germain-en-Laye et Achères).

Elle recommande d'orienter plus nettement les moyens disponibles vers des projets susceptibles de favoriser le report des usagers de la voiture particulière vers le projet T13 phase 2, l'ensemble du réseau de transport en commun, et vers toutes les mobilités décarbonées. Elle recommande également de chercher à mieux utiliser les infrastructures créées pour en maximiser les bénéfices, par exemple en réexaminant la faisabilité de services directs, sans rupture de charge en certains points du tracé.

S'agissant des projets d'aménagements routiers, les constats établis mettent en évidence à la fois, des lacunes sur certains projets mais aussi, des améliorations et des projets de qualité.

Les principales recommandations portent sur l'insuffisance des mesures d'évitement, de réduction et à défaut, de compensation, constatée dans les actualisations ou dans les réponses aux avis de l'Ae (déviation Saint Hostien – Le Pertuis sur la RN88 par exemple, ou élargissement de la RD99 à St-Pardoux (63)), quand d'autres projets témoignent de la prise en compte des enjeux au fur et à mesure de leur définition et leur réalisation (RD7 à Suresnes et Saint Cloud par exemple).

Certains projets ont une approche convaincante de l'appréhension de l'impact de l'ouvrage sur les milieux naturels et de la séquence ERC (cas des projets de Jonction Est à Toulouse et de la RD 1017 à La Chapelle en Serval), mais la démarche d'évitement des impacts sur la biodiversité reste perfectible dans plusieurs dossiers (RN85 à Aiglun (04), RN88 en Haute Loire) et les mesures compensatoires sont parfois à renforcer ou revoir (recommandations en ce sens par exemple pour le contournement ouest de Besançon ou le demi-échangeur de Carresse-Cassaber (64)).

Globalement, les points communs qui restent à améliorer pour l'ensemble des projets sont :

- La pérennisation des mesures compensatoires ;
- Les données et justifications qui restent souvent parcellaires, anciennes, ou peu étayées s'agissant du trafic, dont le trafic potentiellement induit et ses incidences ;
- La quantification des émissions de gaz à effet de serre (en intégrant celles de la construction) qui se développe, mais est encore absente de certains dossiers ou manque de précisions ;
- La définition de mesures de réduction de ces émissions de GES qui reste encore rare ;
- L'explicitation des projets concomitants aux projets routiers, en vue de renforcer l'offre de mobilités alternatives au véhicule individuel et requalifier le cas échéant les voiries délestées.

Sur ce dernier point par exemple, le projet d'aménagement et sécurisation de la RN 296 à Aix-en-Provence (avis n° 2024-07 du 25 avril 2024), prévoit l'aménagement d'une voie réservée aux transports en commun, permettant de doubler l'offre de cars et bus à haut niveau de service en heure de pointe, est à signaler.

3.2 Les zones d'activités économiques

Le périmètre et la nature des évaluations environnementales des zones d'activités économiques examinées par les autorités environnementales sont variés, avec des projets d'énergie renouvelable, de carrières, de développement de zones d'aménagement concerté ou industrielles, d'aménagements agricoles... Dans un contexte de relance industrielle et de recherche de souveraineté énergétique, ces zones d'activité constituent un enjeu important pour les territoires et justifient une approche intégrée et durable.

Les autorités environnementales soulignent dans les avis formulés en 2024 l'importance de l'accessibilité de ces zones, d'une planification globale, d'une nécessaire sobriété foncière dans leur aménagement, de la préservation des milieux naturels et de la prise en compte des risques et des enjeux de transition écologique.

Elles rappellent que les projets bien conçus sont ceux anticipés, concertés et ancrés dans une vision de long terme. Ils doivent préserver les ressources, respecter les milieux et répondre à des besoins réels. Une intégration rigoureuse des enjeux écologiques dès l'amont du projet conditionne sa réussite, son acceptabilité, et sa durabilité.

En ce sens, recenser les besoins et disponibilités en foncier économique à l'échelle supra-communale s'impose comme une évidence pour éviter que les besoins en locaux et en foncier soient comptés plusieurs fois. A ce stade, ni la sobriété (justifications peu convaincantes), ni l'optimisation foncières (densité, renouvellement, résorption des friches et mutualisation) ne sont la règle pour ces projets

3.3 L'accessibilité multimodale des zones d'activités reste un enjeu

Les projets de zones d'activités doivent tenir compte également, les enjeux de limitation du recours à la voiture individuelle en proposant des alternatives concrètes : transports en commun, pistes cyclables, covoiturage, mutualisation des équipements.

Dans tous les cas, les autorités environnementales constatent que la question spécifique du report modal pour le transport des marchandises reste peu abordée ou de manière peu ambitieuse. Il en est de même pour les enjeux de mobilité des personnes générés par la création de nouvelles zones d'activités ou de nouveaux équipements publics.

En Bourgogne-Franche Comté, pour les grands entrepôts logistiques, la MRAe constate que les implantations sont principalement accrochées aux infrastructures routières, sans étudier les possibilités multimodales offertes sur le territoire concerné, y compris dans des situations de lignes ferroviaires à proximité qui présenteraient une opportunité intéressante. Les constats sont

identiques en Auvergne-Rhône-Alpes, les solutions de transport fluvial ou ferroviaire étant omises, rapidement écartées, pour les plateformes logistiques comme les installations industrielles et les zones économiques, ou bien reportées à des études ultérieures. L'accès en modes actifs ou en transports en commun reste considéré comme secondaire par rapport à la desserte automobile. En témoigne par exemple la zone d'activité Axe 7 (26) à Saint-Rambert d'Albon ou Vercors Tech – Zac de la correspondance à Alixan (26).

La question de la sécurisation des accès, du fait des mélanges de flux (poids-lourds, voitures, vélos...) est généralement explicitée comme une préoccupation, mais elle s'arrête généralement aux portes du site et n'apporte aucune garantie de sécurisation des flux une fois le projet réalisé.

En Grand Est, la MRAe recommande une approche d'ensemble : prise en compte des effets du trafic routier, ferroviaire et fluvial, des nuisances et des pollutions liées, sur un périmètre plus large que celui du seul projet et à présenter les déplacements à chaque échelle, en lien avec les quartiers environnants et le centre-ville.

Certains projets soulignent l'importance de favoriser un accès durable au site, en encourageant l'utilisation de modes de transport alternatifs à la voiture. Au-delà de l'objectif, la concrétisation semble difficile au vu d'aménagements piétonniers et cyclables prévus dans l'emprise des projets mais dont la connexion avec les réseaux de transports publics demeure perfectible.

Des préoccupations sont énoncées sur l'accès quasi exclusif en voiture à certains sites, qui pourrait engendrer des congestions et une mauvaise gestion des flux d'usagers, voire accroître des problèmes de qualité de l'air (extension de la ZAE des Egratz à Passy (74) sans ambition sur les mobilités, les transports en commun, et sur l'amélioration de la qualité de l'air alors que le projet se situe dans la vallée de l'Arve qui dispose d'un plan de protection de l'atmosphère...). Des recommandations sont faites pour accroître les stationnements pour vélos et pour fournir des solutions de transport alternatif pour réduire la dépendance à l'automobile.

L'accessibilité aux transports en commun est souvent mentionnée mais l'adaptation de l'offre en termes de capacité d'accueil et de fréquence de desserte, est souvent renvoyée à une étude ultérieure sur les habitudes de déplacements des futurs habitants.

3.3.1 Concevoir les zones à l'échelle du territoire en intégrant tous les enjeux

Au-delà des problématiques de desserte et d'accessibilité, les autorités environnementales soulignent que l'intégration dès le début des projets de tous les volets n'est pas encore constatée, que ce soit concernant l'énergie, les nuisances, les besoins en logements des salariés ou les services associés. Cela permettrait pourtant d'éviter des approches fractionnées, souvent peu cohérentes et génératrices d'impacts environnementaux complémentaires qui auraient pu être évités.

Dans le projet de révision allégée du PLUi du Pays sud-Gâtine, une extension du zonage à vocation d'activités est envisagée afin de réaliser en particulier un parking pour l'accueil de salariés supplémentaires. La MRAe souligne que le dossier n'évoque pas les besoins en logements générés par l'accueil de ces employés alors que dans le même temps le projet de révision allégée réduit les zones à urbaniser à vocation d'habitat.

