

n°- 007285-01

juin 2011

L'autorité environnementale en directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergies et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**



CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 007285-01

**L'autorité environnementale en directions
régionales de l'environnement, de l'aménagement
et du logement**

établi par

Bernard BRILLET

Inspecteur général de l'administration du développement durable

Jean CHAPELON

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Marie-Pierre DOIZELET

chargée de mission

Alain FEMENIAS

Ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts

Jérôme LAURENT

Membre permanent du CGEDD

Éric SESBOUE

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

avec l'appui de 16 auditeurs des MIGT

juin 2011

Sommaire

Résumé.....	5
Introduction.....	9
1.L'autorité environnementale : un avis donné à entendre pour le public.....	11
1.1.Un avis « spécifique »en matière d'environnement	11
1.1.1.L'expression d'une responsabilité particulière	11
1.1.2.Fruit de l'émergence sociétale du pilier environnemental au niveau international et européen	12
1.1.3.Inscrite dans l'esprit des tables de la loi française.....	16
1.2.Une autorité environnementale éclairée par l'expérience et les jurisprudences du droit de l'environnement de l'Union européenne	17
1.2.1.L'effet direct des directives européennes dans l'ordre juridique des États membres.....	18
1.2.2.Le recours aux principes généraux du droit : le recours systématique au principe de précaution	18
1.2.3.Les enseignements de la jurisprudence européenne en matière d'évaluation environnementale.....	18
1.2.4.Les enjeux juridiques, financiers et politiques d'une bonne application du droit européen de l'évaluation environnementale.....	19
1.2.4.1.La nouvelle donne, le cadre juridique et financier plus contraignant du traité de Lisbonne une procédure allégée et des sanctions plus rapidement imposées.....	19
1.2.4.2.Les sanctions par la suspension ou l'annulation de la participation financière de l'UE à des projets, plans ou programmes co-financés par l'Union européenne... ..	20
1.3.L'autorité environnementale(AE) : une institution encore naissante en France.....	20
1.3.1.Institution des différents niveaux d'AE	20
1.3.2.Les travaux antérieurs à l'audit.....	24
1.3.3.Premières mises en œuvre : une émergence tâtonnante.....	25
2.L'audit sur le terrain : l'exercice de la fonction d'autorité environnementale en DREAL.....	27
2.1.Méthodologie.....	27
2.1.1.La commande et son contexte.....	27
2.1.2.Le cadrage de l'audit sur l'exercice de l'autorité environnementale (AE) locale	28
2.1.3.Les différentes investigations.....	29
2.1.3.1.Le questionnaire d'enquête : élaboration, échantillonnage, déploiement.....	29
2.1.3.2. Les entretiens : méthodes, échantillonnage.....	30
2.1.4.Les auditeurs, mode d'exploitation	30
2.1.5.Le rapport de l'audit	32
2.2.Résultats et retours des investigations dans les services déconcentrés	32

2.2.1.L'exercice de l'autorité environnementale en services déconcentrés : résultats du questionnaire et premiers constats de la situation en DREAL au second semestre 2010.....	33
2.2.1.1. Qui effectue les missions d'autorité environnementale ? Quelle est l'organisation de la DREAL à cet effet ?.....	33
2.2.1.2. Les moyens mobilisés (y compris en ETP).....	34
2.2.1.3.La chaîne de l'autorité environnementale	40
2.2.1.4..Comment est assurée la mission d'autorité environnementale ?.....	42
2.2.1.5. Le contenu des rapports présentés à l'autorité environnementale (études d'incidences et études d'impacts).....	44
2.2.1.6. La publicité sur l'avis de l'autorité environnementale, et les suites données dans le dossier d'enquête publique.....	52
2.2.1.7. Cohérence des avis émis par les différentes autorités environnementales	55
2.2.2.Analyse de dossiers recueillis sur le terrain	57
2.2.2.1. Procédures d'élaboration de l'avis AE et démarche qualité.....	57
2.2.2.2. Qualité de la formulation des avis de l'AE déconcentrée.....	59
2.2.2.3. Avis conclusifs ou non ? Quels effets des avis sur les modifications apportées aux projets ?.....	61
2.2.2.4. Reformulation par les Préfets des avis des DREAL.....	62
2.2.2.5. Stratégie préfectorale de la délégation de signature	65
2.2.3.Retour des synthèses des MIGT.....	66
2.3.Les auditions des AE nationales	68
2.3.1.L'AE du CGEDD.....	68
2.3.1.1.Spécificité des compétences environnementales de l'autorité environnementale..	69
2.3.1.2.Historique de l'installation de l'autorité environnementale.....	69
2.3.1.3.Incidences de la réforme de l'administration territoriale sur l'exercice de l'AE.....	70
2.3.1.4.Spécificité de l'autorité environnementale du CGEDD.....	71
2.3.1.5.Relations avec les autres AE.....	73
2.3.1.6.Démarche qualité	74
2.3.1.7.Charge de travail et hiérarchie des dossiers pour l'Autorité environnementale du CGEDD.....	75
2.3.1.8.Pourrait-on envisager une autorité environnementale nationale unique ?.....	75
2.3.2.L'AE du CGDD.....	75
2.3.2.1.Champ d'activité	75
2.3.2.2.Publication des avis d'AE du CGDD	76
2.3.2.3.Effet de l'avis d'AE du CGDD	76
2.3.2.4.Les relations avec les autres AE : quels éléments pour une politique ?.....	76
3.Analyse et éclairage des points saillants.....	79
3.1.Les réponses aux questions posées	79

3.1.1.L'organisation des services déconcentrés.....	79
3.1.2.Les modalités de signature des projets d'avis rédigés par la DREAL et leur mise à disposition du public.....	80
3.1.3.La politique adoptée à l'égard des avis tacites en DREAL et en préfecture.....	82
3.1.4.La prise en compte de ces avis dans le dossier mis à l'enquête par le pétitionnaire, puis dans la décision d'autorisation du projet, et les éventuelles suites contentieuses.....	82
3.1.5.L'adéquation entre la mission de production des avis et les moyens.....	83
3.1.5.1.Informations issues du questionnaire	83
3.1.5.2.Informations complémentaires issues des remontées des DREAL, du CGDD et du CGEDD en mai 2011.....	83
3.1.5.3.De l'importance de la qualité des ressources humaines	85
3.1.6.La comparaison sur la forme et sur le fond des avis émis par les différentes autorités environnementales	86
3.1.7.Les spécificités propres à certains dossiers.....	86
3.2.La spécificité du point de vue donné à entendre.....	86
3.2.1.Qualité, pertinence et forme de la parole construite.....	86
3.2.2.Qui est le porte-voix ?	88
3.3. Pertinence et efficacité.....	90
3.3.1.Efficacité pour la décision publique.....	90
3.3.1.1.L'avis doit servir à tous les bénéficiaires du processus conduisant à l'approbation	91
3.3.1.2.L'avis doit être exempt de tout biais ou dérive affectant son caractère objectif, neutre et didactique, donc indépendant.....	93
3.3.1.3.L'avis doit être basé sur une doctrine partagée au niveau national comme au niveau local et diffusée sous forme de guides de procédures et de présentation de bons exemples.....	94
3.3.2.Efficacité pour les bénéficiaires usagers (santé, cadre de vie).....	94
3.3.3.Effet sur l'environnement (biens publics).....	95
3.4.Comment l'AE contribue-t-elle au principe d'intégration environnementale ?.....	96
4.Vers une nouvelle étape pour l'exercice de l'autorité environnementale en France.....	99
4.1.Principes et bases de raisonnement	99
4.1.1.La spécificité de l'autorité environnementale.....	99
4.1.2.La qualité de l'expertise.....	100
4.1.3.La cohérence et l'équité de traitement.....	101
4.1.4.Du bon usage de la délégation pour progresser.....	102
4.1.5.L'évaluation de l'exercice de la fonction d'autorité environnementale.....	103
4.2. Évolutions nécessaires des fonctions de pilotage pour améliorer le rôle d'autorité environnementale	103

4.2.1. Le renforcement du portage institutionnel de la politique publique de l'AE, par le CGDD	104
4.2.2. Renforcer le rôle pivot des DREAL.....	104
4.2.3. Réduire le nombre des AE et les rendre plus cohérentes.....	105
4.2.3.1. Une seule AE par région	105
4.2.3.2. Une seule AE pour les maîtrises d'ouvrage ministérielles	107
4.3. Quel est le meilleur cadre pour l'adoption des avis de l'AE.....	108
4.3.1. Formulation dans un cadre administratif régional.....	109
4.3.2. L'option privilégiée : Adoption de l'avis par des autorités délibératives collégiales d'experts opérant par région et responsables en propre	111
4.3.3. Comparaison des solutions analysées pour la seule phase de l'adoption de l'avis de l'autorité environnementale.....	113
4.4. Dialogue avec les parties prenantes	114
Conclusion : l'autorité environnementale : une politique publique à soutenir et à promouvoir.....	115
Annexes	120
1- Lettre de mission.....	121
2- Questionnaire envoyé aux DREAL.....	124
3- La constitution – Charte de l'environnement de 2004.....	131
4- Tableau – Organisation des entretiens « AE en DREAL ».....	132
5- Histogrammes de dépouillement des réponses sur le contenu des rapports environnementaux reçus par l'AE en DREAL (questions du groupe 5).....	134
6- Enquête CGDD mai 2011 auprès des DREAL Observations.....	136
7- Glossaire des sigles et acronymes.....	138
8- Recommandations	142

Résumé

La France a progressivement développé les modalités de prise en compte de l'environnement depuis 1976 notamment en application des directives européennes relatives à certains projets plans et programmes. Cette prise en compte s'appuie en particulier sur une démarche d'évaluation environnementale présentée dans un rapport environnemental, ou dans une étude d'impact, que doivent produire les maîtres d'ouvrage et pour laquelle un avis d'une autorité environnementale doit être élaboré et rendu public. Cette autorité environnementale est exercée, au plan déconcentré, par les préfets sur la base d'avis préparés par la direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement (DREAL).

Quelques mois après la diffusion de la circulaire du 3 septembre 2009 qui a mis en place pour les projets et conforté pour les plans/programmes cette organisation, Madame la Commissaire générale du développement durable a demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de diligenter une mission d'audit sur les conditions de mise en œuvre de la fonction d'autorité environnementale en DREAL portant plus particulièrement sur les points suivants :

- l'organisation des services pour la production des avis de l'autorité environnementale,
- les modalités de signature des projets d'avis par l'autorité environnementale,
- la politique adoptée à l'égard des avis tacites,
- la prise en compte des avis formulés,
- l'adéquation entre la mission de production de ces avis et les moyens mobilisés,
- la comparaison entre les avis émis par les différentes autorités environnementales,

l'audit devant à partir de cette analyse, proposer les inflexions utiles au dispositif de production des avis.

Cette mission a été conduite en étroite collaboration avec deux autres missions, lancées peu après, portant sur la qualité des études d'impact fournies par les bureaux d'études et l'éventuelle certification/accréditation de ces derniers d'une part, sur l'amélioration des procédures d'instruction des projets soumis à études d'impact d'autre part.

Les principaux constats et conclusions de l'audit sont les suivants :

1. Globalement, la fonction d'autorité environnementale a bien été prise en charge par les DREAL qui se sont organisées en conséquence lors de leur création.
2. Les organisations adoptées sont de deux grands types : soit un pôle autorité environnementale spécifique (situation majoritaire), soit une autorité environnementale répartie entre les différents services chargés de l'instruction ou du portage des politiques de développement ; des solutions mixtes existent aussi : un pôle autorité environnementale et parallèlement, l'inspection des installations classées exerçant cette fonction pour les installations classées industrielles (ICPE). Plus encore que le choix entre ces options, la mission insiste sur le respect d'une démarche qualité qui nécessite beaucoup de collégialité, au sein de la DREAL comme avec les autres services ou établissements publics sollicités.
3. Il est difficile de pouvoir dénombrer précisément les agents dédiés à cette mission spécifique -équivalents temps plein (ETP) non clairement identifiés dans un budget opérationnel de programme (BOP)- et l'on peut craindre dans un proche avenir des difficultés importantes compte tenu de l'afflux des dossiers alors même que le personnel est resté constant et n'a que

très peu bénéficié des «emplois Grenelle». Ces chevilles ouvrières indispensables ont besoin d'un renforcement substantiel et rapide tant en chargés d'études qu'en cadres expérimentés.

4. On observe un nombre non négligeable d'avis tacites. Dans certains cas même, le choix d'un avis tacite est voulu et permet de régler la divergence de position entre la préfecture et la DREAL. La mission recommande d'une part, de modifier l'interprétation de l'avis tacite en « sans observation » plutôt que « réputé favorable » et d'autre part de mettre en place une véritable politique qui permette d'éviter les avis tacites et de détecter rapidement les dossiers à enjeux.
5. Les avis émis sont souvent conclusifs (favorables ou défavorables). Pour éviter toute ambiguïté d'interprétation et de compréhension sur le rôle effectif que doit tenir l'Autorité environnementale et le clarifier tant auprès des maîtres d'ouvrage que vis-à-vis du public auquel il est destiné, la mission suggère que dans le contexte administratif actuel ces avis ne soient pas conclusifs. Cependant, en cas de risque d'atteinte grave ou irréversible à l'environnement, ils doivent être particulièrement argumentés afin que les décideurs puissent agir en opportunité.
6. Pour répondre au droit d'information du public il est proposé de créer un fichier public_des avis rendus par les autorités environnementales, ce qui permettra leur capitalisation et constituera un retour d'expérience progressif.
7. Les aspects les plus délicats ont trait à la formulation de l'avis et à la délégation de signature. La nature de l'avis de l'Autorité environnementale est souvent mal comprise. Il ne s'agit pas de donner un avis sur l'opportunité d'une opération mais sur la qualité d'un dossier d'évaluation environnementale et sur la façon dont le projet, plan, programme, prend en compte les enjeux environnementaux. Un avis critique de l'Autorité environnementale ne préjuge en rien de la décision finale. Cependant le fait d'avoir confié au préfet la responsabilité de signer les avis de l'Autorité environnementale est source de confusion puisque c'est un préfet - parfois le même - qui sera amené à signer l'autorisation lorsque la décision est de la compétence de l'État. Certains préfets ont d'ailleurs exprimé leurs difficultés à assumer cette double fonction. Concrètement, on constate qu'en général, les préfets ont donné délégation à leur DREAL ou sinon signent le plus souvent sans modification, ou avec des observations mineures, les avis qui leur sont proposés. A l'inverse, dans des cas particuliers portant sur des enjeux importants, les avis sont fortement modifiés par certains préfets, quand ces derniers ne substituent pas, en contradiction avec l'esprit des textes, leur propre avis à celui du service régional. L'avis de l'autorité environnementale devant contribuer à la qualité de la prise en compte de l'environnement, il est contre productif d'édulcorer la proposition experte de la DREAL, sachant que les tribunaux sanctionnent sévèrement les décisions basées sur des études d'impact insuffisantes.
8. Pour assurer une meilleure crédibilité de l'avis de l'Autorité environnementale, la mission recommande de mettre fin immédiatement à la pratique de consultation des préfets de départements sur le projet d'avis de la DREAL lorsqu'il est soumis à la signature du préfet de région.
9. **Pour assurer pleinement la crédibilité de l'avis de l'Autorité environnementale vis à vis du public la mission recommande de dissocier clairement l'autorité garante de la dimension environnementale, de l'autorité qui décide.**

10. Des hypothèses d'amélioration de la qualité des avis sont examinées :

Pour améliorer la qualité des avis, la mission a étudié **plusieurs propositions** permettant de rendre l'Autorité environnementale régionale distincte de l'autorité décisionnelle, tout en préservant la qualité de la mission des DREAL.

Le raisonnement suivant a été conduit :

Le dispositif français a prévu d'adosser la fonction d'autorité ayant des compétences spécifiques en matière d'environnement à une autorité administrative de l'État, ce qui suppose d'identifier la structure adaptée pour l'exercer au niveau régional.

Pour limiter les niveaux d'exercice de l'Autorité environnementale, et disjoindre le niveau géographique de son exercice de celui de l'autorité décisionnelle, il est possible de privilégier une organisation administrative déconcentrée réduite à une seule autorité environnementale par région.

Hypothèse a) : le préfet de région. Pour limiter les dérives actuellement constatées, il faut appeler son attention, s'il ne donne pas délégation de signature à la DREAL, sur l'importance de la prise en compte de l'environnement formulée par l'autorité environnementale (études d'impacts de qualité ainsi que la façon dont le projet, plan ou programme prend en compte l'environnement). Pour les projets ou plans et programmes pour lesquels le préfet de région (ou le préfet de bassin) est lui-même autorité décisionnelle, l'autorité environnementale pourrait être exercée par la formation actuelle du CGEDD.

Hypothèse b) Le DREAL, en sa qualité de directeur d'un service en charge spécifiquement de l'environnement deviendrait AE.

Cette deuxième hypothèse serait préférable car la relation de subordination entre autorité décisionnelle et autorité environnementale serait atténuée. Il serait cependant difficile de la mettre en œuvre parce que les dispositions spécifiques désignant un service de l'État doté d'une mission précise sur laquelle le préfet n'exerce exceptionnellement aucune compétence hiérarchique sont rarement instaurées.

11. Préconisation : une autorité environnementale nationale, collégiale, et d'autres collégialités délibératives régionales, oeuvrant en réseau et responsables en propre

A ce niveau de réflexion et pour répondre à la nécessaire amélioration du dispositif actuel, il est apparu utile d'approfondir le raisonnement et d'ouvrir une nouvelle voie fondée directement sur les orientations du Conseil d'État lors de la création de l'Autorité environnementale du CGEDD, privilégiant **l'autorité délibérative collégiale des experts** sur l'organisation administrative. Cela nous conduit à ne retenir que la solution d'autorités environnementales régionales appuyées par les Dreal, qui délibèrent collégalement et fonctionnent en réseau avec l'autorité environnementale nationale.

Première option : **une autorité environnementale par région, cohérente avec l'Autorité environnementale nationale** : les DREAL préparent l'avis d'une autorité environnementale régionale. Cet avis est formulé par délibération collégiale d'experts régionaux nommés sur proposition des préfets de région. Cette collégialité adossée au CGEDD est présidée par l'un de ses membres (niveau national ou MIGT).

La répartition des dossiers entre les niveaux national et régional reposera autant sur l'importance des projets et des enjeux au regard des compétences régionales mobilisables que sur la nature du maître d'ouvrage.

Deuxième option : le raisonnement pourrait être poussé plus loin en envisageant d'adosser la fonction d'AE à une autorité administrative indépendante (AAI), s'appuyant sur les DREAL, à l'image de l'autorité de sûreté nucléaire (ASN).

12. Les recommandations formulées par ce rapport visent l'amélioration des principes, des méthodes, de la qualité, et de l'organisation de la fonction d'autorité environnementale.

Les textes actuels devront alors être modifiés en conséquence, essentiellement sous la forme de décrets, sauf dans l'hypothèse de la création de l'AAI qui fait appel à un dispositif législatif.

Introduction

La prise en compte de l'environnement dans les politiques publiques et notamment dans l'instruction des décisions relatives à certains projets, plans, programmes, s'appuie notamment sur une démarche d'évaluation fondée sur un rapport environnemental ou une étude d'impact que doivent produire les maîtres d'ouvrage et pour laquelle un avis de l'autorité environnementale doit être élaboré et rendu public.

Cette autorité environnementale est exercée, sauf cas particuliers qui relèvent du ministre en charge de l'environnement ou du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), par le préfet de région pour les projets, et plusieurs niveaux de préfets pour les plans programmes qui rendent cet avis, préparé par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), en liaison avec d'autres services de l'État. Le cadre de l'exercice de ce dispositif a été notamment fourni par la circulaire du 3 septembre 2009 en laissant la possibilité d'adaptations régionales. Après quelques mois de mise en place, Madame la Commissaire générale du développement durable a demandé au CGEDD de diligenter une mission d'audit sur les conditions d'assistance des DREAL à la fonction d'autorité environnementale par les DREAL, et de formuler des propositions d'amélioration du dispositif de production de ces avis, en complément d'une enquête réalisée par ses propres services au printemps 2010.

Cet audit a porté suivant les termes mêmes de la lettre de mission (jointe en annexe 1), sur les points suivants :

- organisation des services pour la production des avis de l'autorité environnementale,
- modalités de signature des projets d'avis par l'autorité environnementale,
- politique adoptée à l'égard des avis tacites,
- prise en compte des avis formulés,
- adéquation entre la mission de production de ces avis et les moyens,
- comparaison entre les avis émis par les différentes autorités environnementales.

L'audit doit, à partir de cette analyse, proposer les inflexions utiles au dispositif de production des avis ainsi qu'à certaines procédures d'instruction.

Cette mission a été conduite en étroite collaboration avec notamment deux autres missions simultanées portant sur la qualité des études d'impact fournies par les bureaux d'études et leur éventuelle certification d'une part, et sur les procédures d'instruction des projets soumis à études d'impact d'autre part.

L'intégration de l'environnement dans les politiques ou les actions s'effectue, outre la responsabilité du maître d'ouvrage au titre du projet dont il est porteur, par l'autorité administrative qui approuve ou arrête ses décisions en tenant compte de la nécessaire préservation de l'environnement conjointement à la prise en compte des besoins économiques de développement et d'aménagement des territoires et des attentes de la société sur l'ensemble de ces enjeux. Or, pour être en mesure de motiver une décision sur la base de ces trois types de considérations, il est nécessaire de disposer d'une vision suffisamment éclairée pour chacun d'entre eux. Si les acteurs économiques savent motiver leurs projets et si les citoyens, les habitants, leurs mandataires et leurs élus sont également en mesure d'exprimer leurs attentes, les

enjeux environnementaux par contre ne peuvent être perçus correctement qu'au moyen d'une démarche d'évaluation comportant, dans un « rapport » les aspects suivants :

- Le champ environnemental comprend tous les domaines identifiés ou non des politiques publiques relatives aux ressources naturelles (dont la préservation de la biodiversité ordinaire et remarquable), l'eau, sous ses aspects qualitatifs et quantitatifs, la lutte contre le changement climatique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), la qualité du cadre de vie, notamment au titre des aspects de la santé et de la sécurité des populations en liaison avec leur environnement (l'air, le bruit, les pollutions diverses et les déchets, la prévention des risques naturels ou technologiques...) ainsi que les aspects culturels afférents (paysages, patrimoine...).