Les projets de zones d'activités économiques ne peuvent par ailleurs être appréhendés isolément dès lors qu'il s'agit d'évaluer l'impact environnemental. Les effets cumulés induits, tels que la saturation des réseaux ou la pression sur les milieux naturels, sont souvent sous-estimés. Il est essentiel de dépasser l'échelle communale pour intégrer les interactions à l'échelle intercommunale, voire régionale.

Plusieurs projets industriels en Bretagne ont ainsi été étudiés sans prendre en compte l'effet conjugué des rejets d'eaux usées sur un même bassin versant. Ainsi, la capacité de dilution du cours d'eau récepteur n'a pas été évaluée globalement, ce qui empêche une évaluation fiable des impacts sur la qualité de l'eau.

La MRAe Bourgogne Franche-Comté constate une amélioration dans la présentation de projets agrivoltaïques avec des études préalables agricoles donnant un éclairage sur les éléments de viabilité de l'activité agricole, l'évolution de la réglementation ayant permis de clarifier les critères de qualification des projets présentés. Pour autant la question des effets cumulés sur certains territoires mérite encore d'être étudiée plus précisément par les porteurs de projets.

C'est le cas en particulier des territoires sur lesquels se concentrent ce type de projet, affectant les continuités et le paysage à des échelles pouvant aller jusqu'à celle du département (pour Auvergne-Rhône-Alpes, l'Allier par exemple) quand les besoins en énergie sont essentiellement extraterritoriaux.

Le développement d'une zone d'activités économiques peut générer une étude d'impact et plusieurs évolutions de documents d'urbanisme, et ainsi plusieurs avis des autorités environnementales, pour le projet et le PLUi de la collectivité. Dans ce cas, la procédure commune n'est que très peu utilisée, ce qui morcelle la prise en compte et la compréhension globale des enjeux environnementaux.

Ce constat est régulièrement effectué pour les projets économiques et notamment les projets photovoltaïques, comme le souligne la MRAe Nouvelle-Aquitaine qui recommande fortement l'utilisation de la procédure commune.

Une illustration du défaut de planification concerne l'implantation des projets photovoltaïques. Pour les projets de centrales photovoltaïques de Vieux-Habitants et de Baie-Mahault, la MRAe rappelle l'importance de réaliser une analyse multi-critères afin de garantir que les implantations économiques (énergétiques) génèrent le moindre impact environnemental. D'autant plus que dans le cas du projet de centrale photovoltaïque sur la commune de Baie-Mahault (Guadeloupe), la MRAe observe qu'à proximité du site, sur le camp du RSMA et dans la zone industrielle de Jarry, des surfaces de toitures de bâtiments pourraient permettre d'accueillir des panneaux photovoltaïques. La MRAe a par exemple, recommandé à la communauté d'agglomération « Cap Excellence » de profiter de la dynamique enclenchée par la conférence des parties sur la territorialisation de la planification écologique (COP TPE) pour poursuivre l'élaboration de son plan climat-air-énergie territoriaux (PCAET) et identifier dans ce cadre, des sites potentiels pour l'installation des centrales photovoltaïques.

3.3.2 Sobriété foncière, densification et réutilisation des friches

Au niveau national, les projets d'envergure nationale et européenne sont clairement identifiés permettant d'attribuer à une échelle supra, les consommations d'espaces générées. La même démarche se met en place au niveau régional. A l'échelon local, les MRAe constatent en revanche, un manque de solidarité entre territoires. Par exemple, les consommations d'espaces des ZAC d'envergure intercommunale ne font pas l'objet de répartition de la charge foncière entre les communes bénéficiaires du service.

Concernant le projet d'élaboration du PLUi de la communauté de communes Chalosse Tursan (Landes), la MRAe met en évidence par exemple, que l'estimation de la consommation d'espace ne prend pas en compte le pôle d'activités Agrolandes (20,3 hectares) considéré comme un site majeur qui dépasse les seuls besoins de l'intercommunalité. Elle recommande à cet effet, de réévaluer la consommation d'espace prévue pour atteindre l'objectif du SRADDET en prenant en compte l'ensemble des consommations d'espaces.

La limitation de l'artificialisation impose une gestion rigoureuse du foncier. Il s'agit de limiter l'étalement urbain tout en préservant les sols pour leurs fonctions écologiques (filtration de l'eau, stockage du carbone, productivité agricole).

Les projets d'activités économiques entraînent souvent la consommation de grandes surfaces de terres agricoles et naturelles (115 ha pour la zone d'activités Axe 7). En affectant directement les fonctionnalités des sols, l'artificialisation exerce une pression sur les milieux naturels, entravant leur capacité à fournir des services écosystémiques cruciaux tels que la régulation de l'eau, la séquestration de carbone, et la biodiversité.

Avant toute consommation de nouveaux terrains, les porteurs de projet doivent justifier l'absence d'alternatives qu'ils auraient étudiées : réutilisation de friches, densification, mutualisation. La seule maîtrise foncière des terrains concernés ne peut justifier à elle-seule l'opportunité d'aménagement.

Par exemple, le parc d'activités Laval Grand Ouest a été réduit de 200 à 150 ha grâce à l'exclusion de zones sensibles. L'Ae souligne néanmoins que la démarche de création de ce parc apparaît largement dictée par une opportunité de maîtrise foncière préalable, sans considérer ou sans apporter la preuve d'un réel besoin au regard de la disponibilité de foncier à vocation économique disponible sur l'agglomération de Laval.

Les MRAe constatent également que les documents d'urbanisme justifient de manière insuffisante, l'extension ou la création des zones d'activités économiques. Il est attendu un bilan, à l'échelle largement supra-communale, des friches reconvertibles et des emplacements encore disponibles dans les zones existantes, une analyse de leurs possibilités de densification et d'optimisation foncière, la démonstration que les extensions proposées pour les activités économiques sont justifiées par des besoins réels.

Les orientations d'aménagement et de programmation et les règlements écrits devraient davantage mettre l'accent sur la sobriété foncière dans les zones d'activités, en promouvant la mutualisation des équipements et des services entre entreprises (stationnement, espaces verts...), ou une architecture plus verticale et moins horizontale.

3.3.3 Préserver la biodiversité, les zones humides et les trames écologiques

Les zones humides, réservoirs de biodiversité et régulateurs hydrologiques, sont particulièrement vulnérables aux projets d'aménagement. Leur préservation passe par une bonne connaissance de l'état initial du site, qui doit inclure la faune, la flore, les habitats, les trames vertes et bleues, et les fonctions écologiques des milieux.

A Laruscade (Gironde), le projet d'usine de dirigeables prévoit d'artificialiser plus de 60 ha de zones humides à proximité d'un site Natura 2000. Le choix initial du site s'avère problématique et les mesures de compensation difficiles à réaliser, ce qui remet en cause la viabilité environnementale du projet.

Certains projets incluent des mesures de compensation visant à réduire l'impact sur l'environnement, comme la renaturation de certaines zones. Cependant, beaucoup de ces mesures restent insuffisamment définies et n'expliquent pas toujours comment elles compenseront efficacement les pertes d'écosystèmes. Les mesures compensatoires doivent par ailleurs être conçues pour durer et garantir le maintien des fonctions écologiques.

La MRAe Bourgogne Franche-Comté recommande régulièrement de prévoir la mise en place d'une obligation réelle environnementale (ORE) pour une durée de 30 ans à l'issue de la phase d'exploitation du site permettant ainsi de garantir la pérennité des mesures en faveur de l'environnement.

Dans le cas de la zone grandes industries 2 du grand port maritime de Dunkerque, l'Ae recommande d'apporter des garanties sur les mesures de compensations prévues pour le projet Prologium qui se trouvent sur le tracé de lignes électriques enterrées, ce qui implique qu'en cas d'intervention sur ces réseaux, les fonctionnalités de la compensation pourraient être remises en question. L'Ae souligne par ailleurs que, compte tenu de la tension sur le foncier, de la pression sur les ressources, en eau en particulier, et des enjeux de mise en œuvre effective des compensations au titre des incidences sur la biodiversité dans la circonscription portuaire, la localisation d'un projet industriel ne peut être justifiée que si elle est étroitement liée à l'utilisation des infrastructures portuaires.

La demande de cadrage préalable, procédure permettant de solliciter l'avis de l'autorité environnementale sur le contenu attendu de l'évaluation environnementale, apporte au pétitionnaire de précieuses informations sur le contenu attendu de l'évaluation environnementale. Elle lui permet d'obtenir des réponses aux questions qu'il se pose en amont de ses études, comme le souligne la MRAe Grand Est et la MRAe Auvergne-Rhône-Alpes qui ont notamment effectué des avis de cadrage préalable sur des zones d'aménagement concerté.