- Les principes d'évitement, de réduction ou de compensation des impacts environnementaux doivent être mis en œuvre, dès le stade de la conception même des projets ou des plans programmes grâce à :

- une connaissance suffisante de l'état initial de l'environnement et des enjeux identifiables,
- une évaluation environnementale des impacts du projet ou du plan programme qui permette dès sa conception de les éviter, de les réduire et si possible de les compenser.

L'information du public sur les impacts environnementaux potentiels du projet est une obligation ainsi que sa participation à la décision publique.

L'avis de l'autorité environnementale sur la qualité de cette évaluation est donc un moment particulier et fort dont les fondements sont analysés dans une première partie de ce rapport pour mieux cerner les enjeux et marquer l'intérêt de cet audit national.

Au cours du second semestre 2010, l'audit a été conduit auprès de toutes les DREAL métropolitaines ; le questionnaire utilisé (joint en annexe 2), les entretiens menés et les documents étudiés ont permis de rassembler des éléments qui sont analysés dans une seconde partie et conduisent à dégager les premières recommandations au niveau de l'organisation des services déconcentrés et de la fonction de production de l'avis de l'autorité environnementale.

Enfin, et malgré une pratique des études d'impact remontant à plus de trente ans depuis les lois de 1976, l'expression d'un avis « spécifique » ou expert apparu récemment dans le droit français sur la prise en compte de l'environnement dans les projets soumis à autorisation met en lumière encore beaucoup de points sensibles au niveau des acteurs que sont les maîtres d'ouvrage, le public, les décideurs, en particulier l'État dans les différents rôles qu'il doit tenir. Cela justifie qu'une analyse particulière, dans une troisième partie, conduise à formuler des recommandations complémentaires d'intérêt national et propose dans une quatrième partie une nouvelle étape dans la structuration de l'exercice de l'autorité environnementale en France.

1. L'autorité environnementale : un avis donné à entendre pour le public

Au plan du droit, l'autorité environnementale émet un avis simple sur le rapport environnemental du maître d'ouvrage et sur la façon dont le projet, plan ou programme prend en compte l'environnement (avis dont la portée juridique directe est certes limitée puisqu'il ne s'agit pas d'un avis conforme mais dont l'effet peut être important dans la motivation de l'erreur manifeste d'appréciation). L'avis de l'autorité environnementale est néanmoins indispensable, l'absence de saisine étant juridiquement «*attaquable*». L'avis de l'autorité environnementale constitue l'un des éléments préalable à l'acte juridique d'autorisation dévolu à l'autorité compétente en matière d'autorisation (termes des directives européennes), en l'occurrence le préfet en tant qu'autorité décisionnelle¹, pour le champ de l'audit.

1.1. Un avis «*spécifique*» en matière d'environnement

1.1.1. L'expression d'une responsabilité particulière

Les textes fondateurs sont les deux directives «*évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE)*» et «*évaluation stratégique environnementale (ESE)*» :

- **Directive 1985/337 du 27 juin 1985 modifiée concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (EIE)**. Elle vise à la fois à ce que :

1/ le maître d'ouvrage intègre l'environnement dans sa dimension la plus large dès la conception du projet par une évaluation environnementale ;

2/ soit produit un avis par une autorité environnementale² spécifique ;

3/ l'information précoce du public et des autres parties prenantes leur permettent de contribuer réellement à la prise de décision, (*conformément à l'amendement intervenu en 2003 sur cette directive suite aux dispositions de la convention d'Aarhus sur la participation du public dans la prise de décision et l'accès à la justice pour les citoyens, ce qui peut tout à fait justifier la nécessité d'un avis d'une autorité environnementale permettant de mieux informer le public*) ;

4/ la décision prise par l'autorité compétente soit rendue publique ainsi que sa motivation environnementale.

L'ensemble de ces éléments est alors de nature à favoriser l'intégration de l'environnement dans la mise en œuvre des projets.

- **Directive 2001/42 du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (ESE)** : elle vise à compléter la directive

¹ Ou moins souvent l'exécutif d'une collectivité territoriale.

² Doivent être consultées «*les autorités ayant des responsabilités spécifiques en matière d'environnement*»

EIE en permettant une intégration de l'environnement dans les décisions publiques à l'amont des projets, lorsque les plans ou programmes qui prévoient ou permettent ces projets sont esquissés puis approuvés. La démarche d'évaluation environnementale, exposée plus clairement et plus globalement par cette nouvelle directive, est analogue tant en ce qui concerne :

- 1/ la production d'une évaluation environnementale à la charge du maître d'ouvrage ;
- 2/ que l'exercice des différentes responsabilités : du public incluant les parties prenantes, de l'autorité environnementale et de l'autorité décisionnelle.

Elle introduit également de façon explicite le suivi ultérieur des incidences notables sur l'environnement pour engager des mesures appropriées.

Ces deux directives transposées dans l'ordre juridique interne imposent donc l'obligation générale de procéder à une évaluation environnementale pour tout projet, plan ou programme, dans les conditions fixées par ces directives.

Cette évaluation environnementale est un processus en quatre temps :

- elle est élaborée par le maître d'ouvrage ;
- sa qualité est appréciée tant sur la forme que sur le fond au moyen de l'avis formulé par une autorité environnementale (AE) spécifique ;
- elle est mise ainsi que l'avis à disposition des publics concernés ;
- l'ensemble constitué par l'évaluation environnementale, l'avis de l'AE et les résultats de la consultation du public servent d'éléments de motivation de la décision prise par l'autorité compétente.

1.1.2. Fruit de l'émergence sociétale du pilier environnemental au niveau international et européen ...

dont on peut rappeler quelques étapes internationales :

- Le **rapport Brundtland** (publié en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement des Nations Unies) définit la politique nécessaire pour parvenir à un « développement durable » (« mode de développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs... »).
- La **Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement** tenue à Rio de Janeiro en juin 1992 a été marquée par l'adoption d'un texte fondateur de 27 principes clés pour l'action, intitulé « Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement » qui précise la notion de développement durable³. Plusieurs autres

³ Parmi ces principes doivent être signalés ceux de responsabilité commune mais différenciée des États (7) qui doivent promulguer des dispositions législatives efficaces en matière d'environnement (11), notamment en matière d'études d'impact (17) ; les principes d'information et de participation du public aux décisions (10), de précaution (15), de pollueur-payeur (16) et de responsabilité en cas de dommages (13) sont affirmés.

documents, programmes ou conventions ont aussi été adoptés lors de cette conférence : le programme Action 21 ; la déclaration de principes concernant les forêts ; la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique ; la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique ; la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification.

... et que l'Europe a pris en compte de façon accrue avec :

- **Un haut niveau de protection de l'environnement** a été institué par le traité de Maastricht (décembre 1991). Les inquiétudes sur l'état de l'environnement font régulièrement l'objet de publications par l'Agence européenne de l'environnement.

Aussi le traité de Lisbonne place désormais la poursuite d'un « *niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement* » parmi les premiers objectifs de l'Union (article 3.3 du traité de l'Union européenne), point qui est développé dans l'article 191 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

C'est ce principe de « niveau élevé » qui conduit l'union européenne à s'engager dans des ambitions égales ou supérieures aux autres Nations en matière de lutte contre le changement climatique par exemple ou encore « reach ».

- **Le principe d'intégration de l'environnement dans les politiques et actions** de l'Union européenne (article 11 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), principe introduit par le Conseil européen de Cardiff (juin 1998), qui vise à *intégrer les questions environnementales dans toutes les politiques et activités communautaires pour tendre vers le développement durable*. Ce principe conduit ainsi à la rédaction d'une initiative phare dans la stratégie Europe 2020 visant une utilisation efficace et durable des ressources ainsi qu'à une politique détaillée par la stratégie européenne du développement durable (2006). Il motive notamment la nécessité d'une évaluation de l'impact sur l'environnement des propositions de la Commission ayant un effet potentiel significatif sur celui-ci.
- **Un corpus d'engagements communautaire** consolide progressivement ce pilier environnemental (plus de 250 directives ou règlements fixant progressivement pour certaines des objectifs de résultats avec un échéancier impératif dans de très nombreux champs (biodiversité avec les directives oiseaux et habitats, qualité de l'eau et des milieux aquatiques avec le directive cadre sur l'eau et la directive cadre stratégie milieux marins, énergies renouvelables du paquet énergie-climat, etc.).
- **La Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière** (ESPOO, 1991) stipule les obligations des Parties d'évaluer l'impact sur l'environnement de certaines activités au début de la planification, ainsi que l'obligation générale des États de notifier et de se consulter sur tous projets majeurs à l'étude susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important sur l'environnement.

Le protocole de cette convention relatif à l'évaluation stratégique environnementale adopté à Kiev en 2003, porte sur l'évaluation de l'impact des plans et programmes.

-
- **La Convention d'Aarhus et sa déclinaison directe ou indirecte dans au moins 5 directives européennes :**
 - La Convention de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, dite **Convention d'Aarhus**, a été adoptée le 25 juin 1998 et est entrée en vigueur le 30 octobre 2001. Liant les droits environnementaux et les droits de l'homme (par référence à l'article 1 de la Déclaration de Stockholm de juin 1972 sur l'environnement humain) et reconnaissant l'obligation envers les générations futures, cette convention n'est pas seulement un accord environnemental ; c'est également une convention sur la responsabilisation, la transparence et la réactivité des autorités publiques puisqu'elle accorde des droits au public et impose aux Parties et aux autorités publiques des obligations concernant l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice. Sa transposition a donné lieu à :
 - La directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003 concernant **l'accès du public à l'information en matière d'environnement** traite d'une part, de la mise à disposition sur demande des informations environnementales ainsi que des dérogations qui peuvent y être apportées et du recours en cas de refus de communication, d'autre part de la diffusion des informations environnementales par les autorités publiques et de leur qualité.
 - La directive 2007/2 du 14 mars 2007 dite **INSPIRE** conforte la qualité des informations de la précédente en établissant une infrastructure d'information géographique au niveau de l'Union visant notamment à l'interopérabilité, au partage et à la mise à disposition des données.
 - La directive 2003/35 du 26 mai 2003 complète la directive ESE sur la participation du public sur certains plans et programmes et surtout modifie sensiblement en la complétant la directive EIE en ce qui concerne la **participation du public et l'accès à la justice**.
 - La directive 2004/35 du 21 avril 2004 sur la **responsabilité environnementale** en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (atteinte aux espèces et habitats naturels, à l'eau ou au sol), précise notamment dans ses articles 12 et 13 les demandes d'actions et des procédures de recours. Il s'agit donc d'assurer financièrement, de façon préventive ou curative, l'atteinte aux milieux, ce qui est différent et va au-delà des préjudices supportés par des personnes physiques ou morales du fait d'altération accidentelle de l'environnement.

1. Afin de favoriser la participation du public aux décisions l'État doit porter les enjeux environnementaux (profil environnemental par exemple) et veiller à mettre ou faire mettre à disposition du public toutes les informations environnementales (Convention d'Aarhus), notamment celles au titre du suivi des effets des décisions sur les milieux.

- **Relations entre les deux directives 1985/337 du 27 juin 1985 modifiée concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (EIE) et 2001/42 du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des**

incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (ESE), d'une part entre elles, d'autre part avec les autres directives sectorielles.

- S'agissant de la relation entre les directives 1985/337 et 2001/42, leur application n'est pas exclusive l'une de l'autre. L'État membre doit définir ce qu'est un projet et ce qu'est un plan ou programme. Dans l'arrêt Kraajveld, la Cour de justice de l'Union européenne a indiqué que le champ d'application et l'objectif de la directive 1985/337 étaient étendus. Par ailleurs, la directive 2001/42 prévoit «qu'une évaluation environnementale effectuée au titre de la présente directive est sans préjudice des exigences de la directive 1985/337, ni d'aucune autre disposition législative communautaire...». Il faut entendre par cette disposition que les autres dispositions législatives communautaires relatives à l'évaluation environnementale s'appliqueront cumulativement avec la directive 2001/42. C'est le cas notamment de la directive 1985/337.
- Concernant la cohérence et la mutualisation entre ces différentes directives, et pour les obligations issues de la directive 2001/42 et celles des autres dispositions communautaires, les États membres peuvent prévoir des procédures coordonnées. Il est donc possible d'intégrer les exigences des différentes directives. L'une des différences fondamentales est que les directives 2001/42 et 1985/337 prévoient un système de consultation obligatoire, notamment des autorités environnementales, qui n'existe pas dans les autres directives.
- Tout un corpus d'autres **directives sectorielles** (eau, nature, déchets, réduction des gaz à effet de serre, etc.), et de règlements (fonds structurels, programmes opérationnels...) viennent par ailleurs consolider cette dimension des études d'incidences et de l'évaluation environnementale entre elles et avec les autres directives sectorielles (incidences vis-à-vis de l'eau et des milieux aquatiques, incidences vis-à-vis des sites Natura 2000 et des espèces protégées relevant des directives habitats faune, flore et oiseaux).
- La directive 2008/1 du 15 janvier 2008 relative à la **prévention et à la réduction intégrées de la pollution (IPPC)** vise à prévenir et réduire les pollutions industrielles en complément de la directive EIE, notamment en traitant des conditions d'autorisation des installations existantes, des autorisations de nouvelles installations et de leurs conditions ainsi que des meilleures techniques disponibles et de leur évolution, et de l'accès à l'information et de la participation du public à la procédure d'autorisation et des voies de recours.
- Ces divers textes ainsi que les **avis administratifs rendus** (Commission d'accès aux documents administratifs) ou **décisions jurisprudentielles** (Conseil d'État) confirment que le droit d'accès à l'information environnementale est spécifique, à la fois plus précoce et plus large que celui concernant l'information classique détenue par les autorités publiques. Ils soulignent également, au-delà des obligations de mise à disposition de l'information environnementale, que ces autorités ont le devoir d'être pro-actives en matière de protection de l'environnement ou de réparation des dommages qui lui sont causés.

1.1.3. Inscrite dans l'esprit des tables de la loi française

- **La Charte de l'environnement** (annexe 3) créant des droits et devoirs introduits dans le préambule de la **Constitution** (loi constitutionnelle du 1er mars 2005) marque une évolution importante dans la hiérarchie des normes en France, seul État membre de l'Union européenne à disposer d'une norme supérieure, formellement extérieure à la Constitution et qui entraîne des conséquences juridiques et judiciaires majeures : les principes de prévention, de précaution, de l'information-participation et pollueur-payeur du code de l'environnement acquièrent une force constitutionnelle et sont complétés par les principes d'intégration de l'environnement dans les politiques publiques, de responsabilité et d'éducation.
 - La charte et ses considérants mettent en œuvre les principes généraux du droit que l'on retrouve d'ailleurs dans les traités de l'union européenne (TUE) et traité de fonctionnement de l'union européenne (TFUE)
 - Article 1 : le droit de vivre dans un environnement sain et respectueux de la santé
 - Article 5 : le principe de précaution
 - Article 6 : le principe de développement durable
 - Article 7 : le droit à l'information et à la participation
 - Les notions de patrimoine commun, de droit de l'homme à un environnement sain, de droits et devoirs des citoyens en matière d'environnement et de développement durable sont ainsi affirmées ou renforcées.
- Mesures récentes d'intégration de l'environnement dans les politiques publiques par des lois constitutionnelles et organiques.

La loi organique du 15 avril 2009 a par exemple institué l'évaluation *ex-ante* systématique des projets de loi, notamment au regard de leurs effets environnementaux, en tenant compte du droit européen. La loi organique du 28 juin 2010 complétant les compétences du Conseil économique, social et environnemental (CESE) en ajoutant ce dernier qualificatif à la précédente institution mentionne qu'il « contribue à l'évaluation des politiques publiques à caractère économique, social ou environnemental ». La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur la base de laquelle cette réforme du CESE a été possible a aussi introduit le recours possible au référendum pour des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la Nation (art. 11 de la Constitution).

- **Code de l'environnement** : alors que les problématiques environnementales faisaient l'objet de textes épars, parfois intégrés dans d'autres codes, l'ordonnance 2000-914 du 18 septembre 2000 a permis de créer la partie législative du code de l'environnement. Les décrets du 02/08/2005, du 22/03/2007 et du 12/10/2007 ont complété sa partie réglementaire, permettant ainsi de regrouper dans un code unique des procédures et réglementations dispersées, à la base d'une première esquisse d'harmonisation des textes se poursuivant dans le cadre des lois Grenelle.
- **Enquêtes et débat publics**
 - **Enquêtes publiques** : la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement (dite Bouchardeau) étend considérablement le champ des enquêtes publiques à des opérations susceptibles

d'affecter l'environnement et fait désigner les commissaires-enquêteurs dont les compétences sont accrues par les présidents des tribunaux administratifs.

- **Débat Public** : cette procédure créée par la loi Barnier du 2 février 1995 prévoyant pour les opérations ayant un fort enjeu socio-économique ou ayant un impact significatif sur l'environnement, qu'« *un débat public peut être organisé sur les objectifs et les caractéristiques principales des projets, pendant la phase de leur élaboration* » et crée la Commission nationale du débat public (CNDP). Ces dispositions ont été confirmées et précisées par la loi démocratie de proximité du 27 février 2002.

Les deux lois environnementales des 10 et 19 juillet 1976 (protection de la nature et installations classées pour la protection de l'environnement) avaient sensiblement modifié les procédures administratives existantes. Néanmoins, seul l'article 2 de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature a réellement introduit les **études d'impact**. Ce texte a été complété par le décret (Installations classées pour la protection de l'environnement : ICPE) du 21 septembre 1997 préalable et dérogeant au décret d'application général du 12 octobre 1997. La France est l'une des Nations précurseurs en Europe dans l'institution des études d'impact avec un nombre d'études significatif. Cette situation est aujourd'hui corrigée par la mise en œuvre des directives dans les États membres et notamment du fait de l'introduction de l'analyse « au cas par cas ».

L'État doit donc appliquer le principe d'intégration de l'environnement qui oblige à une attitude pro-active préalable, une motivation solide des décisions des autorités décisionnelles, et une politique de suivi des décisions.

L'État doit mieux apprécier les mesures d'évitement, de réduction, de compensation des impacts dans les avis et décisions dans la diversité des champs de l'environnement.

Les deux dernières décennies du XXème siècle ont vu l'émergence puis la montée en puissance au même titre que l'aménagement des territoires, le développement économique ou le social d'un nouveau champ, l'environnement. Il se décline en termes spécifiques : économiques (eau, déchets, activités de dépollution, bureaux d'études), demande sociale en termes de proximité et de qualité ou de contentieux, disciplines scientifiques (connaissances et génie écologiques).

L'État doit faire preuve de pédagogie pour cette dimension environnementale auprès des maîtres d'ouvrage, des bureaux d'études et des parties prenantes.

1.2. Une autorité environnementale éclairée par l'expérience et les jurisprudences du droit de l'environnement de l'Union européenne

Un rappel rapide des règles fondamentales d'application du droit de l'Union européenne s'impose afin de mesurer le statut et la portée des directives européennes, particulièrement de leur effet direct. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne est d'application immédiate et dotée de l'autorité absolue de la chose jugée. Elle est l'un des paramètres essentiels pour apprécier les critères retenus quand la Cour censure une pratique. C'est pourquoi, les

différentes autorités environnementales investies par la loi devraient être informées de cette jurisprudence et de son évolution.

1.2.1. L'effet direct des directives européennes dans l'ordre juridique des États membres

Le Conseil d'État a lui-même reconnu récemment (le 30/10/09, arrêt Perreux) que « tout justiciable peut se prévaloir, à l'appui d'un recours dirigé contre un acte administratif non réglementaire, des dispositions précises et inconditionnelles d'une directive lorsque l'État n'a pas pris, dans les délais impartis par celle-ci, les mesures de transposition nécessaires... ».

L'arrêt Perreux de 2009 rejoint donc la position constante de la Cour de justice de l'Union européenne – qui dès 1974 (arrêt Van Duyn jusqu'au dernier arrêt du 10/1/10 Kükükdecevi) considérait que tout justiciable pouvait invoquer directement les dispositions d'une directive communautaire non transposée, « à condition qu'elles soient précises et inconditionnelles... ».

La position du Conseil d'État, même tardive, s'inscrit de toutes façons dans les obligations de la Constitution française qui consacre désormais une obligation de transposition des directives.

A cela s'ajoute évidemment le nouveau contexte de l'adoption de la Charte de l'environnement.

La directive lie tout État membre destinataire quant aux résultats à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. La Cour de justice de l'Union européenne interprète cette disposition de manière très stricte. L'obligation pour un État membre de prendre toutes les mesures nécessaires pour atteindre le résultat prescrit par une directive est une obligation contraignante imposée par le traité et par la directive elle-même.

1.2.2. Le recours aux principes généraux du droit : le recours systématique au principe de précaution

Le principe de précaution, le principe de prévention et le principe d'intégration sont largement utilisés dans les contentieux liés à l'application des directives communautaires qui traitent de l'évaluation environnementale.

1.2.3. Les enseignements de la jurisprudence européenne en matière d'évaluation environnementale

Cette jurisprudence est abondante dans le domaine de l'évaluation environnementale et de nombreux arrêts ont permis de clarifier les notions contenues dans les directives.

S'agissant par exemple du champ d'application de l'évaluation environnementale, la CJUE a statué sur la période de déclenchement de l'évaluation en précisant que lorsqu'il s'agissait d'un projet s'inscrivant dans une procédure à plusieurs étapes, il était nécessaire de procéder précocement à l'évaluation. La cour a également précisé ce que devait contenir un rapport environnemental et la prise en compte de l'interaction des projets sur un même site.

En matière d'environnement, la quasi-totalité des législations nationales dans l'Union européenne émanent de la législation communautaire. On dénombre plus de 200 actes juridiques majeurs.

L'environnement est le domaine où la Commission européenne ouvre le plus de procédures d'infractions à l'encontre des États membres.

Au plan national, l'État est responsable des manquements à l'égard du traité ou du droit dérivé même si l'infraction est le fait d'une collectivité territoriale ou d'un maître d'ouvrage privé.

1.2.4. Les enjeux juridiques, financiers et politiques d'une bonne application du droit européen de l'évaluation environnementale

Les sanctions financières pour manquement et non application effective du droit de l'Union européenne sont fréquentes et de plus en plus importantes. Elles peuvent intervenir à deux niveaux.

D'une part, les sanctions résultant des arrêts de la CJUE. Les dispositions nouvelles du traité de Lisbonne ne sont pas neutres et vont participer à l'accélération de la mise en œuvre des arrêts de la CJUE aux conséquences financières importantes pour les États membres.

Le deuxième levier dont dispose la Commission est son pouvoir de sanctions (annulation ou suspension des financements) pour les projets, plans ou programmes qu'elle co-finance avec les États membres et dont elle estimerait qu'ils ne respectent pas les obligations environnementales (dont celles spécifiques à l'évaluation).

1.2.4.1. La nouvelle donne, le cadre juridique et financier plus contraignant du traité de Lisbonne une procédure allégée et des sanctions plus rapidement imposées⁴

Le traité sur l'Union européenne (TUE) et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), entrés en vigueur le 1^{er} décembre 2009, modifient certaines compétences et dotent la Commission de quelques fonctions supplémentaires en matière de contrôle et d'application du droit de l'Union européenne. L'article 4 du TUE maintient l'obligation principale qui incombe aux États membres de veiller à l'application correcte du droit de l'UE (ancien article 10 du traité instituant la Communauté européenne, TCE). L'article 17 du TUE maintient la responsabilité de la Commission de veiller à l'application correcte du droit de l'Union européenne (ancien article 211 du traité CE).

Les articles 258 et 260 du TFUE concernent le pouvoir de la Commission d'engager des procédures d'infraction (anciens articles 226 et 228 du traité CE).

S'agissant de la procédure prévue à l'article 260§2 (ex article 228§2 du TCE), **le traité de Lisbonne supprime l'étape pré-contentieuse de l'avis motivé**. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, dans le cas où la Commission estime qu'un État membre n'a pas correctement exécuté un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, elle doit accomplir

⁴ JOUE C12 du 15/01/2011 : communication de la Commission – mise en œuvre de l'article 260 §3 du TFUE

une seule étape de la procédure contentieuse. Elle envoie une mise en demeure invitant l'État membre à présenter ses observations. Si la Commission n'est pas satisfaite de ces observations ou si l'État membre ne répond pas, elle peut saisir directement la Cour au titre de l'article 260§2.

La procédure résultant de cette disposition se trouvera par conséquent accélérée en pratique. L'objectif de la Commission européenne étant de ramener la durée moyenne d'une procédure dans une fourchette de 8 à 18 mois.

La seconde innovation est plus substantielle et se situe dans le §3 du même article : elle vise **les spécificités des défauts de transposition** et notamment « lorsque la Commission saisit la Cour d'un recours en vertu de l'article 258, estimant que l'État membre concerné a manqué à son obligation de communiquer des mesures de transposition d'une directive adoptée conformément à une procédure législative, elle peut, lorsqu'elle le considère approprié, indiquer le montant d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte à payer par cet État, qu'elle estime adapté aux circonstances.

Si la Cour constate le manquement, elle peut infliger à l'État membre concerné le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte dans la limite du montant indiqué par la Commission. L'obligation de paiement prend effet à la date fixée par la Cour dans son arrêt ».

1.2.4.2. Les sanctions par la suspension ou l'annulation de la participation financière de l'UE à des projets, plans ou programmes co-financés par l'Union européenne

Moins « visibles » mais tout aussi « douloureuses » sont les sanctions qui émanent de la Commission européenne qui n'hésite pas à brandir la menace de suspension, d'annulation voire de remboursement de sa participation financière à des projets, plans et programmes qu'elle co-finance avec l'État membre. Les cas les plus fréquents concernent les manquements des États dans des programmes conjoints financés notamment au titre des FEDER, FEADER, FEP ou encore les RTE. La suspension des subventions ou des décisions sur les prêts de la Banque européenne d'investissements (BEI) pour manquements aux obligations de bonne mise en œuvre de Natura 2000 (directives habitats et oiseaux) mais également de la DCE ou encore de la directive IPPC (installations classées) n'est pas rare.

1.3. L'autorité environnementale(AE) : une institution encore naissante en France

1.3.1. Institution des différents niveaux d'AE

L'institution en France des différents niveaux d'AE vise deux objectifs principaux :

- Confirmer bien sûr l'esprit et la lettre des deux directives sur la nature de l'avis à formuler qui doit porter sur l'intégralité du processus d'évaluation environnementale à partir du dossier du maître d'ouvrage (complétude et qualité de l'étude d'impact d'une part, effets du projet sur l'environnement avec mesures d'évitement, de réduction et de compensation), afin que l'autorité décisionnelle puisse en tenir compte.

-
- Les enjeux sociétaux découlant de la Convention d'Aarhus ont conduit à affirmer la volonté de dépasser la lettre de la directive en affichant clairement que cet avis, formulé très précocement, doit permettre de mieux informer le public afin de rendre plus efficace sa participation à la prise de décision.

Transposition des directives

Sur un plan strictement **législatif**, s'agissant de l'autorité environnementale, les directives ont été transposées par l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 pour la directive ESE (complétant les codes de l'environnement et de l'urbanisme et modifiant à la marge le code général des collectivités territoriales) et par la loi 2005-1319 du 26 octobre 2005 pour la directive EIE qui ne porte que sur le code de l'environnement.

La loi Grenelle 2 complète le dispositif en évoquant le rôle joué par l'autorité environnementale dans l'examen au cas par cas afin de savoir si un projet, compte tenu de sa nature, de ses effets potentiels et de sa localisation, relève ou non d'une étude d'impact ainsi que dans l'information sur les autres projets d'un même programme de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages. L'autorité environnementale est également consultée au cas par cas pour apprécier si le caractère mineur d'une modification d'un plan programme justifie ou non une nouvelle évaluation environnementale.

Du point de vue **réglementaire**, la directive ESE a été transposée par plusieurs décrets (décrets du 27 mai 2005 n°2005-613 pour les plans et programmes relevant du code de l'environnement et n°2005-608 pour ceux relevant du code de l'urbanisme). Ces décrets traitent aussi bien le champ de l'évaluation environnementale, le contenu du rapport environnemental que la désignation de l'autorité environnementale puisque la transposition a visé une directive récente sans relation directe avec un texte national existant. En revanche, le décret n°2009-496 du 30 avril 2009 relatif à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement pour les projets est centré exclusivement sur l'autorité environnementale, point qui n'avait pas été transposé malgré le caractère ancien de la directive EIE. Quelques insuffisances de transposition demeurent, notamment certains champs qui devraient relever de l'autorité environnementale au vu des annexes de la directive, ainsi que pour les études de danger et maîtrise des risques qui devront faire l'objet de décrets complémentaires.

Ces textes ont cependant été complétés pour la désignation de l'autorité environnementale au niveau central du fait de la création du ministre d'État et surtout du CGEDD par les décrets n° 2008-679 et 2008-680 du 9 juillet 2008 respectivement relatifs au CGEDD et portant organisation de l'administration centrale du MEEDDAT et le décret 2009-519 du 7 mai 2009 modifiant le décret précité relatif au CGEDD. Il faut également souligner que le décret n° 2009-235 du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement prévoit que la DREAL *« veille au respect des principes et à l'intégration des objectifs du développement durable et réalise ou fait réaliser l'évaluation environnementale de ces actions et assiste les autorités administratives compétentes en matière d'environnement sur les plans, programmes et projets »*.

Les circulaires ont tout naturellement suivi la publication de ces décrets. Les deux circulaires (urbanisme du 6 mars 2006 et environnement du 8 avril 2006) relatives à l'ESE précisent le champ et la date d'application, le contenu du rapport environnemental, le rôle de l'autorité

environnementale dans l'avis ou l'éventuel cadrage préalable, le suivi périodique, les consultations transfrontalières, etc. La circulaire environnement, sensiblement plus détaillée, apporte en outre des précisions sur l'information et la participation du public, l'identification et l'organisation des services devant préparer les avis, l'avis sur une dispense d'évaluation environnementale et la portée des avis du préfet. La circulaire urbanisme précise le nouveau contenu du rapport de présentation et explicite la distinction entre « porter à connaissance », cadrage préalable et avis de l'autorité environnementale. La circulaire MEEDDM « projets » du 2 septembre 2009 relative à l'avis de l'autorité environnementale et ses deux premières annexes rappellent l'objet de l'évaluation environnementale (aussi bien ESE que EIE) en tant que processus, le rôle de l'avis de l'autorité environnementale et du cadrage préalable et explicite les critères de désignation de l'autorité environnementale. Son annexe 3 est spécifique à l'EIE et apporte des précisions sur les procédures de préparation de l'avis selon que l'autorisation est ou non de niveau local, le maître d'ouvrage relève ou non du MEEDDM et traite le cas particulier des procédures relevant des installations classées (ICPE) et application de la loi sur l'eau (IOTA).

- **L'organisation institutionnelle et le respect des directives**

La transposition des directives ESE et EIE précise que l'autorité environnementale exerce des compétences spécifiques en matière d'environnement et identifie par ailleurs d 'autres autorités dites « autorités compétentes » , qui sont les autorités décisionnelles. Il s'agit d'une part de ne pas mettre la même autorité en situation de juge et partie, d'autre part de laisser à l'autorité décisionnelle, en fin de procédure et à l'issue de l'ensemble des consultations, la pleine liberté pour prendre sa décision (à condition de la motiver, notamment du point de vue de l'environnement, et sous réserve qu'elle soit compatible avec la législation communautaire et française lorsqu'il y a obligation de résultat). C'est dans ce contexte que le parlementaire rapporteur de la transposition de cette directive n'a identifié pour les différents maîtres d 'ouvrage publics et privés ,qu'un seul interlocuteur de l'État ,le préfet décideur, à qui il revient de saisir le service déconcentré spécifiquement compétent en matière d'environnement .

C'est au regard de ces objectifs que le rapporteur au Conseil d'État du décret instituant l'AE a défendu les positions suivantes :

- pour les décisions qui relèvent d'une autorisation centrale, et lorsque le ministère est lui-même directement ou indirectement (opérateurs) maître d'ouvrage, la création du CGEDD et notamment en son sein d'une AE clairement identifiée, à président spécifique, permet de respecter cette distinction.
- pour les autres décisions nationales, relevant notamment d'un autre ministère, le ministre de l'écologie assure cette fonction d'autorité environnementale grâce à son service spécialisé du CGDD.
- pour l'autorité déconcentrée la situation lui est apparue plus complexe pour répondre aux objectifs. Aussi le Conseil d'État a-t-il accepté un compromis pour la transposition de la directive EIE par le décret qui désigne le préfet de région comme AE, car l'autorité décisionnelle ou approbatrice est très généralement le préfet de département ou l'exécutif d'une collectivité locale. Le Conseil d'État n'a pas explicitement analysé le cas du préfet du département chef lieu de région.

Cette distinction autorité environnementale, autorité décisionnelle cessera néanmoins d'exister si, pour une décision relevant de l'État, le préfet de région use de son pouvoir d'instruction et surtout de droit d'évocation introduits par l'article 2 du décret du 16 février 2010 qui a modifié le

décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets et à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements (l'annexe de la circulaire d'application du 20 juillet 2010 de ce décret modificatif cite des exemples de mise en œuvre de ces deux facultés qui concernent essentiellement les compétences du MEDDTL).

En revanche, pour la directive ESE transposée un peu plus tôt, il y a souvent confusion entre l'Autorité Environnementale (AE) et l'Autorité Décisionnelle (AD), quel que soit le niveau géographique du préfet concerné (bassin, région, département).

[Cette confusion de rôles ne concernant pas *a priori* les plans et programmes dont l'approbation relève de collectivités territoriales ; néanmoins, l'ambiguïté demeure car les collectivités ont des difficultés à comprendre le triple rôle du préfet concerné (AE, avis de l'État sur le projet arrêté pour les documents d'urbanisme , contrôle de légalité)].

Par ailleurs, il convient de souligner qu'il ne fait pas de doute que les préfets exercent des responsabilités en matière d'environnement. Dans la mesure où la Commission a donné très peu d'orientations à ce sujet et où il ne semble pas y avoir de jurisprudence communautaire en la matière, il est difficile de savoir *a priori* si le caractère « spécifique » dont cette responsabilité environnementale relève peut s'appliquer à une compétence générale ou ne relever que d'une mission particulière⁵.

Si la création du MEDDTL entend répondre aux engagements du traité de l'Union et de la Charte de l'environnement visant à mieux assurer le principe d'intégration pour tendre vers le développement durable, cette initiative a rendu plus difficile l'application des directives relatives à l'évaluation environnementale, notamment au niveau central. C'est la raison pour laquelle a été identifiée une « autorité » portant spécifiquement une parole sur l'environnement, celle de l'Autorité environnementale rattachée au CGEDD.

- **Les fonctionnements des diverses autorités et la déontologie interne**

La transposition française des directives EIE et ESE a respecté formellement les rôles assignés aux diverses autorités (autorité environnementale, autorité décisionnelle)⁶, qu'il s'agisse du cadrage préalable, de l'avis de l'autorité environnementale sur l'évaluation environnementale ou la demande de dispense de plans et programmes (l'examen au cas par cas pour les projets introduit par la loi Grenelle 2 n'est pas applicable à ce jour).

La préparation de l'avis de l'autorité environnementale déconcentrée exercée par la DREAL (ou la DRIEE) en liaison avec les autres services et établissements publics de l'État, permet théoriquement de couvrir l'ensemble des domaines de l'environnement et de distinguer ce qui relève de l'instruction du dossier (quand elle est assurée par l'État) de la production de l'avis de l'autorité environnementale.

Il convient de souligner que la circulaire du 3 septembre 2009 introduit néanmoins une certaine ambiguïté sur cette distinction entre instruction administrative et avis de l'autorité environnementale notamment pour les ICPE, qui doit faire l'objet d'une attention particulière.

⁵ L'audit éclaircira la réalité de ce point en fin de rapport.

⁶ Cela s'applique aux rôles respectifs des AE et AD et non, comme on l'a vu plus haut à la désignation de certaines AE.

Il faut souligner que pour répondre pleinement aux objectifs de compétence, de spécificité et de séparation des rôles, l'Autorité environnementale du CGEDD a introduit des règles déontologiques particulières dans son fonctionnement qui sont mentionnées dans le règlement intérieur du 21 septembre 2009 du CGEDD (dont les dispositions spécifiques à l'autorité environnementale couvrent 8 des 10 pages) et rappelées dans son rapport d'activité 2009. D'une part les conflits d'intérêt sont prévenus d'une façon permanente par une déclaration d'intérêt remise par chaque membre de l'autorité environnementale lors de sa prise de fonctions et de façon particulière par la mention des membres délibérants sur chaque dossier examiné. D'autre part, le caractère collégial des délibérations susceptibles de nuancer l'avis initial des rapporteurs et leur publication très rapide notamment sur le site Internet dédié constituent des gages d'impartialité.

1.3.2. Les travaux antérieurs à l'audit

- **Le guide d'interprétation d'ESE de 2003,**

détaille, dans ces pages 41 et 42 ce que doivent être ces autorités, écrites volontairement au pluriel. Les notions d'« autorité », de « responsabilité spécifique en matière d'environnement », de « désignation » (de façon générale ou au cas par cas, voire d'autorités locales) y sont illustrées sous forme d'exemples.

Il convient par ailleurs de noter que les rapports de mise en œuvre de la directive EIE de 1997 et de 2003 ne paraissent pas porter sur l'autorité environnementale, la consultation auxquels ces deux rapports font référence se limitant apparemment à celles des publics.

- **Les rapports des conseils généraux et inspections IGE, CGEDD**

Le rapport Badré, Lavoux de l'Inspection générale de l'environnement de mars 2007 visait à examiner différents scénarios pour l'autorité environnementale, avant élaboration du décret EIE, et à proposer des éléments de réponse à la mise en demeure de la France par la Commission sur les insuffisances de transposition.

Après analyse de la diversité des AE instituées dans les autres États allant d'autorités pleinement indépendantes jusqu'à des structures intégrées à l'administration, situées les unes et les autres soit à l'échelle nationale, soit à l'échelle locale, quatre scénarios étaient proposés et analysés du point de vue des critères de compétence et d'indépendance :

- le préfet s'appuyant sur l'instruction de l'ex-direction régionale de l'environnement sauf dans le cas où le maître d'ouvrage est l'État,
- le préfet sur avis conforme de l'ex-direction régionale de l'environnement mais disposant d'une possibilité d'appel auprès d'une autorité nationale si l'avis ne lui convient pas,
- une autorité nationale s'appuyant sur les services locaux de l'État (DIREN en son temps),
- une autorité nationale ayant ses services propres.

Clairement, c'est la première option qui a été choisie.

Le rapport Kbaier, Lafont, Lavoux du CGEDD de juillet 2009 visait l'analyse des jurisprudences européennes concernant les insuffisances des évaluations d'impact, ainsi que la

comparaison des pratiques et méthodes de certains états membres de l'Union européenne pour l'élaboration des avis de l'autorité environnementale (AE).

La jurisprudence de la Cour de justice est abondante en ce qui concerne les insuffisances des évaluations d'impact en matière de: présentation de solutions alternatives, prise en compte des effets cumulatifs, fractionnement de projets, dimension itérative de l'évaluation. Le principe de primauté du droit communautaire, et l'effet direct des directives qui s'imposent aux États membres et à leurs autorités juridictionnelles sont rappelés au motif notamment que la gestion du patrimoine commun leur est conférée, chacun pour son territoire.

Il confirme l'existence d'une grande diversité d'autorités compétentes en matière d'environnement selon les États. Certains ont institué à côté des AE administratives un comité ou conseil indépendant chargé de conseiller ou d'apporter une caution de qualité au dispositif d'évaluation environnementale.

- **Le rapport 2009 de l'Autorité environnementale du CGEDD,**

après une présentation rapide du contexte réglementaire, de ses membres et de son mode de fonctionnement) met l'accent sur quelques points d'attention pour la conduite des projets à l'usage des maîtres d'ouvrage sur des questions de principe (concertation amont, périmètre et date de l'évaluation, variantes examinées et écartées par le pétitionnaire, mesures d'évitement, d'atténuation et de compensation, dispositif de suivi, résumé non technique, suivi des recommandations de l'Autorité environnementale), suggère des pistes d'évolution de la réglementation et présente succinctement les avis émis sur les douze points examinés.

- **Le rapport 2009 du CGDD sur l'autorité environnementale locale,**

décrit les pôles évaluation environnementale en DREAL (organigrammes, effectifs, compétences, missions), présente son propre rôle d'animation nationale (appui, animation, partage d'expérience), décrit succinctement les modes d'organisation des services pour la production des avis de l'autorité environnementale. Il présente ensuite sous une forme statistique les avis émis avec quelques commentaires qualitatifs et détaille une dizaine de points de vigilance (certains mais pas tous déjà identifiés par l'autorité environnementale du CGEDD) et six difficultés rencontrées et questions en suspens avant d'évoquer la présente mission confiée au CGEDD.

1.3.3. Premières mises en œuvre : une émergence tâtonnante

- A l'occasion de la mise en œuvre au niveau local des dispositions sur l'autorité environnementale déconcentrée, des DREAL ont élaboré des **notes de méthode** en liaison avec les autres services de l'État pour compléter et adapter les dispositions des circulaires ministérielles sur la production de l'avis de l'autorité environnementale. Ces notes sont parfois produites dans le cadre d'un processus spécifique d'amélioration continue au titre de la norme ISO 9001. Par ailleurs, des plaquettes grand public des DREAL peuvent expliquer le rôle de l'autorité environnementale dans le processus d'évaluation des plans, programmes ou projets.

-
- **difficultés de vocabulaire** : les termes suivants n'ont pas fait l'objet d'une appropriation partagée : autorité environnementale, évitement, réduction, compensation des impacts, analyse au cas par cas (screening), cadrage préalable (scoping), effets, impacts, incidences...etc.
 - **Contentieux français** : dans la mesure où la transposition dans les textes français de l'avis de l'autorité environnementale est assez récente, il y a peu de jurisprudence nationale sur cet aspect particulier de l'évaluation environnementale des plans, programmes et projets. Doit néanmoins être mentionnée la suspension d'un permis de construire d'une centrale d'enrobage pour défaut de soumission du projet et de son étude d'impact à l'autorité environnementale (Tribunal administratif de Nancy statuant en référé, affaire n° 0902293, ordonnance du 11 janvier 2010).
 - **Contentieux européen** : il faut signaler de récents exemples de contentieux européens concernant la Belgique, les Pays-Bas et l'Irlande.