Les études d'impact évaluent les effets potentiels sur la biodiversité, en mettant l'accent sur les continuités écologiques et les habitats naturels. Les MRAe soulignent que des mesures spécifiques doivent être mises en place pour éviter la destruction ou l'impact négatif sur les habitats d'espèces protégées. Une attention particulière est notamment portée en Bretagne sur la préservation des haies, des talus et d'autres éléments paysagers sensibles qui constituent des habitats pour la faune et la flore.

Les travaux doivent respecter des périodes de sensibilité pour les espèces concernées. Les projets doivent également prévoir la protection des zones humides et de leurs fonctionnalités

écologiques, par la préservation de leurs abords et zones d'alimentation et par une gestion adéquate des eaux pluviales. Pour les projets éoliens en particulier, un suivi environnemental est également nécessaire pour évaluer la surmortalité de la faune volante et assurer que les mesures de compensation mises en place sont adéquates et efficaces.

3.3.4 Mieux intégrer la gestion des risques, l'insertion paysagère et la transition écologique

Les autorités environnementales soulignent que la gestion des eaux (pluviales, usées, potable) doit préserver les équilibres naturels. Les projets doivent éviter d'altérer les régimes hydrauliques existants ou de polluer les milieux récepteurs, en intégrant une gestion à la parcelle des eaux pluviales et en respectant les périmètres de captages destinés à la production d'eau potable. Une attention particulière doit en outre être portée aux risques littoraux (montée des eaux, submersion).

Le dossier du pétitionnaire doit présenter la qualité de l'état initial des sols et sous-sols, particulièrement si le projet s'implante sur une friche. En cas de suspicion de pollution ou de pollution avérée, le dossier doit présenter une étude de sols avec interprétation de l'état des milieux, une évaluation quantitative des risques sanitaires avec un plan de gestion et une analyse des risques résiduels, et des mesures de suivi. Il s'agit de démontrer la compatibilité du site avec les usages projetés, avec une vigilance particulière pour les personnes sensibles et pour le positionnement des logements qui peuvent être occupés par ces dernières en dehors des secteurs pollués.

Dans l'aménagement de zones d'activités économiques, l'évaluation environnementale doit présenter les conséquences des risques naturels (retrait/gonflement argile, inondation, remontée de nappe, mouvement de terrain y compris coulées de boues, radon, cavités souterraines...) sur le projet et inversement si le projet est susceptible d'aggraver les risques. Les MRAe attirent l'attention des porteurs de projets sur le fait que certains risques peuvent être amplifiés avec le changement climatique et qu'il serait utile de prendre une marge supplémentaire au-delà des textes actuellement réglementaires et non encore actualisés.

L'intégration paysagère et le cadre de vie, le patrimoine culturel, y compris les aspects architecturaux et archéologiques font également l'objet de recommandations. La MRAe Nouvelle-Aquitaine constate notamment que la loi Barnier (article L. 111-6 du Code de l'urbanisme relatif à l'inconstructibilité le long des grands axes routiers) fait l'objet de demandes de dérogation fréquentes pour pouvoir urbaniser toujours plus près des infrastructures de transports afin d'assurer la visibilité des activités. Pour autant, certaines extensions de zones ne sont pas réellement justifiées ou ne reprennent pas l'ensemble des préconisations issues de l'étude dérogatoire (emprise des constructions, hauteur, implantations des constructions, plantations), afin de garantir une insertion paysagère qualitative des installations et des constructions permises. Les incidences sur la santé humaine de ces zones d'activité ou de leurs extensions ne sont en outre

évaluées qu'en référence à la réglementation nationale et pas aux valeurs guide de celle de l'organisation mondiale de la santé.

De manière générale, les incidences (consommation de ressources, santé, paysage et aussi trafic) des activités industrielles que ces zones accueilleront (ou accueillent déjà en cas d'extension) sont souvent omises, renvoyant à l'autorisation nécessaire à l'implantation de chacune d'elles.

La conception et l'exploitation des projets présentés doivent enfin intégrer pleinement la transition écologique : recherche d'une réduction des consommations d'énergie, sobriété des matériels et origine des matériaux utilisés, valorisation des déchets, adaptation au changement climatique (limitation des émissions de gaz à effet de serre et de la vulnérabilité face aux risques futurs).

Les autorités environnementales attendent en particulier des précisions sur la contribution du projet d'aménagement dans toutes ses composantes au changement climatique et à la limitation de ses effets : les consommations énergétiques, les émissions de gaz à effet de serre, la production de chaleur, les consommations d'eau, ainsi que des éléments sur la vulnérabilité du projet au changement climatique et sa résilience aux phénomènes climatiques extrêmes et à leur nouvelle fréquence (tempêtes, pluies torrentielles, canicules et chaleurs extrêmes...).



3.4 L'état des pratiques relevées dans l'adaptation au changement climatique

Même si l'adaptation au changement climatique est encore faiblement intégrée aux projets et aux plans/programmes, les autorités environnementales observent une progression dans sa prise en compte au fil du temps. Il s'agit moins d'un constat annuel qu'une prise de recul sur plusieurs années.

L'activité en 2024 montre que les documents d'urbanisme comportent des orientations relatives à l'atténuation et à l'adaptation au changement climatique, mais qui ne se concrétisent pas toujours dans les règlements ou dans des orientations d'aménagement et de programmation.

Concernant la connaissance et la caractérisation des phénomènes auxquels il faut s'attendre dans les prochaines décennies, rares sont les dossiers qui font référence aux plateformes disponibles Climadiag (Météo-France), DRIAS-Eau et DRIAS-Climat construites à partir de la régionalisation des données du GIEC, qui présentent de nombreux indicateurs d'évolution des températures et précipitations ; quasiment aucun dossier ne s'est positionné en 2024 sur une hypothèse de +4°C en 2100 conforme à la TRACC.

La situation reste malgré tout contrastée : on peut constater que les parties consacrées à l'adaptation au changement climatique dans les évaluations environnementales sont en tendance plus étoffées (c'est le cas pour les projets en montagne, en particulier les stations, qui produisent de plus en plus des études spécifiques), mais dans nombre de cas, les études restent souvent peu étayées ou ne prennent pas en compte dans les hypothèses des impacts très forts du changement climatique sur les projets ou comme donnée d'entrée d'un programme, alors que la durée de vie du projet ou programme le justifie (par exemple l'effet îlot de chaleur, en particulier quand la proximité avec des infrastructures bruyantes et polluantes limite la ventilation naturelle). Certains projets concernant les stations de montagne s'appuient sur des études partielles des effets du changement climatique, ne prenant pas en compte l'évolution de la ressource en eau par exemple et la hiérarchie de ses usages. Et donc les conséquences concrètes qu'il conviendrait de tirer de ce volet de l'étude d'impact sur le contenu du projet ou programme ERC sont alors peu importantes ou incohérentes avec les constats et estimations.

3.4.1 La prise en compte des risques naturels

Les projets et plans/programmes prennent en compte systématiquement les plans de prévention des risques naturels (PPRN) comme les inondations, les submersions marines, le recul du trait de côte, le radon ou le retrait-gonflement des argiles. Le strict respect des zones à risques et l'évitement de la poursuite de leur urbanisation sont une façon d'anticiper les aggravations prévisibles suite aux effets du changement climatique.

Sur certains projets importants d'infrastructure, d'industrie ou de zones d'activités, on relève des analyses de vulnérabilité au changement climatique, dont les événements extrêmes. Mais elles peuvent aussi être encore absentes ou parfois fondées sur des hypothèses d'évolution qui clairement ne découlent pas des scénarios les plus probables aujourd'hui (ou découlant de la trajectoire de référence pour l'adaptation au changement climatique), tels que la hausse du niveau des mers pour les investissements dans les grands ports.

S'appuyer sur les PPRN n'apparaît pas toujours suffisant, dans la mesure où aujourd'hui ils tiennent compte des événements passés ou modélisés à la date de leur élaboration, sans que les textes qui les gouvernent prévoient systématiquement la prise en compte des effets du changement climatique qui vont accentuer les aléas. C'est le cas en particulier en zones de montagne, touchées par les aléas avalanches, chutes de blocs, laves torrentielles... aggravés par la fonte des glaciers et du pergélisol (cf. rupture de lacs glaciaires). En raison de la lourdeur de leurs procédures, les PPRN sont par ailleurs insuffisamment agiles pour intégrer rapidement et de façon continue l'évolution des connaissances sur le changement climatique et ses conséquences sur l'aggravation des aléas. Les porteurs de projets et les collectivités ont donc la responsabilité de questionner les hypothèses des PPRN en vigueur, et de considérer des hypothèses actualisées plus sévères, qui apporteront davantage de garanties à long terme.