Même si les deux directives principales datent d'une dizaine d'années dans un cas, et de plus de deux décennies dans l'autre, force est de constater que le retard pris d'abord et le contexte de réforme institutionnelle ensuite ont conduit à une mise en œuvre progressive que l'on peut encore considérer en phase d'apprentissage.

L'audit commandité en 2010, après une année de mise en œuvre effective de la directive EIE, doit permettre de répondre aux principales questions qu'appelle cette nouveauté dans le paysage institutionnel :

- Qu'est-ce que cette « autorité » à la fois administrative, ayant des compétences spécifiques, qui apprécie la démarche d'évaluation environnementale d'un maître d'ouvrage et formule des recommandations, mais ne décide pas ?
- Quel point de vue l'AE donne-t-elle à entendre, quel contenu, quelle qualité ?
- Quels sont les effets de son action sur les acteurs et les ressources ?
- Eu égard à ces trois points, sa responsabilité administrative, civile ou pénale pourra-t-elle être engagée si un tiers estime que cet avis lui fait subir un grief ?

L'autorité environnementale est représentative d'une politique publique à afficher et à soutenir. L'État doit en faire la pédagogie .

2. L'audit sur le terrain : l'exercice de la fonction d'autorité environnementale en DREAL

2.1. Méthodologie

La démarche retenue par le bureau du CGEDD, celle d'un audit thématique d'initiative nationale a mobilisé les Missions d'inspection générale territoriale (MIGT) et les DREAL, dans un souci de cohérence et de représentativité. Ceci a conduit à constituer autour d'un noyau de rédacteurs, une équipe d'auditeurs pour préciser la commande, concevoir une méthodologie d'enquête, puis organiser la collecte et l'exploitation des données et en faire l'analyse.

2.1.1. La commande et son contexte

Par lettres de commande des 16 avril et 13 juillet 2010, trois missions ont été confiées au CGEDD visant, dans le cadre des lois 1 et 2 du « Grenelle de l'environnement », à *mieux prendre en compte les enjeux environnementaux, notamment au regard du principe d'évitement de réduction et de compensation des impacts, par les modes d'exercice des fonctions d'autorité environnementale, par l'adaptation des procédures d'élaboration, d'instruction et d'autorisation, et enfin par la qualification des bureaux d'études au regard de la qualité des études d'impact.*⁷

Madame la Secrétaire d'État à l'écologie ayant demandé qu'une coordination particulière soit assurée entre ces trois missions, il a été procédé au cadrage de la définition de ces missions en matière de problématique, de méthodes d'analyse et d'enquête et des échanges à instaurer entre les équipes constituées pour assurer les interfaces.

Ces trois missions ont en commun d'examiner de quelle manière sont garantis à la fois le principe d'intégration de l'environnement (par l'attention portée à la qualité des évaluations environnementales en tant que démarche visant à éclairer le maître d'ouvrage et l'autorité décisionnelle), et l'association du public aux décisions relatives à des projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Cette association du public (cf. la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998, et la Charte de l'environnement adossée à la Constitution le 1er mars 2005) vise à s'assurer que le public est informé le plus en amont possible de la procédure engagée et qu'il est consulté sur un dossier de qualité (c'est-à-dire qu'il sera en mesure de comprendre les choix faits par le maître d'ouvrage à travers « *la solution la plus favorable à l'environnement à un coût raisonnable* ») afin de pouvoir correctement s'exprimer enfin qu'il est en mesure d'apprécier la motivation des décisions de l'autorité publique lors des étapes successives de la démarche.

⁷ Mission relatives :

- à l'exercice de l'autorité environnementale dans les services déconcentrés (lettre de mission CGDD du 16/04/2010)
- à la qualification des bureaux d'études chargés de conduire les évaluations environnementales (lettre de mission ministérielle du 13/07/2010)
- à l'évolution des procédures d'élaboration, d'instruction et d'autorisation visées à l'article 1 du Grenelle 1 (lettre de mission ministérielle du 13/07/2010)

La cohérence entre les missions a été exercée par un groupe de coordination formé des animateurs de chaque mission, de membres de la commission spéciale du développement durable et de l'autorité environnementale du CGEDD ; ses travaux ont été suivis par le bureau du CGEDD.

Par ailleurs, deux autres missions sont venues nourrir la réflexion :

- la mission confiée récemment par M. le Président de la République à M. le Député Bertrand PANCHER, relative à la **participation du public** à l'élaboration des décisions publiques, et bénéficiant de l'appui du CGEDD ;
- la mission relative à l'**expertise** demandée par le CGDD (art. 52 de la loi Grenelle 1), et menée conjointement avec le Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGIET).
Ces missions visent dans leur ensemble à mieux prendre en compte l'environnement dans les programmes et projets ainsi que dans les actions de l'État.

2.1.2. Le cadrage de l'audit sur l'exercice de l'autorité environnementale (AE) locale

L'AE, au niveau des services déconcentrés, est confrontée à des situations de terrain fort différentes, en termes de structuration et d'action des services de l'État (moyens et compétences, niveau régional et départemental, instruction par un service spécialisé de l'autorité environnementale ou par des services instructeurs ou contributeurs d'avis dans le cadre de procédures diverses, conditions de publication de l'avis de l'autorité environnementale et donc conditions de l'élaboration de cet avis...).

Par ailleurs l'établissement de l'état des lieux commandé passe par **une analyse des principes fondateurs de l'autorité environnementale** et de la cohérence de l'action de l'État tant au niveau local qu'au niveau national (avec l'exercice de l'autorité environnementale pratiquée par le CGDD et le CGEDD).

La mission a donc proposé, au-delà des questions posées précisément, d'observer et d'analyser les conditions d'exercice de la fonction d'autorité environnementale (AE) pour répondre à la problématique suivante :

- a) L'autorité environnementale est-elle en capacité d'exercer pleinement sa mission de formuler un avis spécifique, au regard de la qualité des dossiers présentés par les maîtres d'ouvrage (évaluation environnementale et sa prise en compte dans le projet ou plan/programme), et des compétences et des moyens dont elle dispose ?
- b) L'organisation des services est-t-elle adaptée à la production des avis d'une AE ?
- c) Quels sont les effets de la fonction d'autorité environnementale, d'une part sur le projet (au niveau du maître d'ouvrage), d'autre part auprès des parties prenantes (la participation du public via le commissaire-enquêteur, avis des collectivités et institutions et la décision finale de l'autorité administrative...) et enfin, sur l'évolution de l'état de l'environnement impacté par les projets ?

-
- d) La réflexion porte aussi sur l'appréciation et la prévention des risques juridiques liés aux insuffisances éventuelles de la fonction d'autorité environnementale ; notamment sur sa qualité d'expertise, sur la cohérence des avis entre les diverses AE, sur l'effectivité de la publicité et les délais de celle-ci, et enfin pour prévenir les risques de contentieux nationaux et européens (recours de la décision devant les juridictions administratives, défaillance sur l'étape de l'analyse au cas par cas), basés notamment sur l'erreur manifeste d'appréciation ...
 - e) La démarche d'audit veut être elle-même une contribution à la mise en mouvement, voire la mise en cohérence des services déconcentrés.

Cette mission relative à **l'exercice de l'autorité environnementale dans les services déconcentrés** a donc été construite sur une démarche d'enquêtes s'appuyant sur les MIGT qui ont adressé durant l'été aux DREAL un questionnaire élaboré et validé courant de l'été 2010. Elles ont conduit ensuite jusque fin novembre des entretiens plus approfondis *in situ* (agents et responsables concernés). L'équipe nationale de pilotage et de synthèse comprend 6 personnes et les MIGT mobilisent 16 personnes complémentaires.

2.1.3. Les différentes investigations

2.1.3.1. Le questionnaire d'enquête : élaboration, échantillonnage, déploiement

Adressé préalablement aux entretiens, le questionnaire :

- porte sur les différentes étapes de production de l'avis de l'autorité environnementale ⁸ : accès à l'information environnementale disponible, analyse au cas par cas, cadrage préalable, complétude et qualité du dossier, examen expert du dossier, traçabilité des contributions à la formulation de l'avis de l'autorité environnementale, suivi des avis, surveillance des effets...
- il s'intéresse aussi à la variété des organisations de l'autorité environnementale mises en place au sein des DREAL, notamment en matière de délégation(s), de signature, de modalités d'implication des services instructeurs, et de consultation des expertises des acteurs départementaux et régionaux.

Sa structure est construite autour des chapitres suivants :

- 1. L'organisation régionale de la mission d'autorité environnementale, la perception interne du rôle de l'autorité environnementale,
- 2. L'adéquation entre la mission de production des avis de l'autorité environnementale au niveau régional et les moyens affectés (ETP, compétences, budget d'études, ...),
- 3. La chaîne hiérarchique de l'autorité environnementale,
- 4. Les premières étapes de la mission d'autorité environnementale (cas par cas et cadrage préalable),

⁸ Un exemplaire est présenté en annexe 2

-
- 5. Le contenu des rapports d'évaluation environnementale présentés à l'autorité environnementale,
 - 6. L'information du public (publicité des avis de l'autorité environnementale, en vertu du principe de participation/Convention d'Aarhus...),
 - 7. La cohérence et la comparaison, sur la forme et sur le fond, des avis émis par différents niveaux d'autorité environnementale (ministre/CGDD, formation AE du CGEDD, préfets de région, de département et de bassin) lorsqu'ils sont exprimés au niveau des DREAL.

Le questionnaire d'investigation a été élaboré avec précision au regard des divers engagements européens et nationaux. Si son accès était immédiat pour les agents spécialisés des DREAL amenés à le remplir, il a été adapté après un premier test auprès des auditeurs pour en permettre l'appropriation par l'ensemble de la chaîne hiérarchique. Ce questionnaire permet finalement d'éclairer près de 70 items, comme autant de facettes de cette fonction d'autorité environnementale.

Les résultats qui en découlent sont donc particulièrement probants en termes statistiques pour la métropole puisque toutes les DREAL ont répondu ⁹. Le choix a été fait de ne pas adresser le questionnaire aux DEAL d'Outre-mer, qui ayant constitué leurs services plus tardivement semblaient ne pas être en mesure de répondre dans les mêmes conditions.

2.1.3.2. Les entretiens : méthodes, échantillonnage

Ils ont permis d'apprécier plus finement l'appropriation des directives européennes et de leurs transpositions françaises par les agents des DREAL. D'autre part, il était nécessaire de pouvoir donner plus de champ à l'expression des agents au moyen d'entretiens semi-directifs, pour approfondir certaines questions liées à l'exercice de cette mission.

L'organisation d'entretiens systématiques au niveau de toutes les DREAL était un objectif, en dépit de sa lourdeur et des charges de travail pour les auditeurs comme les audités. Ils ont pu être réalisés presque partout, soit dans le cadre d'un audit spécifique, soit conjointement avec l'audit général de certaines DREAL.

Les entretiens pouvant porter sur des situations particulières que les services pouvaient souhaiter évoquer en appui de leurs propos, les auditeurs ont pu recueillir des éléments qui leur paraissaient utiles en vue d'une exploitation ultérieure.

Le tableau de l'annexe 4 précise la liste des entretiens conduits auprès des DREAL à ce titre.

2.1.4. Les auditeurs, mode d'exploitation

Plusieurs documents de travail préparatoire ont été élaborés, discutés et diffusés aux auditeurs en vue des entretiens à conduire en DREAL, lors d'un stage de formation organisé le 6 juillet 2010 :

- le projet de questionnaire à envoyer aux DREAL (cf. ci-dessus),

⁹ Y compris la DRIEE Ile-de-France instituée tardivement

-
- un « Vade-mecum »,
 - un recueil des textes européens : directives du 27 juin 1985 modifiée (évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement), et du 27 juin 2001 (évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement),
 - les textes nationaux : décrets du 27 mai 2005 relatif à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et du 30 avril 2009 relatif à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement, circulaire du 3 septembre 2009 relative à la préparation de l'avis de l'autorité environnementale,
 - le rapport annuel 2009 de l'autorité environnementale du CGEDD,
 - les rapports d'inspection antérieurs sur le sujet : « Autorité environnementale et étude d'impact » (M. Badré, Th. Lavoux, mars 2007), « Comparaison des pratiques et méthodes de certains États membres de l'UE pour l'élaboration des avis de l'autorité environnementale, et prise en compte des jurisprudences concernant les insuffisances des évaluations d'impact » (R. Kbaier, J. Lafont, Th. Lavoux, juillet 2009).

Les participants représentaient 16 auditeurs des MIGT et un groupe de rédaction composé de Bernard Brillet (coordonnateur), Jean Chapelon, Alain Féménias, Marie-Pierre Doizelet, Jérôme Laurent, Éric Sesboué.

La « feuille de route » de l'audit a donc arrêté les modalités d'organisation évoquées ci-dessus avec le calendrier prévisionnel suivant :

- a) Cadrage définitif de l'audit : mi juillet, après une réunion de coordination avec le CGDD et les auditeurs le 6 juillet.
- b) Période d'enquête de l'audit : été (questionnaire) à début décembre 2010 (entretiens).
- c) Services locaux audités : toutes les régions et quelques départements (DDT) de métropole.
- d) Durée de l'enquête sur le terrain : 2 à 3 jours en moyenne par région.
- e) Qui rencontrer ? :
 - la chaîne de l'autorité environnementale : chargés de mission, responsable d'unité, chef de service, directeur (ou adjoint), préfets
 - les services d'appui en DREAL, le plus souvent : eau, nature, risques, paysages, systèmes d'information ...
 - des services instructeurs ou contributeurs d'avis : ICPE, urbanisme et installations, ouvrages, aménagements de la loi sur l'eau (IOTA) ...
 - d'autres services ou partenaires, DDT...

- certains préfets ont été entendus.

- f) Dossiers à recueillir dans chaque DREAL et à analyser : au moins deux dossiers techniques significatifs au titre de l'autorité environnementale (traitement des avis tacites ...etc.). Chaque MIGT a eu pour tâche de les sélectionner pour une exploitation au niveau national.
- g) Rapports d'entretiens établis par les MIGT :
 - un rapport par DREAL en suivant le plan du questionnaire, accompagné d'une note d'appréciation libre de la part de la MIGT,
 - une note de synthèse par MIGT tirant les premiers enseignements de leurs services audités.

2.1.5. Le rapport de l'audit

Le rapport de l'audit a été rédigé par les 6 membres missionnés, qui ont fait appel en tant que de besoin à des experts, notamment sur le plan juridique et à la consultation de membres de la Commission permanente des ressources naturelles (CPRN) et de l'AE du CGEDD. Il a été soumis par étapes au référent identifié, le président de la CPRN (Pierre Roussel) ; des relectures attentives ont été conduites par 6 membres du CGEDD (Alain Lecomte, Pierre Roussel, Michel Badré, Christian Barthod, Philippe Lagauterie), ainsi que celles des auditeurs des MIGT qui ont contribué aux enquêtes de terrain.

2.2. Résultats et retours des investigations dans les services déconcentrés

Toutes les DREAL de métropole ont donc répondu au questionnaire, et les 22 réponses sont pleinement exploitables. Les entretiens ont permis d'utiles compléments pour 19 DREAL, et ont permis de collecter des copies d'avis AE formalisés afin de les expertiser.

Enfin les MIGT ont remis, en décembre 2010 pour les derniers envois, des contributions apportant également des éclairages supplémentaires sur la diversité des images de leurs investigations dans les régions ; une réunion de partage collectif s'est tenue le 14 décembre. Par ailleurs, les AE nationales, CGEDD et CGDD, ont également fait l'objet d'auditions pendant cette même période.

C'est l'ensemble de ces matériaux qui seront rapportés au sein de ce chapitre 22.

Il faut noter d'emblée l'intérêt manifeste des DREAL pour cet audit, dont ils attendent des résultats. La précision et la qualité des réponses apportées au questionnaire l'attestent déjà, mais également l'intérêt porté au fond pour cette activité d'autorité environnementale.

2.2.1. L'exercice de l'autorité environnementale en services déconcentrés : résultats du questionnaire et premiers constats de la situation en DREAL au second semestre 2010

Le dépouillement présenté ci-après de façon sobre ne fait l'objet que de commentaires portant sur l'interprétation des réponses reçues, leur analyse se faisant en troisième partie.

2.2.1.1. Qui effectue les missions d'autorité environnementale ? Quelle est l'organisation de la DREAL à cet effet ?

Trois stratégies semblent apparaître, tant dans la définition des attributions de l'unité chargée de l'autorité environnementale que dans l'organisation même de la DREAL : elles répondent à deux postures pleinement différenciées qui semblent s'opposer : « spécificité » de l'autorité environnementale, ou au contraire posture d'intégration de l'autorité environnementale ; des postures intermédiaires ont été rencontrées soit du fait de contingences de contraintes (manque de personnel) soit par souci de diplomatie interne (arbitrages entre services instructeurs) alors que les DREAL étaient en cours de création.

1) Le principe de spécificité consiste à rassembler sur une unité spécifique toutes les fonctions liées à l'autorité environnementale : cela représente souvent de 6 à 9 chargés de missions et/ou cadres (chefs d'unité, ...) ; cette solution est la plus fréquente, en première analyse (Alsace, Aquitaine, Auvergne, Bourgogne, Centre, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Bretagne, Languedoc-Roussillon, Limousin, Midi-Pyrénées, Basse-Normandie, PACA, Pays-de-la-Loire, Picardie, Poitou-Charentes, Rhône-Alpes, Ile-de-France).

2) Le principe d'intégration a conduit à former, animer et rendre tous les services techniques, qui deviennent responsables de la préparation de l'ensemble de l'avis de l'autorité environnementale sur un dossier qui leur revient d'instruire à d'autres titres (instruction ICPE, consultation Natura 2000, IOTA...) ; cette option est rare et résulte soit d'un choix délibéré dont l'origine se trouve dans le volume important de dossiers ICPE par exemple à traiter (Nord-Pas-de-Calais), soit d'une contrainte puissante en termes d'insuffisance de personnel (Corse).

3) Entre ces deux situations clairement affichées du point de vue des finalités, une organisation mixte et pragmatique est également rencontrée, alliant l'existence d'une unité spécifique à l'autorité environnementale souvent affectée aux plans et programmes, et une délégation de l'élaboration de l'avis de l'autorité environnementale pour les projets confiée alors aux services instructeurs (souvent liée aux ICPE). La modicité des moyens humains disponibles n'est pas la seule explication à retenir (Centre = 3,9 chargés de mission, Lorraine = 2, Haute-Normandie = 2,7) et il faut relever le « poids de l'histoire » et de la culture auquel les services sont parfois très attachés (ICPE par exemple, risques technologiques ...).

Dans le premier cas de figure, l'autorité environnementale est structurée autour d'une unité pleinement dédiée, le plus souvent intégrée dans un service transversal consacré à la « connaissance (experte) des territoires », voire à l'évaluation. Les fonctions support de la connaissance (SIG, gestion des bases de données...) sont toujours distinctes. Le fonctionnement

de l'autorité environnementale consiste alors à conduire une analyse en propre du dossier, à solliciter des contributions expertes auprès des autres services (voir plus loin) même s'ils sont par ailleurs services instructeurs, et donneurs d'avis externes, enfin à assumer l'« assemblage » de toutes ces contributions dans un avis de l'autorité environnementale. Le service chargé de l'autorité environnementale a alors une vision globale et stratégique de cette fonction.

Dans le second cas de figure, en dehors d'une situation où « nécessité fait loi » par manque de moyens (Corse), c'est une logique d'« intégration » qui a prévalu, conduisant à former systématiquement les agents des services instructeurs, à faire piloter leurs unités ou leurs services sur la fonction d'autorité environnementale qu'ils doivent assumer (guides méthodologiques, suivi hiérarchique...) et à conclure éventuellement au plus haut niveau (relecture des avis AE en comité de direction de la DREAL, ou rattachement direct de la fonction de relecture au DREAL lui-même...).

Il conviendra d'analyser si ces différentes postures sont équivalentes au regard de critères à prendre en compte pour assurer les attributs d'une autorité environnementale telle qu'elle ressort de l'analyse des textes¹⁰ : ampleur du champ de l'environnement à investiguer, prise en compte des irréversibilités, collégialité des compétences nécessaires pour construire l'avis de l'autorité environnementale, traçabilité des contributions unitaires et de la formulation de l'avis jusqu'à sa publication ...

2.2.1.2. Les moyens mobilisés (y compris en ETP)

En nombre :

La quantification des emplois affectés ou sollicités au titre des fonctions d'autorité environnementale est assez délicate en dépit de la précision du questionnaire, la mission d'audit a rencontré les mêmes difficultés de fond que l'enquête du CGDD d'avril 2010 pour obtenir des informations exploitables, d'où une grande prudence dans les conclusions que l'on peut tirer de ces chiffres : le correspondant DREAL de l'autorité environnementale connaît souvent assez mal les moyens mobilisés dans les autres services de la DREAL ou en externe ; interroger le directeur sur l'emploi de ses moyens renvoie au dialogue de gestion, à ses stratégies et en ravive les circonstances. Les réponses obtenues ont été très « contrôlées » et certainement incomplètes car :

- Le décompte du temps des agents reste un exercice très complexe et sensible, encore plus dans les services externes à la DREAL lorsqu'ils sont sollicités au titre de l'autorité environnementale ;
- La Loi organique sur les lois de finances (LOLF) n'a pas identifié de programme pour la fonction « autorité environnementale », en termes d'ETP (donc pas de moyens identifiés en tant que tels) et les créations de postes « Grenelle » pour l'autorité environnementale ont conduit à abonder les BOP existants qui n'exercent pas explicitement cette mission ou seulement de façon partielle (moyens généraux et politiques thématiques).

¹⁰ Il s'agit notamment de veiller à prendre en compte tous les aspects de l'environnement après avoir hiérarchisé de façon explicite ces enjeux, et sur un plan formel à s'assurer que l'avis de l'autorité environnementale sera compris pour ce qu'il est : une contribution à l'information environnementale du public (convention d'Aarhus), du maître d'ouvrage (conditions pour que la solution retenue pour le projet soit la meilleure alternative pour l'environnement à un coût raisonnable) et de l'autorité de décision (prise en compte de l'environnement dans les politiques publiques).

- Une stratégie de gestion des emplois se met en place « en miroir » chez les deux partenaires du dialogue de gestion (administration centrale et service déconcentré) ; l'affectation de moyens à l'autorité environnementale se fait par prélèvement sur les BOP en place au titre soit de la contribution des politiques thématiques (biodiversité, eau, risques...), soit parfois au titre des moyens généraux (BOP des « fonctions support ») et les décomptes ne sont donc pas neutres. Les services ont d'ailleurs leur propre stratégie de décompte des temps d'activité des agents vis-à-vis des outils utilisés.

- De ce point de vue, la faculté offerte à chaque DREAL d'utiliser à sa guise le référentiel SALSA où, l'évaluation environnementale relève explicitement soit du CGDD -BOP « support », ou de la DGALN, BOP urbanisme, paysage, eau et biodiversité (UPEB)- mais apparaît également parfois intégrée implicitement dans des métiers - BOP prévention des risques (PR) notamment- introduit parfois une divergence d'appréciation sur les programmes de rattachement des agents contributeurs.

Le dépouillement des réponses obtenues a donc été conduit en identifiant les activités relevant réellement de l'autorité environnementale, aux yeux de la mission ; les grandes lignes de ces résultats ¹¹ corroborent ceux de l'enquête du CGDD (avril 2010) et se résument à deux constats principaux :

- ➔ 80 % des moyens disponibles (postes pourvus) sont consacrés aux missions d'autorité environnementale exclusivement au sein d'un service pilote ; les autres contributions (20 %) proviennent des services sollicités pour leur expertise -au siège de la DREAL seulement, les réponses ne portant pas sur les unités territoriales (UT) ou les directions départementales des territoires (DDT). La comptabilité pour les autres services de la DREAL apparaît aléatoire, les ICPE pouvant affecter, selon les déclarations, (de 0,05 à 1 ETP par région), ce qui manifeste un problème d'identification réelle de cette fonction pour la direction ;
- ➔ une proportion de postes vacants qui reste importante (de 20 % à 25 %) ;
- ➔ un volume global d'ETP consacrés à ces missions d'AE qui n'a pas augmenté significativement ces dernières années (près de 110 ETP pour les postes réellement occupés) ; c'est-à-dire globalement le même effectif qu'avant la fusion constitutive des DREAL, en dépit de la centaine de postes supplémentaires accordés au titre du Grenelle, et alors que la montée en charge liée aux « projets » est très importante.

Il faut d'ailleurs rapprocher cette observation d'une remarque entendue en DREAL déplorant une certaine « usure » des agents chargés d'autorité environnementale, travaillant sous la pression d'un délai d'instruction très contraignant (deux mois) lui-même réduit par des procédures de « vérification » imposées par les préfetures, et sous la pression des maîtres d'ouvrage (soutenus par les élus locaux assez souvent quand ils ne sont pas eux-mêmes initiateurs des projets) qui acceptent mal que l'on puisse s'intéresser à la qualité des études d'impact ou du rapport environnemental de leur projet, craignant tout retard dans la procédure et tout élément dévoilé avant l'enquête publique susceptible de remettre en cause leur projet.

Compétences expertes mobilisées

¹¹ Voir tableau ci-après avec les commentaires détaillés attenants

a) Au sein de l'unité « AE »

Deux types de besoins sont exprimés, en matière de méthodologie et dans le domaine des compétences techniques :

- Les outils méthodologiques sont mis au premier plan, l'exercice de l'autorité environnementale étant nouveau dans le paysage des procédures d'instruction. Il est exigé des agents qu'ils établissent dans la préparation de l'avis de l'autorité environnementale des liens avec les éléments de la connaissance de l'environnement territorial (bases de données, système d'information géographique (SIG), profil environnemental...), et avec les démarches d'évaluation environnementale et de connaissance des territoires, y compris dans les aspects faisant écho au développement durable. Certaines procédures établissant des liaisons entre les divers services et surtout les aspects clefs de la méthodologie correspondante ont pu dans certains cas être validées en comités de l'administration régionale (CAR).
- Les compétences professionnelles mises en avant portent d'une part sur des qualités d'analyse, de synthèse, de discernement, de négociation, de travail en équipe... et d'autre part, sur une base de connaissances ou d'expérience antérieure plutôt généraliste autour de la biologie, l'agronomie, la conduite de projets intégrateurs... Les manques ressentis portent (en premier cités) sur l'économie (générale ou des entreprises), les aspects juridiques et les domaines nouveaux que sont : climat, gaz à effet de serre, santé/environnement...

Un certain pessimisme s'exprime dans les services déconcentrés devant l'augmentation du nombre de dossiers autorité environnementale et de leur complexité technique et socio-politique. Il est même signalé un « manque d'appétence » pour les postes de chargés de mission autorité environnementale (où l'on ne reste pas longtemps même si des départs sont peut-être plutôt dus à des opportunités dans le cadre de la création des DREAL ou des DDT), notamment de la part des agents du MEDDTL (dont la carrière est classiquement évaluée en « nombre d'agents placés sous sa responsabilité ») alors qu'il n'est pas possible actuellement de donner une suite favorable à des candidatures très motivées de la part d'agents du ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche (MAAPRAT) et répondant bien à la demande en matière de sciences du vivant.

b) Auprès des autres services

La sollicitation de compétences « expertes » au sein de la DREAL est assez systématique, même pour des aspects ponctuels, ne serait-ce que pour assurer la cohérence interne ; elle se fait au niveau du service et non des agents « intuitu personæ », ce qui permet de plus de faire appel à une connaissance rétrospective (anciens dossiers, territoire concerné...). Quelques cas de blocage institutionnel existent encore en terme de coopération, qu'il s'agisse du champ des ICPE, où il est parfois refusé de communiquer la moindre contribution experte à la construction de l'avis AE, ou même parfois d'autres champs : urbanisme, risques, voire eau et nature. Au-delà de la DREAL, la mobilisation des réseaux (au sein de la région le plus souvent) d'experts des services de l'État est parfois utilisée (voir plus loin).

c) Un budget est-il mobilisé ?

La moitié environ des DREAL répondent en identifiant le montant des crédits utilisés (entre 30.000 et 160.000 €, le montant le plus fréquent se situant vers 60.000 €) lorsqu'il est apparu le besoin de mettre à jour des connaissances ou le profil environnemental, parfois des études territoriales particulières, voire en ayant recours à un bureau d'études. Dans les autres cas les DREAL effectuent en régie les études correspondantes ; il n'est pas cité de financement de contre-expertises spécifiques à un dossier particulier, probablement parce qu'elles sont difficilement réalisables dans les délais impartis.

d) Existe-t-il une mobilisation des Centres d'études techniques de l'équipement (CETE) ?

Peu de DREAL répondent avoir sollicité les CETE pour des missions d'appui à la fonction d'autorité environnementale. Le CETE Ouest a été mobilisé sur un outil de suivi des avis (projet expérimental « GARANCE »), et le CETE Méditerranée a produit des « kits » pédagogiques méthodologiques, souvent thématiques, notamment en urbanisme. Celui de Lyon, par ailleurs référent national de l'autorité environnementale pour le CGDD, apporte un appui apprécié à la DREAL de Rhône-Alpes. Les autres cas de sollicitation des CETE ont consisté à accompagner des formations « AE » dans les Centres de valorisation des ressources humaines (CVRH).

e) Quelles formations ont été mises en place ?

Les initiatives des DREAL sont nombreuses et variées, mobilisant les réseaux régionaux thématiques (évaluation environnementale, IOTA, ICPE...) des services de l'État, allant jusqu'à des opérations de sensibilisation/formation interne des services et des personnels des DREAL, voire des DDT... L'objectif a porté sur la contribution attendue des services à l'élaboration de l'avis AE.

La DREAL Nord-Pas-de-Calais s'est attachée à former tous les agents de services instructeurs (ICPE, IOTA, urbanisme...) à la construction de l'avis AE qu'ils doivent proposer, démarche accompagnée d'un guide méthodologique (le « fil rouge »).

Les guides de procédure existants sont très recherchés, utilisés et diffusés, ou construits *ex nihilo* (DRIEE Ile-de-France). Certaines procédures sont validées en CAR, d'autres à l'échelle du SGAR, ou entre DREAL et DDT pour harmoniser et clarifier les attentes et le sens de l'avis AE.

En prolongement des initiatives en place avant la création des DREAL (en DIREN et parfois en DRIRE), les initiatives de formation dépassent le cadre des services de l'État et visent à intéresser les commissaires-enquêteurs¹², les bureaux d'études, certains maîtres d'ouvrage plus sensibilisés comme des industriels (carriers...) ou les collectivités locales importantes (à travers les S.E.M. notamment).

¹² Notamment en matière de mesures en vue d'informer et d'associer le public : effectivité de la publication de l'avis sur site Internet et rapidité de cette publication, d'une part, importance de cet avis de l'autorité environnementale lorsqu'il est joint au dossier de l'enquête publique, d'autre part.

Les campagnes de sensibilisation et d'information des DREAL à destination des commissaires enquêteurs sur ce point particulier montrent l'importance du rôle du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement .

**Tableau des effectifs : dépouillement des questionnaires DREAL : Récapitulation
« nationale »**

Correspondance avec les services en charge de l'Instruction		Domaines liés à la connaissance des territoires		Champ de l'AE ?	ETP affectés à l'AE au niveau régional : réels / vacants		Autres ETP sollicités pour l'AE ?
Niveau départemental (DDT) (projets)	Niveau régional (DREAL dont UT)	Service pilote	Statistiques et bases de données, SIG... <i>217 CPEEDEM</i>	NON	0	0	NON
	projets et plans/programmes		Profil environnemental	OUI	1.5	0	
			EIE / AE 217 CPEEDEM <i>113 UPEB</i> ESE / AE	OUI	80.86	18.34	NON
Natura 2.000	Natura 2.000	Services contributeurs	Évaluation d'incidences N.2000 <i>113 UPEB</i>	OUI	4.45	1.55	
SPE (police de l'eau)	IOTA et SAGE		Impacts Lois sur l'eau <i>113 UPEB</i>	OUI			
ICPE élevages	ICPE industries		ICPE <i>PR</i>	OUI	3.6	0.7	2
Urbanisation (PC et PLU...)et autre	Urbanisation (SCOT + PLU) et autre		...autres... <i>IST</i> <i>EAM</i>	OUI	2.3	0	
Risques	Risques		Risques <i>PR</i>	OUI	1.05	1	1
	Énergie		Énergie... <i>174 EC</i>	OUI	0.8	1	
		Service pilote	Autres fonctions d'Évaluation environnementale	?	12.95	2	NON
			Animation promotion et intégration du développement Durable <u>dont</u> : démarche partenariale (en amont)	?	0	0	
Totaux :					107.51	24.59	

Le champ de compétence de l'autorité environnementale est identifié comme couvrant l'ensemble des rubriques, sauf les fonctions de production, de collecte et de mise à disposition des données environnementales (première ligne du tableau : bases de données, SIG...). La rubrique « autres fonctions d'évaluation environnementale » a été intégrée au champ de l'autorité environnementale, les réponses recueillies dans cette rubrique couvrant l'activité de l'encadrement de la fonction autorité environnementale (hors instruction par les chargés de mission).

Les imputations sur un programme LOLF des ETP identifiés sont très variables d'une DREAL à l'autre, et à interpréter avec une grande prudence. Il semble y avoir une tendance récente à éviter de solliciter le BOP 217 CPPEEDDM dit des « moyens généraux et de support », davantage exposé aux réductions d'emplois (RGPP). La citation de ce BOP par certaines DREAL peut d'ailleurs apparaître étonnante et s'expliquer par la possibilité de rattacher la mission d'évaluation environnementale au CGDD dans l'application SALSA. Par ailleurs et en dehors des contributions « expertes » affectées aux BOP concernés, c'est le programme 113 UPEB qui est le plus souvent le support des ETP de l'autorité environnementale, résultat de l'histoire de la constitution de cette fonction nouvelle en DREAL (héritage des DIREN). Parmi tous les programmes faisant l'objet de BOP en DREAL, peu d'entre eux sont donc cités comme contributeurs à l'exercice de l'autorité environnementale.

La contribution des services « 113 UPEB » à l'élaboration de l'avis autorité environnementale est très difficile à estimer en termes d'ETP : les réponses fournies sont des estimations libres, parfois « à dire d'expert » ou construites en termes de stratégie de la part de la DREAL (jeu d'acteurs avec les directions d'administration centrale dans le cadre du dialogue de gestion).

Un biais dans les réponses est notamment possible pour le recensement sur le programme « Risques » des ETP contribuant à l'avis autorité environnementale, soit parce que les services chargés d'instruire les ICPE ont totalement intégré la production de l'avis autorité environnementale dans leur activité (et ils ont des difficultés à estimer le temps consacré spécifiquement à l'autorité environnementale), soit parce qu'ils ont pu refuser d'y apporter la moindre contribution.

Au niveau national, un total d'un peu moins de 110 ETP sont réellement opérationnels pour exercer la fonction d'autorité environnementale en DREAL, avec près de 25 ETP en postes vacants (20 % de l'ensemble des moyens mobilisables). Ces chiffres sont à rapprocher du nombre de dossiers étudiés en DREAL en 2010, soit environ 3 000 selon l'enquête du CGDD. En comparaison le CGEDD dispose de 5 équivalents temps plein et aura examiné environ 70 dossiers en 2010, avec lui aussi une montée en puissance déjà constatée pour ce début d'année 2011.

Les défaillances de compétences pourtant bien réelles (agronomie, paysage, bruit, énergie/climat, santé...) n'ont pas été exprimées hormis par les DREAL Aquitaine et Bretagne. Par contre toutes ont exprimé des difficultés pour trouver dans les ETP fournis par le vivier du MEDDTL les compétences nécessaires, (biodiversité...).

Il convient là de signaler l'impérieuse nécessité de débloquer la situation de gestion par quotas MAAPRAT et MEDDTL qui empêche les DREAL de trouver certaines compétences en écologie qui leur manquent pour le travail d'AE. Des DREAL ont cependant écrit qu'elles s'appuyaient sur des coopérations avec certains établissements publics.

Cette fonction d'AE nécessite un soutien effectif en nombre et en compétences suffisantes.

2.2.1.3. La chaîne de l'autorité environnementale

Fonctionnement hiérarchique

Très majoritairement (21 DREAL sur les 22), un responsable hiérarchique direct exerce cette fonction au sein de la DREAL : selon l'organisation mise en place, il peut encadrer, plusieurs chargés de mission, plusieurs instructeurs, ou en raison de la réalité des effectifs (Corse) le chef d'unité est en même temps le rédacteur principal des avis de l'autorité environnementale.

Un chef de service appuie en tant que de besoin, suit et valide les avis préparés par le cadre de premier niveau. Dans certains cas, un directeur adjoint relaye également ces avis, afin de les « porter » lui-même auprès du secrétaire général des affaires régionales (SGAR) ou du préfet de région.

En DREAL Provence-Alpes-Côte-d'Azur les chargés de mission peuvent être en prise directe avec le directeur qui a reçu délégation de signature pour l'exercice de l'autorité environnementale.

Le portage de l'avis de la DREAL pour les projets est majoritairement assuré par le directeur ou un chef de service, (19 DREAL) auprès du SGAR ou son équivalent selon les organisations administratives locales (secrétaire général pour les affaires corses, secrétaire général de préfecture). Dans les deux DREAL d'Alsace et de Lorraine c'est le SGAR lui-même qui assure le relais et transmet l'avis au préfet de région. Cette fonction est sans objet en Provence-Alpes-Côte-d'Azur pour les projets (cf. ci dessus).

Pour les avis autorité environnementale sur les plans et programmes dont la responsabilité incombe au préfet de département c'est toujours lui qui exerce cette fonction, sans délégation de signature au DREAL.

Selon la manière dont s'exerce le portage de l'avis de la DREAL, il est plus ou moins facile de retrouver la trace des contributions apportées aux avis de l'autorité environnementale.

Évolution de la fonction AE avec la création des DREAL

Dans tous les cas, la création des DREAL a conduit à se poser la question de l'organisation et de l'exercice de cette fonction. Il faut néanmoins souligner que l'extension récente de l'évaluation environnementale aux projets, concomitante avec la création des DREAL rend difficile l'analyse de ce qui relève strictement de la seule création des DREAL.

Dans la majorité des DREAL, il y a eu une évolution significative de la fonction autorité environnementale et dans la plupart de ces cas une unité transversale spécifique s'est mise en place permettant une meilleure intégration (ex -DIREN et ex.-DRIRE) des cultures d'origine. Elle peut être le lieu de la connaissance ou le plus souvent un lieu qui fait la synthèse des

connaissances. Cette unité exerce de ce fait un rôle d'animation, de coordination et de pilotage de l'ensemble des avis, notamment quand les services instructeurs (préparateurs des décisions) préparent également l'avis pour la fonction d'autorité environnementale ; d'où une remarque faite de « *gérer la schizophrénie entre avis d'autorité environnementale et avis d'instruction* » .

Dans quelques DREAL (sud et ouest de la France plutôt : Midi-Pyrénées, Pays-de-la-Loire, Languedoc-Roussillon), si la fonction d'autorité environnementale est intégrée dans un service élargi et renforcé, elle continue d'être exercée par des agents venant de l'administration de l'environnement.

A noter l'exemple de la DREAL Nord-Pas-de-Calais. La DREAL a été créée en mars 2009 ; un service d'animation de l'autorité environnementale existait isolé dans le service connaissance et évaluation jusqu'en mai 2010 ; une nouvelle organisation mise en place en juin 2010 intègre la fonction d'autorité environnementale dans tous les services concernés ; il a été considéré que cela était le moyen d'impliquer tous les services à la production de cet avis spécifique. Des outils de cohérence et de cadrage ont été mis en place progressivement.

A l'inverse, il n'y a pas eu d'évolution de la fonction avec la création de la DREAL en Midi-Pyrénées (créée en mars 2009 avant la parution du décret autorité environnementale « projet »), la fonction d'autorité environnementale a été conçue sur le principe d'une unité dédiée à cette fonction, à vocation transversale et clairement identifiable en interne comme en externe. Une évolution s'est faite en interne par un recours à des consultations élargies aux autres services (urbanisme, services instructeurs) qui s'est accompagnée d'un approfondissement dans les relations de travail.

Le DREAL a-t-il reçu délégation de signature pour effectuer totalement cette mission ?

Les pratiques sont très diverses :

- huit DREAL n'ont reçu aucune délégation de signature,
- là où les délégations sont données elles le sont pour des objets différents.

Les délégations les plus largement données sont celles portant le cadrage préalable (quand il est exercé), l'accusé de réception, la complétude du dossier, l'avis sur l'étude présentée et sur la prise en compte par le projet de l'environnement, et dans ce cas elles peuvent être données au directeur, directeur adjoint ou au chef de service voire à un chef d'unité territoriale dans certaines régions.

Il y a parfois délégation de signature pour les avis de l'autorité environnementale relatifs aux projets d'installations classées pour la protection de l'environnement (Rhône-Alpes, Ile-de-France, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte-d'Azur), avec dans certains cas une concertation préalable sur les dossiers « *sensibles* », voire des projets d'avis avec beaucoup d'observations ; le préfet peut aussi ne pas donner de délégation sur ces dossiers.

Des préfets demandent à être destinataires des dossiers soumis à leur signature quelques jours avant, voire davantage (8 à 15 jours avant le terme limite de l'instruction de l'avis de l'AE des deux mois), ce qui laisse trop peu de temps aux services pour préparer l'avis.

Le Comité de l'administration régionale (CAR) a parfois décidé que les préfets de département soient informés des projets d'avis AE mis à la signature du préfet de région quand leur teneur était « négative » (Bretagne, Pays-de-la-Loire, Languedoc-Roussillon). Il faut signaler que cette pratique est contraire au principe même des directives qui prévoient que l'autorité décisionnelle consulte l'autorité environnementale pour recueillir son avis spécifique.

Quand il n'y a pas délégation de signature pour les projets, cela peut être le SGAR qui est signataire de l'avis AE (Alsace).

La délégation de signature donnée à un moment au DREAL a pu aussi être reprise par le préfet de région (Franche-Comté, Nord-Pas-de Calais), pour tout ou partie du territoire.

Il n'y a pas de délégation de signature pour les avis d'AE sur les plans et programmes qui sont signés par les préfets de département.

Les avis seraient signés sans commentaires et en l'état dans quelques régions (Champagne-Ardenne, Poitou-Charentes, Basse-Normandie, Centre, Provence-Alpes-Côte-d'Azur).

Ils peuvent parfois aussi faire l'objet de modifications faites directement par les préfetures ou reprises par les DREAL, avec ou sans concertation avec elles, et après échanges avec le préfet de département.

Les préfets sont vigilants sur la formulation de l'avis, sa forme claire, et neutre. Ils considèrent que certains avis sont parfois jugés trop longs, trop détaillés et complexes (voir §2.2.2.5).

2.2.1.4. Comment est assurée la mission d'autorité environnementale ?

Étape du profil environnemental

Le profil environnemental existe dans 21 régions sur 22 avec un contenu hétérogène (n'existe pas encore en Poitou-Charentes mais il est prévu pour 2011) et en général il est mis en ligne sur Internet ou diffusé (sauf refus en Pays-de-la-Loire).

Il n'est pas à jour en Picardie, et fait par contre l'objet de mises à jour dans d'autres régions, soit en régie, soit par le CETE, ou sous-traitance si la DREAL dispose de crédits d'études. Il est en cours de révision en Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Nord-Pas-de-Calais, etc.