Il est également nécessaire que les porteurs de projets tirent les conséquences des événements récents qui ont impacté le site du projet ou ses environs. Par exemple, dans un projet de création d'un hôtel à Saint-Claude, et alors que le PPRN est en cours de révision, la MRAe Guadeloupe attire l'attention du porteur de projet sur la nécessité d'aller au-delà de la compatibilité avec le PPRN pour s'assurer que le projet sera en capacité de s'adapter à l'intensification des phénomènes climatiques qui fragiliseront les falaises de Saint-Claude. Par exemple, à la suite du passage de l'ouragan Tammy en 2023, la ZAC de Morin à Saint-Claude a connu un important éboulement de terrain qui interroge sur la pérennité de cette zone. Compte tenu des événements récents, le porteur de projet a la responsabilité de s'assurer que toutes les mesures nécessaires ont été prises pour en tirer les conséquences, notamment en matière de prévention et de gestion des risques.

Quelques dossiers ont assumé cette responsabilité en 2024, en prenant en compte des hypothèses plus conservatives que ne l'imposaient les règlements en vigueur (comme la prise en compte des dernières études du GIEC pour la définition du niveau marin pour un projet d'aménagement d'un chemin côtier à Douarnenez, comme le projet de confortement et reconstruction des digues du Borne et de l'Arve en Haute-Savoie qui a été dimensionné pour des éléments extrêmes à savoir la crue centennale plus une revanche de 1 m).

Ainsi l'avis de l'Ae sur le projet de zone de services portuaires « ZSP2 » dans le grand port maritime de Marseille souligne qu'un enjeu majeur dans les zones portuaires, par nature littorales ou rétro-littorales, est la prise en compte des risques naturels, à commencer par la submersion marine. Les PPR submersion marine récents intègrent dans les calculs d'aléas une hausse du niveau de la mer de 60 cm, ce qui est déjà un « pas important » dans la prise en compte du changement climatique, mais les perspectives à prendre en compte apparaissent aujourd'hui plutôt de l'ordre d'un mètre à horizon 2100. L'avis de l'Ae sur la « ZSP2 » du GPMM souligne ainsi qu'il est nécessaire de fournir une vision du risque d'inondation qui ne se limite pas aux zones du PPR, et d'y intégrer une analyse de risque de submersion marine fondée sur les connaissances les plus récentes et se référant à la trajectoire de référence de réchauffement climatique pour l'adaptation au changement climatique (TRACC).



Concernant la réduction des risques pour les personnes et les biens, alors qu'il y aura une amplification probable des phénomènes climatiques violents et une augmentation de leur fréquence, les maîtres d'ouvrage n'intègrent pas encore dans les études à mener la prise en compte des événements pluvieux exceptionnels qui vont potentiellement dépasser les seuils des niveaux de pluie habituellement pris en compte, alors qu'il leur serait possible :

- D'inscrire par exemple dans le règlement de la ZAC ou du document d'urbanisme des mesures de résilience dédiées aux passages de crues soudaines et violentes, en identifiant les rues et les secteurs concernés, en évitant tout obstacle à l'évacuation des eaux tout en trouvant des moyens pour ralentir les flux (par exemple en créant des zones de ralentissement et de stockage comme les toitures végétalisées), en prévoyant des matériaux résistants à l'eau pour les constructions, en mettant en place des systèmes d'alerte rapide de la population et des secteurs protégés pour leur mise en sécurité, et en faisant des exercices dans le cadre des plans communaux de sauvegarde... Réouvrir même sous condition à l'urbanisation des secteurs anciennement inondables sur la base de nouvelles études d'aléas ne prenant pas en compte les effets du changement climatique sur l'intensité et la fréquence des événements pluvieux par exemple n'apparaît pas raisonnable.
- De réduire le plus possible l'arrivée d'eaux pluviales dans les stations de traitement des eaux usées, compte tenu des risques grandissants de débordement de ces dernières en cas d'orage et par conséquent de pollution des milieux naturels.

Aucun des dossiers concernant des stations de montagne dans les Alpes du nord ne prend en compte l'augmentation de la densité des usagers sur les domaines skiables du fait des nouvelles remontées, des réaménagements de piste et du déséquipement des secteurs de haute altitude et de très basse altitude. De ce fait, l'absence d'augmentation de l'exposition des personnes aux aléas (avalanches, etc) n'est pas assurée.

Les dossiers recensent les secteurs soumis au risque de retrait-gonflement des sols argileux, en le caractérisant (faible, moyen, fort) et en rappelant les obligations réglementaires en la matière mais sans évaluer son potentiel accroissement du fait, par exemple, de l'augmentation des périodes de sécheresse et de leur fréquence.

3.4.2 La préservation de la ressource en eau

Pour la ressource en eau, l'adéquation entre projet de développement des SCoT d'une part, et capacités de la ressource en eau d'autre part, n'est pas toujours démontrée, et souvent reportée sur les communes ou EPCI. Dans les PLUi, le diagnostic territorial et l'annexe sanitaire ne présentent pas toujours l'état des ressources en eau potable (y compris les ressources externes) et de leur évolution compte tenu du changement climatique, alors que le projet de révision des PLUi prévoit le plus souvent des perspectives de développement optimistes et que les territoires connaissent parfois des pics saisonniers de fréquentation touristique. Les PLU eux-mêmes ne démontrent pas souvent l'adéquation besoins/ressources alors même qu'ils concernent des territoires en tension, ce qui est le cas des territoires de montagne, avec une forte concurrence des usages de l'eau (neige de culture, eau potable, élevage, hydroélectricité..., avec des pics touristiques), ou dans la Drôme et l'Ardèche, avec une concurrence prégnante des usages agricoles de l'eau. Les communes arguent régulièrement de l'existence d'interconnexions à l'échelle intercommunale, elle-même en forte tension et très fragile. La hiérarchie des usages de l'eau, définie par la loi, est régulièrement rappelée par la MRAe Auvergne-Rhône-Alpes.

Les documents d'urbanisme devraient donc :

- Caractériser plus finement l'état réel de la disponibilité en eau potable, afin de pouvoir déterminer les éventuelles contraintes d'approvisionnement locales, qui risquent de s'intensifier du fait d'une pression accrue et du changement climatique, et de démontrer la cohérence entre la ressource mobilisable et le projet de développement du PLUi ;
- Conditionner l'ouverture à l'urbanisation à la disponibilité durable de la ressource en eau ;
- Préserver la ressource en eau en renforçant la qualité de l'assainissement, les informations portées dans les projets se limitant souvent au diagnostic de l'existant sans lier les perspectives de développement aux trajectoires de mise en conformité ou de renforcement des capacités de traitement.

Les mesures d'économie d'eau sont encore trop rarement prescrites dans les documents d'urbanisme, mais apparaissent plus fréquemment dans les projets, qui développent le recyclage dans les process ou l'utilisation des eaux pluviales pour une partie des usages.

Enfin, la gestion des eaux pluviales par infiltration est en train de devenir la règle dans tous les projets et plans/programmes : réduction des surfaces imperméabilisées et donc du ruissellement, infiltration dans les parcelles ou dans des noues pour les espaces publics, sont quasiment généralisées. Les effets du changement climatique (augmentation de l'intensité et de la fréquence des événements climatiques extrêmes) invitent les personnes publiques responsables à mieux articuler les évolutions de leurs PLI(i) et de leurs zonages et schéma directeurs des eaux pluviales, et de leurs PPRNP le cas échéant.

3.4.3 Les PCAET et la résilience au changement climatique

La première génération de plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET), bien que souvent insuffisamment prescriptive, a permis un premier pas en avant. Les documents d'urbanisme abordent les économies d'énergie dans les constructions neuves ou les réhabilitations, souvent en évoquant l'isolation thermique, l'orientation bioclimatique ou les solutions individuelles d'énergie renouvelables, mais demeurent timides dans leurs prescriptions. Ils pourraient pourtant par ce biais contribuer grandement à l'efficacité des mesures des PCAET et à l'atteinte de leurs objectifs. C'est peut-être paradoxalement dans les plans de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP) et dans les plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) que l'intégration des dispositifs individuels d'énergie renouvelable (panneaux photovoltaïques, pompes à chaleur) est le mieux pris en compte, pour une meilleure insertion architecturale.