Étape du cas par cas (ou « screening »)

L'analyse préalable « au cas par cas » des projets, afin d'examiner si le dossier présenté relève ou non d'une étude d'impact n'est pas pratiquée dans la moitié des régions (11 réponses négatives), mais le seraient pour les autres. Ces réponses peuvent surprendre puisque la transposition de cette obligation de l'examen « au cas par cas » n'était pas encore faite pour les projets au moment de l'enquête, et restait marginale pour les plans et programmes.

Pour celles qui le pratiquent, cet examen semble être fait quand les maîtres d'ouvrage le demandent pour « sécuriser » leur démarche (en Alsace, Nord-Pas-de-Calais, Champagne-Ardenne, Limousin, ...ou demandes de certaines collectivités territoriales), ou pour certains

types de projets (infrastructures, gros projets de carrières ou d'énergie, selon leur localisation sites Natura 2000 en Aquitaine) ainsi que pour les SCOT et PLU à enjeux, en Midi-Pyrénées.

La mission pense qu'il s'agit :

- de demandes sur la nécessité de réaliser une étude d'incidences spécifique pour un projet ou pour l'évaluation environnementale d'un PLU en raison de la présence ou de la proximité de sites Natura 2000.
- ou le plus souvent, de fait, de cadrages préalables.

Étape du cadrage préalable (ou« scoping »)

Pour les maîtres d'ouvrage, cette phase consiste à saisir l'autorité compétente qui consulte l'autorité environnementale afin qu'elle lui donne les informations utiles qu'elle connaît sur les enjeux environnementaux du plan ou du projet envisagé. Cette phase préliminaire devrait être le moyen de donner au maître d'ouvrage toutes les informations, en particulier sur la sensibilité du milieu. Ce cadrage lui permet de mieux apprécier le contenu de l'étude qu'il doit produire.

Cette démarche se développe pour les documents de planification (SAGE) et d'urbanisme (SCOT, PLU,) et est même systématique pour les SCOT en Pays-de-la-Loire.

Elle est actuellement peu mise en œuvre pour les projets et s'exerce à la demande du maître d'ouvrage (Centre, Corse, Poitou-Charentes, Champagne-Ardenne) ; elle est par contre « systématiquement » pratiquée en Ile-de-France (en moyenne 3 dossiers par semaine).

Cette démarche est en général peu formalisée, sauf dans deux régions (Aquitaine, Ile-de-France).

Si sa fréquence est encore faible, elle progresse dans les régions qui en font état (Bourgogne, Alsace) et les services observent que cette montée en régime va de pair avec le besoin d'une réflexion méthodologique : par exemple, celle-ci est engagée avec le CETE Méditerranée par la DREAL Languedoc-Roussillon pour les documents d'urbanisme.

Le cas par cas introduit par la loi Grenelle 2 (précisée par les décrets en préparation) et les demandes accrues de cadrage préalable vont augmenter sensiblement la charge de travail des DREAL dans une proportion qu'elles ont du mal à apprécier. Les contacts les plus récents avec les DREAL confirment cette évolution rapide, consommatrice de temps au détriment des avis eux mêmes

<p><i>2. Les nouvelles attributions obligatoires de l'autorité environnementale, le »cas par cas « directement et le cadrage préalable pour le compte de l'autorité décisionnelle nécessitent un renforcement de l'organisation et des moyens des DREAL.</i></p>

Le dialogue avec le maître d'ouvrage est d'importance variable :

Il est systématiquement pratiqué dans 12 régions (Haute-Normandie, Languedoc-Roussillon, Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais, Aquitaine, Ile-de-France, Centre, Corse, Midi-Pyrénées, Limousin, Champagne-Ardenne, Poitou-Charentes). Il émane des bureaux d'études et des maîtres d'ouvrage pour obtenir des réactions sur des documents provisoires.

Il est pratiqué dans 5 régions selon l'importance des enjeux (Pays-de-la-Loire, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Bretagne, Franche-Comté, Alsace).

Ces rencontres peuvent se faire en interne au sein des DREAL avec les services en charge de l'autorité environnementale et les services instructeurs, parfois avec d'autres services de l'État quand il s'agit de projets complexes.

Hormis pour le cadrage préalable certains services refusent ce dialogue « *pour préserver l'impartialité de l'autorité environnementale* ». Il est considéré comme « à éviter » dans 5 DREAL, mais le service instructeur de l'autorisation est un « *intermédiaire possible* » (3 DREAL).

Par contre pour les services qui le pratiquent, ce dialogue est considéré comme nécessaire et parfois même indispensable (amélioration de la qualité des dossiers, meilleure intégration de l'environnement).

Nous constatons ainsi une difficulté à discerner le rôle d'accompagnateur par l'État des projets y compris en tant que service instructeur, du rôle -nouveau- d'expertise sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage. Des précédents fâcheux avaient conduit les DRIRE -et la direction générale de la prévention des risques (DGPR) au sein du ministère en charge de l'environnement- à séparer strictement les fonctions régaliennes des fonctions d'assistance, la responsabilité de l'État étant engagée en cas de contentieux. C'est aussi la position clairement prise par l'Ae du CGEDDD, ce qui est conforme à la volonté du législateur, qui par la voix de son rapporteur avait préconisé que le maître ouvrage ne devait avoir qu'un seul interlocuteur, l'autorité décisionnelle.

Il convient de distinguer clairement les fonctions de l'autorité environnementale, de celles de l'autorité décisionnelle interlocutrice privilégiée du maître d'ouvrage.

2.2.1.5. Le contenu des rapports présentés à l'autorité environnementale (études d'incidences et études d'impacts)

Une série de questions précises a permis d'analyser, du point de vue des services, le contenu des rapports soumis à l'autorité environnementale ; les réponses recueillies, à classer le plus souvent entre « toujours, souvent, parfois, rarement, jamais », est jointe en annexe 5. Cette exploitation reflète les tendances générales des réponses apportées.

Quelles sont les mesures prises pour « éviter, réduire, compenser » les impacts, dites mesures ERC ?

a) A la question de savoir si ces trois exigences (éviter/réduction/compensation des impacts) sont abordées successivement dans l'évaluation environnementale les réponses sont très

dispersées, entre « souvent » et « rarement », cette dernière réponse étant exprimée dans 60 % des cas, signe encore d'une fréquente confusion du maître d'ouvrage sur l'ordonnement du raisonnement à conduire.

De même, si la cohérence du raisonnement entre les mesures d'évitement et d'atténuation est de mieux en mieux respectée pour les projets d'infrastructures, d'une certaine ampleur, du fait de l'expérience acquise par les porteurs de projet dans leur dialogue avec l'administration, force est de constater que dans plus de 50 % des cas il n'en est rien.

La présentation de l'évitement est parfois évoquée dans les rapports, mais l'étude des variantes est très rarement présentée. Les études d'impact sont généralement une addition d'études qui ne sont pas croisées entre elles, « *les raisonnements ne sont ni solidement argumentés, ni démontrés, ils sont souvent présentés comme des évidences* ». L'étude d'impact vient encore trop souvent justifier *a posteriori* le choix du site et de la solution présentée. Le chapitre des raisons du choix s'appuie très souvent uniquement sur des argumentaires économiques, ou sur des opportunités foncières.

b) Plusieurs questions tendaient à apprécier le degré de prise en compte du « capital naturel » dans les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation (ERC).

Dans 70 % des cas les impacts des projets ne tiennent pas compte de l'évolution naturelle des milieux en l'absence de projet, dite « situation au fil de l'eau », ils se contentent au mieux de se référer à un état initial à un moment donné.

Dans 85 % des cas la solution « ne rien faire » pouvant correspondre à la sauvegarde d'un milieu particulier, ou à des irréversibilités, n'apparaît pas dans l'analyse, et l'étude d'impact n'envisage pas cette hypothèse, hormis pour les projets d'infrastructure d'une certaine ampleur. On peut cependant penser que dans certains cas, des esquisses de projet ont été abandonnées à un stade précoce.

c) Les cas particuliers de l'articulation avec l'article 6 de la directive « habitats », avec l'étude d'incidence « loi sur l'eau » et avec la dérogation « espèces protégées ».

La portée de cet article 6 est très forte en matière d'atteinte des objectifs de préservation de la biodiversité comme en termes de risque de contentieux européen.

Aussi sa prise en compte par les autorités environnementales locales est-elle systématique et vigilante dans les avis formulés.

Un certain nombre de régions (Haute-Normandie, Centre, Languedoc-Roussillon, Poitou-Charentes, Aquitaine) insiste sur le fait que « l'étude d'incidences » visée par cet article 6 doit faire partie intégrante de l'étude d'impact lorsqu'elle est nécessaire. Le même point de vue est exprimé pour les études d'incidence loi sur l'eau, plus rarement sur les procédures de dérogations aux espèces protégées.

d) L'analyse des variantes lorsqu'elles sont proposées par les maîtres d'ouvrage, et le soin apporté pour les présenter traduisent le plus souvent ses préférences, les autres variantes étant évoquées plus rapidement (infrastructures, énergies renouvelables). Mais le plus souvent les

variantes sont absentes, indigentes, ou irréalistes et ne servent qu'à justifier le scénario retenu comme étant le meilleur.

e) Les réponses à la question relative aux mesures compensatoires mériteraient une analyse plus approfondie. Nous avons en effet de grandes dispersions : souvent+toujours = 60 %, parfois = 16 %, rarement + jamais = 22 % =, avec des régions où la présentation des mesures compensatoires semble quasi systématique (Corse), et d'autres, où elle est quasi absente (Centre). Il nous est dit que de plus en plus souvent les phases d'évitement et de réduction sont occultées au bénéfice des compensations. Il conviendrait d'en savoir davantage sur la qualité des compensations proposées et les mesures de suivi instaurées pour en garantir l'effectivité et l'efficacité.

Cependant à la question de savoir s'il y a confusion entre mesures de compensation, correspondant au triptyque obligatoire des mesures ERC, et propositions de mesures facultatives d'accompagnement au projet par le maître d'ouvrage, la réponse positive est massive : (souvent et toujours) 85 % ; l'AE du CGEDD est encore plus critique sur ce point.

La notion de mesures compensatoires mérite d'être approfondie dans tous les domaines de l'environnement. Cette même terminologie ayant des effets juridiques très importants pour les incidences Natura 2000, il conviendra, sur le thème de la biodiversité, d'être très précis en distinguant ce qui relève ou non de Natura 2000 et des dérogations espèces protégées.

3. Il est nécessaire de clarifier la doctrine et la sémantique relatives aux mesures d'évitement, de réduction et de compensation des impacts pour mieux les prendre en compte dans les évaluations environnementales et les avis formulés.

La qualité d'ensemble du dossier présenté à l'exercice de l'autorité environnementale

A la question de savoir si la qualité du dossier fait l'objet d'une appréciation la réponse est à 36 % « toujours », mais « souvent » + « parfois » à 64 %, ce qui semblerait indiquer que tous les services ne portent pas la même attention à une lecture exhaustive et attentive des dossiers (ou qu'ils n'ont pas compris la question de la même façon). Les réponses les plus complètes décrivent leurs critères d'analyse des dossiers : la qualité des études et leur proportionnalité par rapport aux enjeux, et donc la qualité et la pertinence de l'identification des enjeux du territoire, ceux susceptibles d'être inspectés par le projet selon les différentes variantes, et ceux réellement impactés par le projet retenu.

Il est signalé une indigence des méthodes d'études utilisées, trop souvent absentes, ou mal décrites.

La qualité du résumé non technique est décrite comme un exemple révélateur de la qualité du dossier et de la valeur qui y est attachée.

Le résumé non technique est présent mais en général produit dans l'urgence et n'est que très rarement autonome, les documents graphiques indispensables à la compréhension devant être recherchés dans les documents détaillés. Souvent peu approprié dans son contenu pour être pédagogique, exhaustif et compréhensible par un public de non spécialiste, il se limite trop

souvent à un tableau synthétisant les impacts et les mesures et ne met pas en avant la hiérarchie des enjeux alors qu'il s'agit d'un document normalement important pour la bonne information du public.

Dans certains cas l'autorité environnementale signale dans ses avis les insuffisances constatées du résumé non technique.

Les avis de l'autorité environnementale

a) La préparation des avis

La pratique du recours aux tierces expertises externes est variable et singulièrement dispersée: souvent 20 %, parfois 30 %, rarement 15 %, jamais 35 %. La notion de tierce expertise qui existe en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) avec un sens très particulier mais différent explique probablement une partie de la dispersion des réponses.

Ceux qui la pratiquent régulièrement disent la pertinence des informations souvent fournies par l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), sur les milieux humides et aquatiques, les parcs nationaux ou l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) pour la destruction d'espèces protégées, et dans une moindre mesure les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) pour architecture et paysage, ou les Agences régionales de santé (ARS) pour les relations santé-environnement. Certaines DREAL nous disent avoir échoué dans l'établissement de certaines relations (ARS).

Ce thème recoupe celui de la réalité des contributeurs internes à l'autorité environnementale, dont les apports apparaissent essentiels à ceux qui en obtiennent la pratique. Ce qui *a contrario* interroge lorsque le service de formulation de l'avis de l'autorité environnementale reste isolé.

b) La formulation des avis

Les avis de l'autorité environnementale portent dans un premier temps sur la complétude du dossier qu'elle reçoit (mais certaines réponses disent que ce n'est pas le rôle de l'autorité environnementale parce qu'il y a confusion avec la fonction administrative d'accusé de réception et de délais d'instruction des services), puis naturellement sur la qualité de l'étude d'impact avec cependant une appréciation différente puisque 45 % nous disent apprécier « toujours » cette qualité, et 55 % « souvent » (*cela dépend des rédacteurs d'avis*). Certains rappellent à nouveau que les études d'impact sont encore trop souvent des justifications du projet.

Pour la prise en compte de l'environnement dans le projet lui-même, et la justification des choix effectivement retenus, l'avis exprime généralement un point de vue (« toujours » 30 %, « souvent » 55 %). Cependant dans 15 % des cas les réponses sont : « rarement » ou « jamais », ce qui manifeste ou une incompréhension de la question, ou une incompréhension du rôle de l'autorité environnementale qui doit aussi s'exprimer sur la bonne prise en compte de l'environnement dans le projet lui-même, au delà des fréquentes expressions des motivations économiques ou foncières.

Les avis de l'autorité environnementale évitent de s'exprimer en opportunité dans 80 % des cas (jamais+rarement), il faut cependant noter que dans 20 % des cas certains services formulent des expressions sur l'adéquation du projet au contexte et aux milieux. De même, et à peu près dans les mêmes proportions les avis formulés par l'autorité environnementale sont annoncés comme conclusifs, 20 % (souvent+parfois) sans que cela semble représenter un problème au plan local.

Ces derniers constats conduisent à formuler quelques remarques voire des interrogations :

- Les conclusions sont-elles formulées au regard de principes de soutenabilité forte, dans le cas d'irréversibilités par exemple, ou sont-elles de même nature que celles formulées habituellement par les autorités décisionnelles ? Dans ce dernier cas leur légitimité serait plus discutable.
- Il ne semble pas découler de doctrine précise des directives quant au fait de conclure l'avis ou pas ; sans doute serait-il bon d'en préciser le cadre.
- Ces conclusions semblent correspondre à des contextes territoriaux aux cultures de services différentes, d'autant qu'il n'est pas exclu qu'il puisse y avoir une confusion entre « avis d'opportunité » et « avis conclusif ».
- Cependant au delà de ces positions plus ou moins tranchées, de nombreuses régions disent par la qualité de leurs expressions formuler « indirectement » un avis d'opportunité voir conclusif.

La qualité et la précision des libellés présentent en effet, autant que le contenu technique, une réponse à la finalité de l'action de l'autorité environnementale, c'est-à-dire une parfaite compréhension par les parties prenantes de la suffisance, ou pas, de la prise en compte de l'environnement par le projet. L'avis doit être proportionné aux enjeux environnementaux relevés ainsi qu'à la nature et la complexité du projet. Il doit rester clair et compréhensible par tous: un résumé doit exprimer simplement et fidèlement le contenu de l'avis.

Il faut signaler l'important travail déployé par les services de ce point de vue. Ainsi la lecture des avis a-t-elle montré dans bon nombre de cas des avis détaillés, argumentés, équilibrés, avec pour certaines, soit dans l'avis lui-même, soit dans une fiche de procédure pour l'autorité qui signe l'avis de l'autorité environnementale un résumé de cet avis.

Il paraît difficile de donner un avis conclusif dans le système d'AE déconcentré français actuel où l'avis de l'autorité administrative qu'est l'AE ne saurait lier à un stade précoce la décision de l'autorité décisionnelle ou de celle qui aura à exercer un contrôle de légalité. En revanche, la formulation d'un avis très argumenté dès ce stade doit être exprimé si la réalisation du projet risque de porter des atteintes graves et irréversibles à l'environnement de surcroît non compensables, telles qu'aucune amélioration ne soit possible.

4. Les avis de l'AE doivent être précis et clairs, sans être conclusifs dans le système actuel de l'AE. En cas d'irréversibilité ou d'effet notable vis-à-vis de l'environnement, ces avis doivent être très argumentés sur ces atteintes rédhibitoires, afin que les décideurs puissent agir en opportunité.

c) Le cas particulier des avis tacites

Un avis tacite est un avis émanant de l'autorité environnementale (préfecture de département ou de région) sans analyse particulière de l'impact environnemental du projet lui-même. L'avis tacite est prévu par les textes, pour clore la procédure lorsque l'avis de l'autorité environnementale déconcentrée n'a pas pu être fourni dans le délai de 2 mois (projet) ou 3 mois (plan/ programme).

La situation observée sur le terrain mérite d'être regardée avec attention.

Le premier constat est celui d'une grande dispersion des réponses à la question :

Y-a-t-il des avis tacites ?

Si dans 50 % des cas les services ne connaissent que rarement (40 %) ou jamais (10 %) les avis tacites, certains en ont une pratique plus régulière : 30 % parfois et 10 % souvent, pouvant conduire dans certaines régions jusqu'à 2/3 d'avis tacites.

Cette photographie recoupe des conditions différentes de la situation et de l'usage des avis tacites.

- Les politiques d'avis tacites s'efforçant de tenir compte des enjeux environnementaux et répondant au souci de respecter les délais. A ce titre ont été exprimés :
 - la volonté d'éviter absolument (Rhône-Alpes, Alsace), ou d'éviter au maximum (Lorraine, Basse-Normandie) ces avis tacites par la mise en place d'une organisation suffisante et adaptée ;
 - l'usage ponctuel d'avis tacites répondant à une grille de questionnement prenant en compte à la fois une nature de dossier à faible effet potentiel et sur des territoires à faibles enjeux (Languedoc-Roussillon, Picardie) ;
 - en l'absence de moyens humains suffisants, la décision officielle de hiérarchiser l'analyse des dossiers sur lesquels l'autorité environnementale se prononcera effectivement, les autres relevant de l'avis tacite ; c'est le cas pour les dossiers d'élevage en Bretagne les avis étant réservés à ceux présentés dans les bassins versants identifiés à risque de contentieux européens, ceux aboutissant dans une zone marine avec algues vertes et les dossiers situés en zone Natura 2000, soit un taux très faible des dossiers d'élevage soumis à l'administration.
 - dans tous ces cas la pratique d'avis tacite est décidée en pleine transparence avec l'autorité préfectorale, au nom de l'autorité environnementale. Elle fait parfois l'objet de décisions formalisées en comité de l'administration régionale (CAR) (Bretagne, Pays-de-la-Loire, Languedoc-Roussillon).

Il convient de souligner que le questionnaire a été retourné par les DREAL avant qu'elles sachent que le nombre de dossiers soumis à évaluation au titre de la directive plans/programmes serait considérablement accru en termes de PLU et de cartes communales (notamment du fait de

l'extension du champ d'application des incidences Natura 2000). La question de l'avis tacite se posera donc avec davantage d'acuité dans un avenir proche.

- Les politiques d'avis tacite ne prenant pas en compte prioritairement les enjeux environnementaux, voire en s'appuyant sur le non respect des délais.
 - L'absence de politique nationale connue, ou la limite des compétences disponibles peuvent conduire certains services à ne pas s'exprimer : exemple des dossiers d'impact des transformateurs en Bourgogne. Ce sujet pourrait concerner d'une façon générale les thèmes émergents : installation d'antennes d'émission-réception, la production ou l'installation de nanotechnologies... qui nécessiteraient pour ces services un appui, ou le transfert vers un autre niveau de compétence de l'autorité environnementale.
 - Mais il faut aussi souligner la pratique constatée de certaines autorités décisionnelles (préfectures départementales essentiellement) utilisant des pratiques de questionnements et atermoiements sur la rédaction du projet d'avis ne permettant pas à l'autorité environnementale (préfet de région) de statuer dans les délais convenus. Il en découle une politique volontaire d'avis tacite correspondant « aux projets les plus dommageables à l'environnement ».

Cette situation de détournement caractérisé a été relevée en Languedoc-Roussillon, Limousin, Pays-de-la-Loire, Bretagne.

Elle conduit à une désinformation du public qui interprète l'avis tacite comme un avis favorable porté sur un dossier perçu de ce fait comme « sans enjeux ».

Cette situation devra être corrigée, surtout si le projet d'avis émanant de la DREAL a été exprimé, lui, dans des délais compatibles avec sa signature, ce qui semble être le cas général. Il faut d'ailleurs signaler, par l'application du code de l'environnement (transposition de la Convention d'Aarhus, position par ailleurs appliquée par la commission d'accès aux documents administratifs,-CADA-) que toute personne est en mesure d'obtenir communication dans un délai maximum d'un mois, de la proposition de la DREAL chargée de préparer cet avis, puisque celle-ci est transmise au préfet sur la base d'un document achevé du point de vue de sa spécificité environnementale ; cette communication ne souffre d'aucune restriction.