Dans les plans climat air énergie territoriaux (PCAET) que l'Ae a examinés en 2023 et 2024, le thème de l'adaptation au changement climatique est désormais bien identifié tant dans les parties état initial –diagnostic, que dans les actions, avec en général un axe du plan d'actions dédié à ce sujet. Cependant ces actions sont d'ordres divers (et parfois en rapport lointain avec le sujet de l'adaptation au changement climatique) et assez souvent peu précises, ou en phase très amont (sensibilisation, études à venir pour définir des actions). Des enjeux peuvent être identifiés mais les actions renvoyées à d'autres acteurs, le PCAET n'apparaissant alors pas très opérationnel. Ces difficultés peuvent être en partie liées au fait que certaines des collectivités concernées par ces PCAET sont de petite taille, voire récentes (création d'EPCI il y a quelques années seulement), et peuvent manquer à la fois de recul sur le sujet et de moyens (ingénierie, accès aux informations, financement) pour aborder ce sujet de manière concrète au stade de l'élaboration du PCAET.

On peut relever un certain nombre d'actions intéressantes, par exemple dans le PCAET de la communauté de communes de l'enclave des Papes et du pays de Grignan. L'adaptation de l'agriculture est conçue dans ce PCAET selon une démarche progressive de constitution d'un plan d'actions, commençant en 2025 par l'identification des enjeux et potentiels, puis en 2026 des diagnostics d'exploitation, des journées de sensibilisation et démonstration, l'accompagnement de la mise en œuvre chez les agriculteurs, la diffusion et l'essaimage. Les objectifs opérationnels et modalités d'action ne sont pas détaillés. Néanmoins, le diagnostic identifie des menaces et des pistes concrètes par filière, ainsi que l'enjeu de travailler sur l'irrigation (sans que l'on retrouve des objectifs très concrets sur ce point dans le plan d'actions). Les chambres d'agriculture sont très mobilisées et la communauté de communes accompagne la réflexion en mettant à disposition un de ses terrains pour des tests de nouvelles cultures, dont la garance (fortes difficultés sur le secteur de la lavande). En termes de santé, une action portera sur la maîtrise de l'augmentation des températures en milieu urbain avec la réalisation de diagnostics des îlots de chaleur urbains, l'intégration dans les PLU d'une obligation de végétalisation ou de limitation de l'artificialisation des sols (et d'objectifs de coefficient de biotope par surface), l'exemplarité des projets publics, ainsi que sur les risques liés aux espèces animales et végétales nuisibles (allergènes, moustique tigre, frelon asiatique) autour de la mise en œuvre de la réglementation par les communes et du renforcement de l'information des populations.

3.4.4 Les milieux naturels et la biodiversité

L'inscription dans la trajectoire de l'objectif zéro artificialisation nette prévue dans la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021 n'est pas encore intégrée par toutes les collectivités. La sobriété foncière est pourtant également une réponse à l'adaptation au changement climatique en préservant des espaces naturels agricoles ou forestiers qui constituent à la fois des puits de carbone et des ressources en matière de biodiversité.

La préservation des corridors écologiques constitue une première solution fondée sur la nature favorable à la résilience de la biodiversité. La loi « climat et résilience » prévoit une obligation de définition d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) relative à la mise en valeur de la trame verte et bleue (TVB), visant la programmation d'actions et d'opérations nécessaires pour préserver et restaurer les continuités écologiques. Cette OAP imposée a vocation à compléter le dispositif permettant déjà au règlement du PLU de localiser dans les zones urbaines les espaces à protéger et à identifier les éléments remarquables (haies, arbres isolés...). Si cette OAP est présente dans les projets de PLU, son caractère prescriptif est encore souvent insuffisant.

Au titre de la préservation des milieux naturels (continuités écologiques, zones humides, haies, prairies, espaces boisés...), les maîtres d'ouvrage commencent à classer ces espaces au titre de l'article L.151-23 du code de l'urbanisme, mais encore trop peu les considèrent comme présentant des avantages pour lutter contre le changement climatique : limitation des crues, stockage d'eau en période de sécheresse, fraîcheur en périodes de forte chaleur, stockage de carbone, infiltration des eaux de pluie pour recharger les nappes d'eau souterraine, limitation des coulées de boues, préservation de la biodiversité...En outre, peu de projets traitent au juste niveau du risque de dépérissement des espèces végétales du fait du changement climatique et de ses conséquences, en particulier en matière de feux de forêt et de maintien des sols.

3.4.5 Les aménagements urbains et le bâti

Les effets du changement climatique apparaissent bien pris en compte, dans les projets d'aménagement urbain, souvent au travers de zones d'aménagement concerté. Les stratégies et actions concrètes de végétalisation, de mise en place de noues, de terrains d'infiltration sont désormais souvent adoptées et contribuent à une meilleure gestion des phénomènes de ruissellement. La question de la chaleur, dont le phénomène d'îlot de chaleur urbain, est souvent abordée très explicitement, en détail et avec des actions structurées. Un certain nombre de dossiers ont travaillé sur les sujets liés aux formes urbaines, à la promotion de bâtiments bioclimatiques (végétalisation sur ou à proximité du bâtiment, orientation des bâtiments, parcours piétons et vélos à l'ombre en ville, exposition aux vents dominants et au soleil, notamment pour éviter la formation d'îlots de chaleur, végétalisation pour développement d'îlots de fraîcheur en ville, voire de trames de fraîcheur en désimperméabilisant les sols, en végétalisant et en plantant des arbres dans les jardins et les espaces publics).

On peut ainsi citer le projet de ZAC Dame Blanche Nord à Garges-lès-Gonesse (95), objet d'un deuxième avis de l'Ae en 2024 (avis 2024-77 du 12 septembre 2024), à l'occasion du dossier de réalisation de la ZAC. La stratégie de traitement du phénomène d'îlot de chaleur urbain est détaillée et l'étude d'impact s'appuie sur une évaluation spécifique, qui compare la situation avant et après réalisation du projet, comme l'illustrent les cartes de modélisation ci-après.



Evolution de l'indice représentatif de l'effet d'îlot de chaleur urbain entre les situations sans (à gauche) et avec (à droite) projet, Zac Dame Blanche Nord à Garges-lès-Gonesse

Un soin particulier a été remarqué dans l'examen, dans la procédure du cas par cas, d'un projet d'aménagement des îlots 942 et 943 au sein de la Zac Saint-Jean-Belcier à Bordeaux, qui consiste en un aménagement de plusieurs bâtiments sur des parcelles contiguës (bureaux, logements, commerces, services). L'aménagement présenté comporte un parc urbain en cœur d'îlot de plus d'un hectare. Plusieurs plans d'aménagement des parcelles sont présentés au titre de l'analyse des solutions de substitution raisonnables, où la dimension du parc intérieur et le souhait de le réaliser d'un seul tenant sont apparus comme prépondérants pour lutter contre les îlots de chaleur urbains. Des aménagements paysagers précis sont présentés dans le dossier, mettant en valeur non seulement une palette végétale locale, mais surtout, les bénéfices thermiques liés à la réalisation du parc en cœur d'îlot ont été modélisés. Cette modélisation montre une baisse de la température de 10 à 15° C en cœur d'îlot, grâce au parc. Elle devra être confortée par des mesures in situ après réalisation de l'ensemble des aménagements. La bibliographie donne des atténuations mesurées de l'ordre de 2 à 8° C, certes plus faibles, mais néanmoins appréciables.

Le projet de requalification urbaine dans le quartier Arlequin (le parc Jean Verlhac) à Grenoble (38) explore dans ce sens un nouvel usage des espaces publics. La Zac Saint-Jean Sud portée par la métropole de Lyon sur la commune de Villeurbanne (69) prévoit une desserte par un réseau de chaleur avec un mix énergétique d'énergies renouvelables, le développement du photovoltaïque résultant d'une étude des capacités de production photovoltaïque des bâtiments futurs et des bâtiments existants dans le périmètre de la Zac et le renforcement de la performance des logements de la résidence.

Sur la question du bâti lui-même, certains documents d'urbanisme et PCAET recommandent un état des lieux des performances énergétiques afin d'identifier les zones les plus sensibles à la précarité énergétique. Ils encouragent l'isolation des bâtiments et l'autoconsommation d'énergies renouvelables afin de diminuer la consommation et la facture énergétiques des ménages, et incitent à l'usage de matériaux biosourcés, sans toutefois malheureusement se traduire suffisamment souvent sous une forme prescriptive.