Voir à ce sujet la recommandation n° 10.

d) Effet des avis de l'autorité environnementale sur le projet

Bien que le recul soit encore faible certains services ont déjà pu constater quelques effets de leurs avis au titre de l'autorité environnementale sur les maîtres d'ouvrage.

« Lorsque les avis sont émis avec pertinence et précision, notamment lorsqu'un avis négatif est formulé, un certain nombre de maîtres d'ouvrage décident d'en tenir compte ». Différentes modalités ont été rencontrées :

- quelques cas de retrait de dossier et d'abandon du projet sont signalés (Bretagne, Centre)

-
- des retraits de dossiers en cours d'instruction afin d'en modifier certains éléments avant l'enquête publique semblent plus fréquents : Rhône-Alpes (PLU, SCOT, infrastructures) ; Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte-d'Azur (ICPE, Énergie), défaut de hiérarchie des enjeux et des réponses Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon, Aquitaine (ZAC).

Dans certains de ces cas des compléments de dossiers sont apportés et un nouvel avis de l'autorité environnementale est sollicité, ce qui d'ailleurs n'est pas explicitement prévu par les textes actuels (sauf retrait et présentation d'un dossier nouveau).

Si sur le fond, l'adaptation du dossier, voire du projet, permet d'apporter des réponses aux observations de l'autorité environnementale : il convient de veiller à la juste information *in fine* des usagers lors de l'enquête publique.

L'Ae rattachée au CGEDD, préconise pour garantir une bonne traçabilité et une bonne transparence du dossier de pratiquer une nouvelle saisine formelle de l'autorité environnementale lorsque les modifications apportées sont substantielles.

De la même manière, les retours semblent positifs pour les services ayant analysé des plans et programmes ou pratiqué des cadrages préalables qui ont souvent conduit à des contacts « pédagogiques » avec les maîtres d'ouvrage.

Au-delà de ces cas, et d'une façon générale, les services préparant les avis de l'autorité environnementale disent disposer de peu de retours sur la réaction des maîtres d'ouvrage.

Le périmètre territorial considéré par le dossier

Un projet, un plan ou un programme soumis à l'avis de l'autorité environnementale n'arrivent pas sur un terrain vierge de toute activité mais s'ajoutent à d'autres ; aussi était-il intéressant d'évaluer comment leur addition est appréhendée en terme d'impact sur l'environnement.

Quelle analyse est-elle donc faite des effets cumulatifs des projets sur le territoire ?

Sauf exception, les effets cumulatifs ne sont pas pris en compte, ni dans les études d'impact, ni dans les avis formulés. Les réponses positives recueillies portent sur quelques dossiers complexes en Rhône-Alpes, ou sur l'élevage dans les zones d'excédent structurels en Bretagne pour lesquelles l'élimination des effluents en excès doit être obtenue grâce à des exportations confiées à des tiers hors de la zone d'implantation de l'élevage.

Pour ce qui concerne les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), les effets cumulatifs sont considérés comme impossibles à apprécier, ce qui ne devrait pourtant pas être le cas en matière de rejet d'effluent dans chacune des masses d'eau visées par la directive cadre sur l'eau.

Certains projets intégrés dans des opérations plus vastes font l'objet d'une attention particulière : ronds points giratoires et leurs Zones d'aménagement concertée (ZAC) contiguës, ICPE et sa ZAC, stade olympique lyonnais, contournement ferroviaire urbain. Mais cela reste loin d'être systématique et les services parlent de « saucissonnages » fréquents. (Certains secteurs géographiques particulièrement sensibles soumis à des projets multiples font également l'objet

d'une attention soutenue en ce qui concerne les effets cumulatifs : c'est notamment le cas des projets portuaires dans l'estuaire de la Seine sur lequel la Commission européenne est particulièrement vigilante).

En fait, les projets réellement analysés dans leurs effets intégrés et cumulatifs sont réduits aux très grands projets pour ceux qui relèvent de l'initiative des maîtres d'ouvrage et aux projets pour lesquels l'autorité environnementale a en mémoire un autre dossier sur lequel elle a déjà eu à se prononcer.

Il est rare, en dehors de quelques grands projets (une centrale énergétique au gaz + ligne THT + canalisation gaz + ICPE en Rhône-Alpes) que les différents maîtres d'ouvrage se coordonnent suffisamment, à l'initiative de l'État, pour déposer concomitamment leurs dossiers, à une échelle territoriale cohérente.

D'autres tentatives (Center Park) n'ont pas permis d'obtenir une analyse globale des impacts, ni une instruction coordonnée.

La difficulté tient notamment pour le maître d'ouvrage à la multiplicité des autorités qu'il doit saisir parallèlement pour obtenir les quitus attendus. Par exemple pour le stade olympique lyonnais il fallait : une révision simplifiée du PLU communautaire (avis AE, préfet de département), projet de stade (avis AE, préfet de région), un projet de raccordement du stade sur la rocade (avis AE du CGEDD). La même situation de saisine de trois niveaux d'autorité environnementale était envisagée lors du projet de circuit de Formule 1 dans les Yvelines, ou encore pour la création d'un « center park » avec deux saisines de l'autorité environnementale du département (SCOT et PLU) et 3 saisines du préfet de région (permis de construire, station d'épuration, défrichement).

Une meilleure appréciation des effets cumulatifs mériterait qu'une typologie en soit établie et partagée¹³ afin de mieux répondre à certaines dispositions de la directive européenne mal appréhendées aujourd'hui : effets cumulatifs liées à des opérations récurrentes d'un même maître d'ouvrage, nécessitant la production régulière d'une nouvelle étude d'impact ; effets cumulatifs par rapport à une situation existante induite par des projets autorisés et dont le nouveau projet ne fait qu'accentuer les pressions exercées sur un état initial ; effets cumulatifs de projets instruits concomitamment, ce qui renvoie à la notion de programme de projets.

2.2.1.6. La publicité sur l'avis de l'autorité environnementale, et les suites données dans le dossier d'enquête publique

L'article R.122-13 du code de l'environnement (décret 2009-496 du 30 avril 2009) dispose que « l'avis ou l'information relative à l'existence d'un avis tacite est rendu public par voie électronique sur le site internet de l'autorité chargée de le recueillir » et que « l'avis est joint au dossier d'enquête publique ou de la procédure équivalente de consultation du public prévue par un texte particulier ».

La circulaire du 3 septembre 2009 ajoute que cet avis sera également publié sur le site internet de l'autorité environnementale.

¹³ Voir à cet effet la mission relative aux procédures d'intégration de l'environnement

La publicité sur l'avis de l'AE

Dans le cadre de l'audit, l'ensemble des sites internet des DREAL et des préfectures ont été consultés. Le résultat est pour le moins contrasté :

- l'avis doit être mis en ligne sur le site de l'autorité chargée de le recueillir : une grande partie des plans et programmes ainsi que des projets relève de l'initiative des collectivités locales ; malgré les recherches, aucune information relative à l'autorité environnementale, ni *a fortiori* aucun avis n'ont pu être trouvés sur leurs sites. On ne saurait exclure que le silence de la transposition de la directive « plans et programmes » au sujet de la publication de l'avis en soit en partie la cause.
- l'avis doit également figurer sur le site de l'autorité environnementale (préfet de région ou de département selon le cas) : la mission a pu constater que c'est effectivement le cas pour environ la moitié des régions, y compris pour les plans et programmes ; l'avis est publié soit sur le site de la préfecture de région (12 régions) soit sur celui de la DREAL (11 régions), un lien renvoyant de l'un sur l'autre.

Pour les départements, l'avis a été trouvé dans les mêmes proportions sur les sites des préfectures (56 départements), ces sites intégrant désormais de plus en plus fréquemment les directions départementales des territoires (DDT).

Les avis tacites y sont généralement indiqués. L'avis, lorsqu'il est mis en ligne, l'est dans un délai rapide : très souvent dès sa signature, et en tout état de cause, avant enquête publique.

Encore faut-il préciser que l'accès à cette information n'est pas toujours aisé : on y arrive via un cheminement complexe et un libellé plus ou moins explicite.

Ce bilan mitigé contredit en partie les réponses au questionnaire, largement plus optimistes.

Ceci traduit le fait que les DREAL, essentiellement par manque de moyens, n'ont guère pu assurer jusqu'ici un suivi de cette disposition réglementaire. Une instruction de relance sera donc nécessaire.

On constate également que, lorsque les préfectures remplissent cette obligation réglementaire de publication, l'esprit du décret et des directives européennes – qui est d'informer le public pour rendre plus efficace sa participation à la prise de décision – n'est pas respecté, tant l'accès à l'information est difficile et peu intuitif. Par ailleurs, dans certains cas, les préfectures ne diffusent pas l'intégralité de l'avis, mais son résumé ; voire une partie du résumé.

Une mise en ligne sur un même site dédié, facilement identifiable, de l'ensemble des avis rendus par les différentes autorités environnementales déconcentrées [voir en centrale : CGDD et CGEDD] permettrait de répondre à cet objectif d'information du public ; ceci pourrait servir également comme outil à la disposition des services des DREAL pour harmoniser le traitement des dossiers d'une région à l'autre.

5. Il faut constituer un fichier national des avis rendus par les différentes autorités environnementales, le mettre en ligne sur un portail Internet dédié et procéder à une capitalisation des informations recueillies.

6. Les avis formulés sur les projets ainsi que sur les plans et programmes doivent donc être publiés dès leur signature sur le site de la DREAL et sur le site des préfectures (région et départements, quitte à ce que ce soit par un lien vers le site DREAL). Cette obligation pourrait être étendue aux sites du maître d'ouvrage et de la commune concernée.

Les suites données dans le dossier d'enquête publique

La question est de savoir quel usage est fait de cet avis de l'autorité environnementale par le commissaire-enquêteur et le public.

L'information et la participation du public sont en effet au cœur du dispositif d'évaluation des projets, plans et programmes dans les textes communautaires et nationaux. En ce sens, les commissaires-enquêteurs doivent apporter une contribution essentielle à cette information et à cette participation.

Les DREAL, pour leur part, attendent des commissaires-enquêteurs qu'ils vérifient la présence de l'avis, en prennent connaissance et expliquent sa portée au public. Ils attendent surtout que le commissaire-enquêteur en tienne compte dans son rapport final.

Encore faut-il que le commissaire-enquêteur, peu familiarisé avec ce nouveau dispositif d'autorité environnementale, soit lui-même formé.

Quasiment toutes les DREAL indiquent organiser ou participer à l'organisation de formations à leur intention. Ces formations sont préparées en lien étroit avec les compagnies de commissaires-enquêteurs, le tribunal administratif, et parfois les préfectures de département. Celles qui ne le font pas encore envisagent d'organiser de telles formations dès 2011.

Généralement, un programme de formation annuel est décliné en plusieurs journées ou demi-journées. Il s'agit en fait souvent de journées de sensibilisation des commissaires-enquêteurs. Les DREAL, lorsqu'elles ne sont pas maîtres d'ouvrage de ces formations, y apportent un soutien logistique et parfois financier.

Il n'a pas été possible, à ce stade, de mesurer l'effet de l'avis de l'autorité environnementale sur le degré de participation du public et sur la position prise par le commissaire-enquêteur.

2.2.1.7. Cohérence des avis émis par les différentes autorités environnementales

Le dispositif législatif conduisant à plus de 135 autorités environnementales (ministre/CGEDD, formation Autorité environnementale du CGEDD, préfets de région, de département et de bassin), la question se pose de la cohérence de leurs avis.

Cette question peut se voir de trois façons différentes :

- cohérence au sein d'une autorité environnementale,
- cohérence entre différentes autorités environnementales sur un même dossier,
- cohérence des avis d'une manière générale sur l'ensemble des dossiers.

a) Cohérence au sein d'une autorité environnementale

D'une manière générale, au sein des DREAL, la nécessaire concertation est assurée en inter-service ou en arbitrage interne.

Des services qui se connaissaient peu ont appris à se connaître et il n'a pas été relevé de difficultés particulières sauf quelques petits problèmes de calage entre avis d'autorité environnementale sur les ICPE et quelques défauts de coopération dans certains cas.

Par ailleurs, la concertation peut aussi être assurée avec les autres services régionaux ou départementaux susceptibles de nourrir la formulation de cet avis. Le fait est que les délais très courts (deux mois) imposant un traitement rapide et rendent difficile une saisine régulière d'autres services extérieurs à la DREAL.

b) Cohérence entre différentes autorités environnementales sur un même dossier

Il peut y avoir des appréciations différentes lorsqu'il y a plusieurs autorités environnementales ayant à donner un avis sur un même dossier.

Ce cas reste très rare. Seules 5 régions ont été confrontées à ce problème :

- En Haute-Normandie : un projet de parc éolien à cheval sur 2 régions, a nécessité 2 avis d'autorité environnementale cohérents mais avec quelques différences entre eux.
- En Lorraine : un projet de Voies Navigables de France (VNF) (Meuse) où le CGEDD sera AE pour l'ensemble et chaque barrage et projet local aura un avis d'autorité environnementale du préfet de région.
- En Languedoc-Roussillon : une ligne très haute tension (THT) entre la France et l'Espagne où le CGEDD est l'autorité environnementale pour la déclaration d'utilité publique (DUP) instruite pour le MEDDTL et la DREAL pour les deux DUP prises par

le préfet de département (une visite commune du site du projet a permis d'harmoniser les points de vue).

- En Provence-Alpes-Côte-d'Azur : un projet relatif au Grand Port Maritime de Marseille pour créer des bassins a fait intervenir à la fois l'AE adossée au CGEDD (Autorité environnementale) et la DREAL (en qualité de contributeur à l'avis de l'Autorité environnementale) avec une différence d'appréciation.

Une région (la Haute-Normandie) nous signale qu'après la mise en place de l'avis autorité environnementale du préfet de région pour les projets, la DREAL eut du mal à expliquer aux préfets de département qu'ils restaient AE pour les Plans et Programmes : ceux-ci ont refusé de signer un avis autorité environnementale PLU et l'ont retransmis au préfet de région. En conséquence la DREAL conclut qu'il serait préférable que le préfet de région soit également autorité environnementale pour les SCOT, PLU, SAGE, Schéma départemental des carrières, Programme d'actions nitrates, car serait ainsi établie une autorité environnementale distincte de l'autorité qui approuve ou exécute.

c) Cohérence des avis d'une manière générale sur l'ensemble des dossiers

Réseau de capitalisation

Le réseau national animé par le CGDD est, d'une manière générale, plébiscité pour viser à une plus grande cohérence entre DREAL : les échanges entre les membres sont qualifiés de riches et intéressants.

Des réseaux régionaux en cours de constitution ont été également signalés.

Les avis exprimés par les DREAL sont divergents : certains disent que les niveaux d'exigence ne sont pas différenciés entre catégories de dossiers, d'autres disent que l'étude d'impact doit être appropriée aux enjeux (ce qui est conforme à la directive). Est également exprimé le souhait d'avis simplifiés moins chronophages pour les projets sans enjeu environnemental.

Le défaut de consignes et de doctrine nationale a été à plusieurs reprises souligné, les services se sentant laissés livrer à leurs propres initiatives, ce qui dans un premier temps a pu être considéré comme acceptable au tout démarrage (2009).

Préconisations

De très nombreuses propositions sont faites qui tendent toutes à améliorer l'efficacité de la procédure. Elles portent sur :

- les outils informatiques : rendre obligatoire une fourniture électronique des études d'impact (EI) ; construire une base de données des avis émis par les autorités environnementales, créer un site intranet qui hébergerait tous les avis classés par thème et par région ;

-
- améliorer les formations : renforcer leur importance et leurs cohérences ;
 - optimiser les procédures : mesurer l'impact des avis sur un échantillon de dossiers, proportionner l'étude d'impact aux enjeux (ce qui n'est pas contraire à la directive) ; relance des réseaux regroupant les chargés d'évaluation environnementale par thèmes (infrastructures, documents d'urbanisme, IOTA, éoliennes, etc.) ;
 - au-delà de la coordination, clarifier la doctrine et renforcer l'impulsion nationale.

2.2.2. Analyse de dossiers recueillis sur le terrain

2.2.2.1. Procédures d'élaboration de l'avis AE et démarche qualité

La plupart des DREAL ont pris soin de faire valider en CAR, à leur initiative ou à la demande expresse de leur préfet, les principes d'élaboration et de signature des avis de l'AE.

Elles ont ensuite décliné en interne les procédures à appliquer dans des notes d'organisation plus ou moins précises :

- simple note d'organisation, qui reprend les dispositions de la circulaire du 3 septembre 2009, sans guère apporter de plus-value locale si ce n'est de préciser le circuit de signature de l'avis (cas de la **Lorraine**) ;
- intégration dans un processus générique au sein d'une démarche ISO ; la **Champagne-Ardenne** a, par exemple, rédigé un mode opératoire spécifique « AE » au sein d'une procédure plus générale intitulée « *production des avis au sein de la DREAL* » qui s'applique à toutes les sortes d'avis : demandes d'aides financières, urbanisme, loi sur l'eau ;
- description d'un processus spécifique « *production de l'avis de l'autorité environnementale* » dans le cadre de la certification ISO. Le cas de l'**Alsace** apparaît à cet égard exemplaire tant du point de vue de la démarche qualité que de celui de la fonction AE : description très détaillée des différentes étapes de l'élaboration puis de la diffusion de l'avis de l'AE dans différents cas de figure : souci de la traçabilité, mise en place d'une collégialité, procédure de mesure, *a posteriori*, de la qualité des documents.

Autres exemples relevés :

ILE-DE-FRANCE :

La DREAL dispose de grilles de lecture issues du fonds documentaire élaboré par la DIREN en 2009 :

- pour le cadrage préalable ESE ;
- pour l'élaboration des avis d'AE.

Ces documents se présentent sous forme d'une note du DIREN (2008) portant sur les PLU et SCOT et d'une note aux préfets (2009) qui en retrace les grandes lignes.

Des logigrammes de procédure sont livrés, un par département, identiques entre eux en tous points (seul change le nom du département du service départemental concerné).

Ils sont accompagnés de tableaux au format A3 qui détaillent (à la façon d'une liste exhaustive) tous les points potentiels d'analyse à examiner par chaque service (DDT ou DREAL). Malgré leur présentation séparée, il n'y a pas de différence entre le document PLU et le document SCOT, ce qui témoigne d'une volonté de fournir des fiches spécifiques aux « procédures » sans en rappeler le sens et les points communs.

Un document de « suivi de la qualité des propositions d'avis d'AE » (non daté) témoigne du lancement d'une démarche de qualité.

CENTRE :

Un guide de procédure de préparation des avis d'AE est diffusé par le préfet de région (juillet 2010) aux préfets de département, accompagné de fiches thématiques.

Le dossier (volumineux) porte sur ESE (plans et programmes) et EIE (projets). Il est établi en fiches par étapes (logigrammes, cadrage préalable, composition du dossier... sommaire-type de la rédaction de l'avis).

L'essentiel de la documentation fournie est composé d'extraits complets des codes de l'environnement et de l'urbanisme.

Une présentation insiste sur les points suivants :

- « l'AE n'a pas à s'exprimer sur l'opportunité de la décision d'autoriser le projet » ;
- une procédure d'alerte du préfet est mise en place à J-20 jours de l'expiration du délai de 2 mois pour informer le préfet d'un avis d'AE en cours de rédaction qui sera « critique » sur l'un des points suivants : omissions ou insuffisances en matière d'état initial, impacts mal évalués ; absence de justification des mesures d'évitement/réduction/compensation ;
- une note brève de présentation de l'avis proposé doit donner le contexte mais elle n'est pas destinée à être intégrée dans l'avis AE ;
- un prototype de rédaction est livré avec de phrases pré-établies (à rayer selon le contexte du dossier) ;
- « compte tenu que l'avis ne doit pas conclure sur le fond du dossier » (sic) une liste de termes de vocabulaire prohibé (complet/incomplet, suffisant/insuffisant) favorable/défavorable, conforme/non conforme) et de vocabulaire recommandé (approprié, satisfaisant, bon/mauvais, médiocre, approfondi, pertinent, adapté...) est fournie.

BRETAGNE :

S'il n'y a pas trop de conflits entre la DREAL et les préfetures de département ou de région, on note des cas où les avis sont substantiellement changés sur des aspects relevant strictement de la qualité des dossiers (manque de carte, résumé non technique insuffisant, certains aspects environnementaux non développés) ce qui apparaît très dommageable par rapport à l'esprit des textes réglementaires. Il convient sur ce point de noter que compte tenu du nombre de questions et de modifications apportées par les différents relecteurs (DREAL, SGAR, préfets de départements, préfets de région) chaque avis fait l'objet en moyenne de trois versions différentes, ce qui rend très tendue la tenue des délais de deux mois.

Dans de nombreux autres cas, pour éviter l'expression d'un avis qui en soulevant de nombreux aspects insuffisamment traités pourrait apparaître comme un avis défavorable, la technique consistant à faire durer les délais au-delà des deux mois pour être en situation d'avis tacite est souvent utilisée.

S'agissant des démarches qualité, on note parfois une confusion entre service instructeur et service chargé de préparer l'avis de l'autorité environnementale, en particulier pour les ICPE¹⁴. La notion de « bénéficiaire », qui est au cœur des démarches qualité, est également plus ou moins bien appréhendée. Là encore, par comparaison, le cas de l'Alsace est très instructif : définition de plusieurs catégories de bénéficiaires (citoyen, pétitionnaire, préfets, ...) selon le critère pris en compte (qualité de l'avis, respect des délais).