4. Les actions de communication et de valorisation des activités d'autorité environnementale

4.1 Une note sur les émissions de gaz à effet de serre et le changement climatique, complétée des mesures de compensation à ces émissions

L'atteinte des objectifs nationaux en matière d'atténuation et d'adaptation au changement climatique nécessite que ces enjeux soient pris en compte par tous les projets ainsi que les plans et programmes soumis à évaluation environnementale compte tenu de leurs incidences potentielles. Comme pour tout enjeu environnemental, l'existence d'incidences résiduelles significatives d'un projet ou plan sur celui-ci, après évitement et réduction, exige une compensation. En matière de climat et de gaz à effet de serre, comment, éviter et réduire le plus possible les émissions. Comment ensuite les compenser, avec quels outils, à quelle échelle ? Cette note complémentaire a pour objet de guider les porteurs de projet et autorités dans cette démarche, partie intégrante de l'évaluation environnementale des projets et des plans.

La note de mars 2024 et son complément de septembre 2024 sont à consulter en ligne :

<https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/prise-en-compte-des-emissions-de-gaz-a-effet-de-a1394.html>

4.2 Un classeur de fiches thématiques « eau à consulter en ligne

Un groupe de travail sur l'eau a associé des membres de l'Ae, des MRAe ainsi que des participants de services déconcentrés de l'État et d'établissements publics. Ce groupe a élaboré 24 fiches sur les problématiques de l'eau, les enjeux et points de vigilance examinés par les autorités environnementales dans l'étude des dossiers. Validées par l'Ae et les MRAe, elles sont disponibles sur internet.

4.3 Des actions locales ou nationale « aller vers »

En sus de leurs activités, les autorités environnementales mènent diverses actions de sensibilisation, de formation, de retour d'expériences auprès de partenaires nationaux ou locaux, de collectivités locales ou de porteurs de projets.

Des rencontres au fil de l'eau sont organisées avec les collectivités territoriales et les services instructeurs de l'Etat pour mieux se connaître et se comprendre, à l'occasion d'une visite comme par exemple, lors de la visite de la station EDF de transfert d'énergie et de pompage de Sainte-Marie d'Alloix.

Une visite de terrain MRAe-DREAL a été organisée le 2 juillet 2024 sur un parc éolien en exploitation dans le département de l'Yonne, elle a permis des échanges intéressants avec les porteurs de projets et les opérateurs et de vérifier en direct le fonctionnement d'une détection / bridage en cas de présence de rapaces à proximité (dispositifs qui méritent d'être généralisés).



Les réunions avec les maîtrises d'ouvrage se multiplient grâce à l'augmentation des demandes de cadrage préalable, en amont de la délibération des avis.

Mais aussi, des rencontres avec des spécialistes de domaines et autres experts nationaux pour renforcer l'expertise de la MRAe (ex : MRAe ARA).

On notera l'organisation par l'Ae en 2024, de deux séminaires d'échange, préparés conjointement avec la Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités du ministère chargé des transports (DGITM).

Un séminaire tenu le 26 juin 2024 a ainsi permis d'échanger sur les projets du réseau routier national, avec en particulier la DGITM et les services de maîtrise d'ouvrage (directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement – DREAL, directions interdépartementales des routes – DIR).

Un deuxième séminaire a aussi été organisé le 10 décembre 2024 sur les projets portuaires et les Grands ports maritimes et fluvio-maritimes de l'Etat, associant la DGITM, les ports et certaines directions d'administration centrale du ministère (commissariat général au développement durable, direction de l'eau et de la biodiversité).

L'Ae intervient régulièrement dans des formations, colloques, réunions techniques, par exemple en 2024 :

- formation continue sur la prise en compte de l'environnement dans les projets nucléaires organisée par l'Institut des sciences et techniques du nucléaire (INSTN),
- formations continues de l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées,
- formation sur les bilans carbone des projets organisée par le Commissariat général au développement durable (CGDD) à destination des MRAe,
- colloque national «Energies renouvelables et biodiversité », organisé par le syndicat des énergies renouvelables,
- séminaire organisé par EDF sur le partage d'expériences au sujet des évaluations environnementales (présentation sur la prise en compte des émissions de GES dans les évaluations environnementales).

4.4 Zoom sur...les commissaires-enquêteurs

En 2024, les présidents de l'Ae et des MRAe Auvergne-Rhône-Alpes et Bourgogne – Franche-Comté ont participé à un webinaire organisé par la Compagnie nationale des commissaires enquêteurs, rassemblant plusieurs centaines de ses membres. Une formation nationale des commissaires enquêteurs en juillet 2024 et l'intervention de l'Ae et des MRAe BFC et ARA.

Localement, des initiatives sont menées comme en Hauts-de-France, où la MRAe a participé avec la responsable ou des agents du pôle autorité environnementale de la DREAL, à des réunions avec les commissaires enquêteurs les 4 juin et 24 septembre, ou en Bretagne où la MRAe a participé à la journée régionale des commissaires-enquêteurs le 26 septembre 2024.



Figure 1 : participation du président de la MRAe Bretagne à la journée des commissaires-enquêteurs

La parole à...Marie-Céline Battesti, présidente de la Commission nationale des commissaires enquêteurs.

Du premier avis à la décision finale, faisons de l'information un chemin clair pour le public

Le séminaire annuel des Autorités environnementales a confirmé un constat partagé : nous travaillons souvent sur les mêmes projets avec les mêmes enjeux mais trop rarement ensemble. Chacun détient une pièce du puzzle de l'information environnementale et il est temps de les assembler.

La nouvelle procédure de consultation du public issue de la loi industrie verte nous y pousse : désormais, le public doit se prononcer sur des dossiers évolutifs, enrichis progressivement par différents avis dont celui de l'Ae. Le commissaire enquêteur devient un relais essentiel pour signaler et mettre en valeur cet avis afin de donner à chacun les clés de compréhension nécessaires.

Dans ce contexte, simplifier l'acte de participer est notre priorité. Cela signifie faciliter l'accès à l'information, rendre nos productions lisibles et coordonner leur diffusion.

Pour y parvenir, nous devons ouvrir de nouveaux chantiers communs : formations croisées, échanges de pratiques, interventions conjointes sur le terrain. Ces actions permettront de mieux comprendre nos méthodes respectives, d'harmoniser nos approches et d'améliorer la lisibilité de nos contributions pour le public et les décideurs.

Ensemble, la CNCE et les Autorités environnementales peuvent enrichir un véritable continuum : du premier avis à la clôture de la participation, chaque étape doit contribuer à une compréhension globale et partagée des enjeux. Le numérique nous en donne les moyens. Si nous le voulons, nous pouvons organiser un accès unifié et simple aux informations permettant au public de se forger un avis éclairé. C'est en mutualisant nos expertises et en dépassant les cloisonnements que nous rendrons la participation plus simple, plus efficace... et plus utile pour l'environnement et les territoires.

4.5 Une vision territorialisée des avis d'autorité environnementale sous format cartographique

Pour favoriser une vision territorialisée des projets, plans et programmes soumis à évaluation environnementale, plusieurs autorités environnementales ont mis en place un système d'informations en vue de représentations cartographiques des avis.

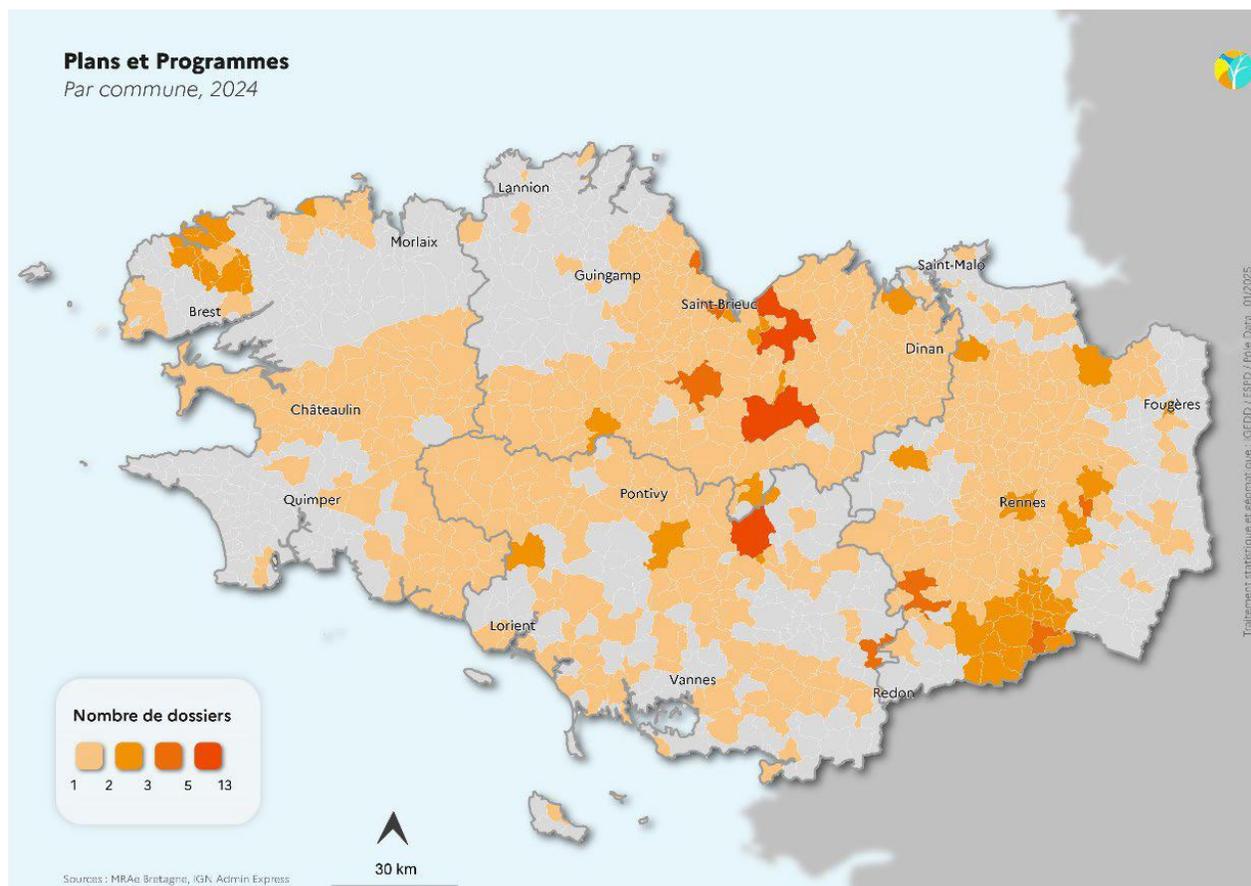
C'est le cas par exemple, en Martinique où l'initiative du responsable de l'unité évaluation environnementale a élaboré une cartographie qui permet de visualiser sur le territoire les projets, de 2020 à 2024, ayant fait l'objet d'une décision de soumission à étude d'impact (en rouge) et les projets qui en ont été dispensés (en vert) :

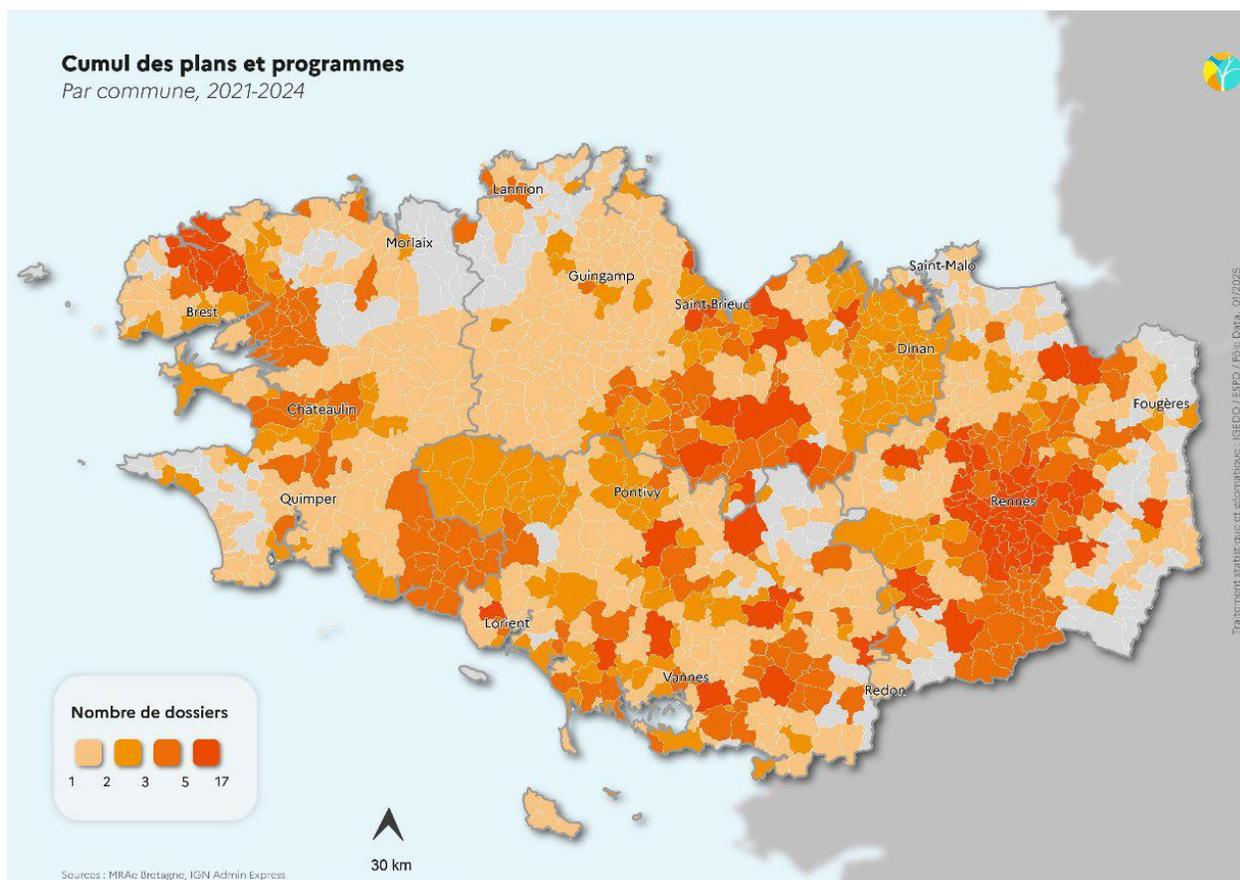
<https://www.martinique.developpement-durable.gouv.fr/localisation-des-cas-par-cas-projetsa2110.html>

https://framacarte.org/fr/map/carte-generale-de-la-martinique_163815?

La MRae Bretagne a quant à elle, illustré son rapport d'activité d'une carte permettant de visualiser le nombre de dossiers par commune.

Figure 2 : MRAE Bretagne (Rapport annuel 2024)





Ces différents travaux de valorisation cartographique illustrent les possibilités offertes pour disposer d'une vision territorialisée des projets sur un territoire donné, le tout en open source, l'ensemble des avis étant publiés sur le site internet des Ae-MRAe et relayé sur le portail de l'évaluation environnementale.

5. Annexes

5.1 Annexe1 – Décret n.2022-1165 du 20 août 2022 portant création et organisation de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable

CHAPITRE IV AUTORITÉS ENVIRONNEMENTALES

Art. 16. – I. – La formation d'autorité environnementale est composée de membres et de membres associés du service de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable. Les membres de la formation d'autorité environnementale sont désignés par le ministre chargé de l'environnement en raison de leurs compétences en matière d'environnement, sur proposition du chef du service formulée dans les conditions prévues par le règlement intérieur et après concertation avec le commissaire général au développement durable. Son président est désigné dans les mêmes conditions parmi les inspecteurs du groupe I nommés dans les conditions fixées par le I de l'article 10 du décret du 9 mars 2022 susvisé. L'effectif des membres associés désignés au sein de la formation d'autorité environnementale est au plus égal à la moitié de l'effectif de la formation d'autorité environnementale. L'ensemble des membres de l'autorité environnementale a voix délibérative. II. – Les missions régionales d'autorité environnementale de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable sont composées, chacune, de membres et de membres associés du service de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable. Les membres des missions régionales d'autorité environnementale sont désignés dans les conditions fixées au deuxième alinéa du I du présent article. Les membres associés sont désignés en raison de leurs compétences en matière d'environnement et de leur connaissance des enjeux environnementaux de la région concernée. Sauf circonstances particulières, dans chaque mission régionale, l'effectif des membres associés est au plus égal à la moitié de l'effectif de la mission régionale. Au sein de chaque mission régionale, un président est désigné dans les mêmes conditions qu'au troisième alinéa du I du présent article. En cas de partage des voix, sa voix est prépondérante. L'ensemble des membres de chaque mission régionale a voix délibérative.

Art. 17. – La formation d'autorité environnementale et les missions régionales d'autorité environnementale arrêtent leurs règlements intérieurs. Le règlement intérieur des missions régionales d'autorité environnementale est conforme à un référentiel fixant les principes généraux de leur organisation et de leur fonctionnement, arrêté par le ministre chargé de l'environnement, sur proposition des présidents des missions régionales d'autorité environnementale saisis par le chef de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable.

Art. 18. – I. – La formation d'autorité environnementale de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable peut donner délégation à son président pour: 1. Décider si le projet dont elle est saisie doit faire l'objet d'une étude d'impact à la suite de l'examen au cas par cas réalisé au titre de l'article R. 122-2 du code de l'environnement; 21 août 2022 JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE Texte 14 sur 51 2. Décider si le plan ou le programme dont elle est saisie doit faire l'objet d'une évaluation environnementale à la suite de l'examen au cas par cas réalisé au titre du II de l'article R. 122-17 du code de l'environnement ou de l'article R. 104-28 du code de l'urbanisme; 3. Répondre aux recours administratifs préalables présentés, sur le fondement du IV de l'article R. 122-3-1 du code de l'environnement ou du IV de l'article R. 122-18 du même code, à l'encontre des décisions soumettant à évaluation environnementale un projet, un plan ou un programme; 4. Rendre l'avis d'actualisation mentionné au deuxième alinéa du III de l'article L. 122-1-1. En cas d'absence ou d'empêchement, le président de la formation d'autorité environnementale peut déléguer sa signature à d'autres membres de cette formation. II. – Les missions régionales d'autorité environnementale de l'inspection

générale de l'environnement et du développement durable peuvent donner délégation à un ou plusieurs de leurs membres pour statuer sur les demandes d'examen au cas par cas mentionnées aux articles R. 122-18 du code de l'environnement et R. 104-28 du code de l'urbanisme et sur les demandes d'avis mentionnées à l'article L. 122-1, au deuxième alinéa du III de l'article L. 122-1-1 et à l'article L. 122-4 du code de l'environnement et à l'article L. 104-6 du code de l'urbanisme. **Art. 19.** – Le chef du service veille à la répartition des moyens de fonctionnement des missions régionales d'autorité environnementale. Dans chaque région, la mission régionale bénéficie de l'appui technique d'agents du service régional chargé de l'environnement dans les conditions fixées à l'article R. 122-24 du code de l'environnement. Une convention entre le président de la mission régionale et le directeur du service régional chargé de l'environnement règle les conditions dans lesquelles ces agents sont placés sous l'autorité fonctionnelle du président de la mission régionale afin que celle-ci dispose d'une autonomie réelle, la mettant en mesure de remplir la mission de consultation qui lui est confiée et de rendre des décisions ou des avis objectifs, sur les projets, plans et programmes qui lui sont soumis. Cette convention est conforme à un modèle-type arrêté par le ministre chargé de l'environnement. Les fonctions de membre associé de la formation nationale et des missions régionales d'autorité environnementale donnent lieu à indemnité.

Art. 20. – Une conférence des autorités environnementales s'assure du bon exercice de la fonction d'autorité environnementale mentionnée à l'article 4. 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. Ces personnes peuvent se faire représenter.

5.2 Annexe 2 : Le cadre de l'évaluation environnementale

▪ Les directives européennes

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

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

membres désignent les autorités à consulter, d'une manière générale ou au cas par cas. Les modalités de cette consultation sont fixées par les États membres.

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

▪ Le cadre législatif et réglementaire national

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

Le décret n° 2020-844 du 3 juillet 2020 relatif à l'autorité environnementale et à l'autorité chargée de l'examen au cas par cas introduit une distinction entre les autorités chargées de rendre les avis sur les projets (les autorités environnementales) et les autorités en charge de l'examen au cas par cas. Le V bis de l'article L.122-1¹⁰ 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 cas¹¹. Deux articles (R.122-24-1 et R.122-24-2) sont relatifs à la prévention des conflits d'intérêts. Le décret précité prévoit un mécanisme de déport qui doit être appliqué lorsque l'autorité concernée estime se trouver en situation de conflits d'intérêt : vers l'Ae pour le ministre chargé de l'environnement, vers la MRAe pour le préfet (de région ou de département lorsque ce dernier est compétent).

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

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

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

¹⁰ Article issu d'un amendement porté dans la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

¹¹ 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.

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

- **Les plans et programmes**

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

L'Ae est compétente pour les plans et programmes visés au 1^o 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 cas¹².

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'environnement¹³, « 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 ministre¹⁴.

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).

¹² 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.

¹³ Ces décisions d'évocation sont préparées par le CGDD (bureau de l'accompagnement et de l'expertise de l'évaluation environnementale).

¹⁴ 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.

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.

Le ministre de la transition écologique a délégué au président de l'Ae¹⁵ l'examen au cas par cas et les avis d'autorité environnementale, pour les projets qui donnent lieu à une décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution du ministre chargé de l'énergie ou à un décret pris sur son rapport, ou qui sont élaborés par les services placés sous son autorité ou par des services agissant dans les domaines relevant de ses attributions.

De plus le ministre de la transition écologique a donné délégation¹⁶ au président de l'Ae pour 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 des transports ou à un décret pris sur son rapport, ou qui sont élaborés par les services placés sous son autorité.

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).

¹⁵ 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

¹⁶ Décision du 9 décembre 2024 de délégation de catégories de projets « transport ».

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

Les délais

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

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

| AUTORITE EN CHARGE DE L'EXAMEN AU CAS PAR CAS (PROJETS) | | | |
|---|--|--|--|
| Droit commun (R.122-3 I) | Projets, autres que ceux mentionnés au 2° : <ul style="list-style-type: none"> - qui donnent lieu à un décret, à une décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution d'un ministre - ou qui sont élaborés par les services placés sous l'autorité d'un ministre | | Ministre chargé de l'environnement (1°) |
| | Délégation : le ministre peut déléguer sa compétence à l'AE du CGEDD (sur un projet ou sur une catégorie de projets) | | |
| | Projets qui sont élaborés : <ul style="list-style-type: none"> - par les services placés sous l'autorité du ministre chargé de l'environnement ou par des services agissant dans les domaines relevant des attributions de ce ministre - sous MO d'EP sous tutelle ministre chargé de l'environnement ou agissant pour son compte | | AE du CGEDD (2°) |
| | Projets de travaux, d'aménagement ou d'ouvrages de la société SNCF Réseau et de sa filiale mentionnée au 5° du L.2111-9 du code des transports | | |
| | Projets ne relevant ni du 1° ni du 2°. <i>Projet situé sur plusieurs régions : décision conjointe des préfets de région concernés.</i> | | Préfet de région (3°) |
| Dispositifs ad-hoc | L.122-1 (IV) « K/K Essoc » | Lorsque le projet consiste en une modification ou une extension d'activités, installations, ouvrages ou travaux qui relèvent des autorisations prévues aux articles L. 181-1 (autorisation environnementale), L. 512-7 (ICPE enregistrement), L. 555-1 (canalisations de transport de gaz naturel ou assimilé, d'hydrocarbures et de produits chimiques) et L. 593-7 (INB) | 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 (l 1°) estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts | AE du CGEDD |
| | | II - Projet pour lesquels le préfet (l 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 | | |
| Projets autres que ceux mentionnés au 1° et au 2°. <i>Projet situé sur plusieurs régions : AE du CGEDD</i> | MRAE (3°) | | |
| Dispositifs ad-hoc | R.593-86 | Équipements, installations, ouvrages, travaux ou activités dans le périmètre d'une INB sans être nécessaire à son exploitation, l'AE compétente est celle qui serait compétente si l'équipement (...) étaient implantés ou réalisés hors du périmètre d'une INB | |
| Prévention des conflits d'intérêts | R.122-24-2 | III - Projet pour lesquels le ministre (I 1°) estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts | AE du CGEDD |
| | | IV – Projets pour lesquels la MRAE (I 3°) estime se trouver dans situation de conflits d'intérêts | AE du CGEDD |

Les avis d'autorité environnementale 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'Aarhus¹⁷ 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.

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.

¹⁷ 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.

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 grief¹⁸. 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 précisent¹⁹ : « *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) ».*

¹⁸ 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).

¹⁹ 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)



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



IGEDD

**INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**