2.2.2.2. *Qualité de la formulation des avis de l'AE déconcentrée*

L'analyse de quelques avis formulés par les DREAL relevant de la MIGT Sud-Ouest permet de mettre en exergue des initiatives intéressantes sur la forme que revêt l'avis, qui pourraient être aisément reproduites. Sur le fond, ces avis montrent que les DREAL rencontrent fréquemment quelques difficultés qui leur sont communes.

Éléments positifs

Le document émanant de DREAL Poitou-Charentes doit être signalé pour sa forme particulièrement explicative et didactique. En première page figure un cadre *ad hoc* sur le contexte du projet et un très bref rappel du contexte réglementaire. L'avis portant sur l'analyse du contexte du projet, la qualité et la pertinence de l'étude d'impact ainsi que sur la prise en compte de l'environnement par le projet est résumé en une page avant signature par la responsable de la division évaluation environnementale (par délégation du préfet)¹⁵. Ces trois points sont ensuite repris plus longuement dans une annexe 1 qui détaille l'avis, la partie concernant la qualité de l'étude d'impact abordant sa complétude avant de s'attacher à sa qualité et sa pertinence (en particulier, analyse de son caractère proportionné aux enjeux). Enfin, une seconde annexe (analogue en principe pour chaque dossier) présente sur deux pages le contexte réglementaire de l'avis (cadre général, c'est-à-dire les références et les effets de l'avis ; ses

¹⁴ D'autant plus que l'évaluation environnementale est parfois insérée dans un processus « instructions ICPE » certifié.

¹⁵ La question de la délégation de signature, tant au SGAR qu'au directeur de la DREAL et à certains de ses collaborateurs n'est pas abordée ici faute de documents justificatifs mais mérite de l'être.

objectifs et caractéristiques ; le contenu de l'étude d'impact, adapté à la nature du projet, ICPE par exemple).

Il ne manque qu'un plan de situation que la DREAL Aquitaine fournit inséré dans son avis en abordant le contexte du projet.

Difficultés rencontrées :

Appréciation séparée sur l'étude d'impact (complétude, qualité, dont prise en compte de l'environnement par le maître d'ouvrage) et sur la façon dont le projet prend effectivement en compte l'environnement (appréciation par l'AE).

Les directives tout comme les textes français de transposition mentionnent que l'avis de l'AE doit porter à la fois sur la qualité du rapport environnemental/étude d'impact et sur la façon dont le plan, programme ou projet prend en compte l'environnement. L'analyse des dossiers montre qu'il n'est pas facile de dissocier ces deux points.

C'est ainsi par exemple que la DREAL Aquitaine se focalise surtout sur la « qualité de l'étude d'impact et le caractère approprié des informations qu'elle contient », traitant implicitement dans cette partie les incidences du projet sur l'environnement, « la prise en compte de l'environnement dans le projet » étant rapidement abordé en quelques lignes avant la phrase conclusive (cf. ci-dessous spécificités).

La DREAL Midi-Pyrénées fait en apparence l'inverse : après avoir constaté en quelques lignes le caractère complet de l'étude (sans évoquer sa qualité), elle formule, dans « l'analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet », des observations qui relèvent autant de la pertinence et du caractère approprié aux enjeux de l'étude d'impact que des effets du projet sur l'environnement ; la conclusion apparaît comme une synthèse des impacts sur l'environnement renvoyant parfois à des analyses ultérieures (il est vrai que le dossier étudié est un projet de ZAC).

L'analyse de la DREAL Poitou-Charentes sur la « qualité de l'étude d'impact » correspond tout à fait à ce qu'on est en droit d'attendre. En revanche « l'analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet » renvoie essentiellement à l'analyse de la qualité de l'étude de dangers, la seconde sous-partie sur la prise en compte des enjeux environnementaux se limitant à quelques lignes avant la conclusion générale, brève elle aussi.

Hiérarchisation des enjeux environnementaux et des thèmes abordés par l'étude d'impact.

De façon générale, on constate que, tant pour l'analyse de l'étude d'impact (il est vrai effectuée dans l'ordre où ses différentes parties sont énoncées dans le code de l'environnement, ce qui a une vertu didactique vis-à-vis du grand public appelé à consulter l'étude d'impact) que pour celle des effets du projet sur l'environnement, les DREAL ont beaucoup de difficultés à hiérarchiser les thèmes plus ou moins bien abordés par ce document vis-à-vis des enjeux territoriaux, ces derniers étant notamment liés à des critères comme la localisation du projet, sa nature et sa dimension. Cette difficulté qui conduit à réduire la portée de l'avis peut être en partie contournée par la rédaction adaptée d'une conclusion soulignant les items correspondants aux enjeux environnementaux du secteur concerné compte tenu des caractéristiques du projet.

L'étude d'impact d'un projet ou le rapport environnemental d'un plan ou d'un programme aborde des thèmes multiples. La DREAL dispose en théorie de compétences pour être en mesure de formuler un avis circonstancié sur de nombreux champs thématiques. Néanmoins, l'organisation de la DREAL, l'état critique des savoirs disponibles et les vacances de postes ne permettent pas aux services, en charge de la préparation de l'avis de l'autorité environnementale, d'apprécier la totalité des points soulevés dans les documents d'évaluation des maîtres d'ouvrage ni la prise en compte de l'environnement au sens large par les plans, programmes ou projets. C'est la raison pour laquelle les DREAL peuvent recourir à expertise d'autres services ou établissements publics présents en région¹⁶, même si ceux-ci peuvent également avoir des difficultés structurelles ou conjoncturelles de mobilisation de leurs savoirs et compétences. Néanmoins, des difficultés demeurent pour apprécier les impacts cumulés de projets multiples ou d'un projet réalisé de façon récurrente, voire des impacts cumulatifs d'un même projet (effets synergiques d'un cocktail de substances libérées simultanément dans l'air ou dans l'eau par exemple).

Ce risque est d'ailleurs accentué par l'émergence de nouvelles thématiques environnementales (gaz à effet de serre, adaptation au changement climatique, etc.) et de nouvelles règles ou normes qui nécessitent une mise à jour incessante des compétences ou même de profils de postes totalement nouveaux.

Face à ces difficultés, quelles que soient la mobilisation de ses ressources en interne ou la qualité des contributions fournies par ses partenaires, le projet d'avis proposé par la DREAL peut avoir omis ou sous-estimé l'importance de certains points. De ce fait, l'avis de l'autorité environnementale peut être à la source d'une erreur manifeste d'appréciation, de la même façon que l'avis exprimé par le service instructeur d'une procédure, dans la mesure où l'autorité décisionnelle en tient compte. C'est certes la décision qui sera attaquée et susceptible d'être annulée pour ce motif et non l'avis de l'autorité environnementale ; néanmoins, la pertinence de cet avis risque d'être mise en cause si cela se produit trop souvent.

Ces trois types de difficultés sont naturelles et la mission ne peut que recommander que des guides et des formations appropriés puissent aider les agents des DREAL et de leurs partenaires à progresser sur ces points délicats.

2.2.2.3. Avis conclusifs ou non ? Quels effets des avis sur les modifications apportées aux projets ?

La DREAL Aquitaine donne systématiquement un avis conclusif. Le dossier de ZAC examiné a reçu un 1er avis « défavorable »¹⁷, ce qui a provoqué une demande de retrait de son pétitionnaire. Un dossier modifié a été déposé quelques semaines plus tard et a reçu un avis signé (DREAL adjoint) relevant « une amélioration notable du contenu de l'étude d'impact permettant d'apprécier globalement les incidences positives attendues du projet sur l'environnement » (avec néanmoins une recommandation de précision sur un point particulier).

¹⁶ ONEMA, ONCFS, ADEME...

¹⁷ Non signé sur l'exemplaire analysé

Cette situation appelle deux remarques :

- Faut-il ou non un avis conclusif ? Le système actuel, du moins pour l'autorité environnementale déconcentrée (préfet de région ou autre niveau de préfet), ne permet guère d'envisager un avis conclusif à un stade précoce de la procédure puisque l'autorité décisionnelle doit tenir compte de l'avis de l'AE, de l'avis du public, de celui des parties prenantes et de la synthèse effectuée par son service instructeur avant de donner suite à une demande. Un préfet de région adressant précocement son avis conclusif au préfet de département (projets) ou un préfet s'adressant à lui-même à un stade précoce son avis d'autorité environnementale conclusif rendu public ou l'adressant à une collectivité territoriale dont il aura à assurer ultérieurement le contrôle de légalité de la décision adopte une posture qui n'est guère compréhensible eu égard à l'ensemble de ses missions.
- Un avis conclusif améliore-t-il à terme le projet et sa présentation ? Il est vraisemblable qu'un avis conclusif négatif favorise le retrait et l'éventuel dépôt d'un nouveau dossier amélioré sur la forme et/ou le fond. Toutefois, les retours du questionnaire montrent que les DREAL qui ne formulent pas d'avis conclusifs mais dont la rédaction de l'avis est suffisamment claire vis-à-vis du maître d'ouvrage peuvent tout autant obtenir le même type de résultats. Mais cela nécessite alors que la proposition d'avis de la DREAL ne soit pas « lissée » par le préfet, ni même adressée sous une forme trop édulcorée par auto-censure afin de prévenir une éventuelle modification/dénaturation par le signataire.

Voir recommandation N° 10.

2.2.2.4. Reformulation par les Préfets des avis des DREAL

Si pour la plupart des autorités environnementales régionales la compréhension du rôle spécifique de l'autorité environnementale a pu progressivement être clarifiée, conduisant selon les cas à des délégations totales ou partielles des signatures au DREAL, il est apparu que les réponses aux questionnaires méritaient d'être analysées ; on retiendra dans les formulations rapportées :

Une extrême diversité de situations avec des contextes de délégation totale, partielle ou l'absence totale de délégation

Régions a) des situations où l'avis des DREAL est quasi-systématiquement suivi

Dans cette catégorie, minoritaire, on note :

- *à ce jour, les avis ont toujours été transmis sans difficulté.*
- *le préfet de région n'a émis aucun commentaire sur les avis émis proposés à sa signature.*
- *la délégation du préfet de région au DREAL est complète. Le préfet de région s'est toutefois étonné sans le remettre en cause) que l'avis de l'AE sur un projet routier allait à l'encontre de son propre avis.*

Régions b) des situations où l'avis des DREAL est peu souvent modifié

- *des questionnements parfois sur les critiques faites sur tel ou tel dossier.*
- *lorsque les avis demandent à être modifiés par le préfet, ce qui reste exceptionnel, les demandes portent essentiellement sur des questions de forme. Les messages de fond sont en général conservés.*
- *sur la grande majorité des avis les préfets ne formulent pas d'observation sur le projet d'avis qui leur est transmis avant signature.*
- *le préfet de région signe des avis courts synthétiques et sans annexes.*
- *les remarques du SGAR ne portent pas sur le fond.*
- *quelquefois mais assez rarement, et plutôt sur des questions de fond.*
- *aucune remarque du préfet de région, mais modification d'un programme d'actions nitrates (par un préfet de département).*

Régions c) des situations où l'avis des DREAL est souvent modifié

- *points de désaccords avec le SGAR sur des insuffisances dans l'analyse de la DREAL (non prise en compte de l'ARS notamment).*
- *vigilance du préfet de région sur la formulation de la conclusion de l'avis.*
- *questions de forme ayant des impacts sur le fond (retards dans les projets ...).*
- *de forme parfois afin de le rendre moins technique....., de fond surtout sur le positionnement de l'autorité environnementale par rapport aux avis « classiques » rendus par les services sur le projet .*
- *réactions ponctuelles sur des formulations par des préfets de département. Cas exceptionnel de divergences d'appréciation (acceptabilité des impacts paysagers d'éoliennes).*
- *le préfet de département est parfois amené à remettre en cause le contenu des projets d'avis AE, pour une question de distorsion par rapport... à sa signature au titre de l'avis de l'État sur le projet arrêté. Le préfet de région a souhaité pour quelques projets d'avis reprendre la conclusion avec une formulation plus nuancée.*
- *lecture attentive et remarques si besoin sur la forme et le fond par le préfet de région,... notamment lorsqu'il est préfet du département du siège de la région .*
- *les préfets sont surtout attentifs à ce que la rédaction des avis.... soit neutre...afin de se garantir. Leur principal souci est d'éviter d'offrir trop d'occasions de recours... par les associations... La portée... de ces avis est quelquefois critiquée notamment pour les dossiers « sensibles » ou à enjeux.*

Régions d) des situations où l'avis des DREAL est trop souvent modifié en contradiction avec l'esprit des directives

- *quelques avis totalement revus sans concertation avec la Dreal, et après discussion directe avec les préfets de départements ; la politique locale rentre parfois en ligne de compte, bien que le Dreal discute régulièrement des dossiers sensibles avec le préfet de région.*
- *deux projets d'avis ont été substantiellement modifiés suite à la demande du préfet.*
- *un avis avec réécriture notable non concertée, et un avis rencontrant un refus de signature et donc devenu avis tacite.*

-
- *demande d'adoucissement des formulations, équilibres entre points positifs et négatifs. Pour les plans et programmes il arrive que les préfets de départements apportent un certain nombre de modifications effectuées selon le cas par la Dreal si elle est d'accord, par les services de préfecture dans le cas contraire.*

Mais, globalement le plus gros problème est celui du délai de signature par le préfet de région qui a pu être conduit à ne pas signer des avis à teneur assez fortement défavorable en raison du dépassement de la date limite : le CAR a décidé que les préfets de département sont informés des projets d'avis AE mis à la signature du préfet de région quand leur teneur était négative. En cas de délais réduits cela conduit à des avis tacites « regrettables » (sur le fond : irréversibilité environnementale ou effet notable sur l'environnement , mais aussi sur la forme : travail perdu). Cette question de la chaîne des avis est complexe dans la mesure où la contrepartie logique des informations des préfets de département serait la fourniture par ceux-ci de leur contribution effective à la préparation de l'avis de l'AE, malheureusement pratiquement inexistante ou exceptionnelle.

Au-delà de ces réponses au questionnaire, les audits en tête-à-tête ont permis de mieux situer la pratique réelle.

Il apparaît ainsi que dans la plupart des cas les avis préparés sont respectés dans presque toutes les régions, hormis quatre d'entre elles où des demandes plus ou moins fréquentes de modification des avis ont des effets sur le fond et sur la forme qui peuvent en dénaturer le sens.

Les demandes de reformulation proviennent essentiellement des préfets de département, pour des projets comme pour des plans et programmes (programmes d'action nitrates dans de nombreuses régions).

Elles proviennent également des préfets de région lorsque le projet porte sur le département chef-lieu où le préfet gère deux « casquettes » (signalé dans plusieurs régions).

Les dossiers qui font l'objet de cette vigilance particulière concernent des projets aux impacts environnementaux considérés comme significatifs, ce qui avait conduit les rédacteurs de l'avis à exprimer clairement des insuffisances soit de l'étude d'impact, soit de la prise en compte de l'environnement dans le projet, dans des situations où le maître d'ouvrage représente une activité économique importante ou lorsqu'il est un élu local considéré comme « sensible ».

Les modifications apportées, qualifiées de forme, viennent souvent atténuer la mise en évidence des insuffisances des dossiers, et dans un certain nombre de cas vont jusqu'à en modifier le sens.

Ces interventions peuvent conduire à divers attermoissements conduisant à ne plus respecter les délais réservés à la production d'un avis d'AE, conduisant de ce fait à un avis tacite « réputé favorable » ; certaines préfectures utilisent ce procédé sciemment et de façon répétée.

Les exemples d'expression qui suivent à propos du projet de DUP pour une ZAC de revitalisation d'un centre historique viennent en illustrer certains aspects :

La comparaison mot à mot de l'avis formulé par la DREAL, avec celui effectivement signé par le préfet permet d'identifier les modifications suivantes :

Sur 200 lignes du projet d'avis, 50 ont été supprimées correspondant :

- à l'élimination de nombreux éléments d'appréciation (...des incertitudes quant à la nature précise de certains aménagements envisagés...), (l'absence de solution alternative fragilise la qualité de l'étude d'impact), (regret de leur absence et demande d'alternatives pour étayer le respect du patrimoine urbain), (la demande d'analyse de la compatibilité avec le classement au patrimoine de l'Unesco), (il est recommandé de dissocier le résumé non technique de l'étude d'impact) ;
- ou la suppression d'expressions qualitatives argumentées (...il est regretté l'utilisation d'une terminologie non conforme à celle de la ZPPAUP en remplaçant le bâti d'intérêt architectural courant ...protégé., par le bâti courant) ; (succinctement abordé devient abordé), (suppression de tout le descriptif des insuffisances dans la consistance exacte de certains aménagements : 11 lignes) ;

Quelques ajouts ou remplacements par des expressions différentes en atténuent, voir changent le sens :

- à la qualité de la vie et de la santé des riverains d'un secteur densément peuplé est ajoutée l'expression : et des usagers ...de l'axe de déplacement important du centre-ville.

La conclusion quant à elle étant refondue :

Le projet disait en 17 lignes « La qualité....se trouve altérée par l'absence persistante... Ces points devront faire l'objet de compléments détaillés et argumenté ».

Il est devenu en 6 lignes : « Si les éléments ainsi présentés apparaissent globalement adaptés pour apprécier les enjeux....des compléments ...demeurent nécessaires et devront être produits avant la phase d'aménagement ».

2.2.2.5. Stratégie préfectorale de la délégation de signature

Un an après son entrée en vigueur, la pratique de l'élaboration des avis de l'autorité environnementale a fait l'objet d'un premier bilan en région Nord-Pas-de-Calais. A l'issue d'une réunion de travail entre les parties prenantes de l'exercice de l'autorité environnementale, des évolutions dans la pratique ont été décidées pour prendre en compte « la dimension territoriale et concertée de la procédure ». A cet effet, il est demandé que les dossiers à enjeux fassent l'objet d'une vigilance particulière et privilégiée. Un nouvel arrêté modifie la délégation au DREAL et la restreint. Les accusés de réception des dossiers, la saisine des autres services de l'État pour solliciter leur contribution sont maintenus. La signature des avis de l'autorité environnementale relatifs aux projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagement est donnée au DREAL à l'exception de celles portant sur les projets des collectivités locales et établissements publics les plus importants de la région.

Cette décision s'accompagne de modalités de transmission au préfet de région, via le SGAR, dix jours au moins avant la date limite de signature par le préfet.

Il est également décidé que la DREAL organise en relation avec les secrétaires généraux des deux préfectures des sessions de formation au profit des sous-préfets de la région et des services préfectoraux, afin que les collectivités soient accompagnées dans la mise en œuvre de leurs projets.

2.2.3. Retour des synthèses des MIGT

Les rapports d'audit en DREAL soulignent les aspects qui ressortent le plus fréquemment des entretiens conduits autour des réponses apportées au questionnaire :

- l'évaluation environnementale est une mission prioritaire affichée, tant au niveau des compétences techniques à rassembler (ou à recruter compte tenu de la variété des sujets), qu'en matière d'utilisation de guides méthodologiques adaptés et de formation à mettre en place ; ces formations et ces guides s'adressent tant aux agents en DREAL que dans les autres services associés (DDT notamment) ou même les préfectures ;
- le manque de doctrine diffusée par les services centraux (CGDD) est vécu comme pénalisant ; les services ont une réelle attente sur le sujet. Plusieurs DREAL ont mis au point des méthodes pragmatiques préparatoires à l'avis de l'autorité environnementale, mais non coordonnées au niveau central ;
- de ce fait, nous constatons une dispersion et un manque d'homogénéité dans les pratiques des DREAL, notamment dans le domaine particulier des ICPE, certains services d'inspection des installations classées assurant directement la fonction d'autorité environnementale, d'autres non, restant simples contributeurs ;
- la définition des contributions respectives de l'avis du service instructeur et de l'avis d'autorité environnementale a encore besoin d'être « stabilisée » au sein de services qui doivent continuer à être efficaces tout en étant efficaces (pas de doublons ni de carence dans les avis/contributions). L'hétérogénéité des avis AE préparés au sein des services instructeurs comme entre ces services et ceux chargé de l'AE, voire entre services de DREAL et de DDT par exemple, fait l'objet d'une vigilance particulière ;
- les moyens en personnel affecté sont perçus comme très modestes et insuffisants au regard de ceux mobilisés pour les ICPE (la proportion est de l'ordre de 1 à 10, respectivement), notamment du fait qu'il n'est pas clairement possible de les identifier sur un programme LOLF. Cela crée de fortes tensions renforcées par les difficultés de recrutement, notamment du fait que les ETP affectés à cette mission sont peu préparés et adaptés à cet exercice. Cette situation est d'autant plus contestée que les agents en poste constatent une absence de reconnaissance et de valorisation en termes de carrière ;
- il est fait état de la fragilité des compétences expertes rares, lorsqu'elles existent repérées dans les DREAL. Celles ci sont limitées dans leurs domaines de compétences, et certaines sont absentes du panel en présence : gaz à effet de serre, énergie notamment ;
- il subsiste une compréhension insuffisante de la mission d'autorité environnementale entre les porteurs de l'avis et les instructeurs de l'autorisation qui considèrent faire un

double travail voire considèrent leur fonction comme « schizophrène » dans ce double exercice mené de manière concomitante ;

- en outre, il peut parfois y avoir une tendance à s'approprier quasi exclusivement la fonction d'autorité environnementale, tant pour les « anciens » des DIREN que ceux des DRIRE, considérant qu'ils seraient sans cela dessaisis de leur mission ;
- l'augmentation de la charge de travail liée à l'autorité environnementale n'est pas encore stabilisée, au vu des textes sortis récemment (incidences Natura 2000) ou de ceux en préparation (décret Grenelle) et de la montée en charge du flux actuel des dossiers.

Une politique d'information, de sensibilisation voire de formation (bureaux d'études, par exemple) est systématiquement recherchée pour intervenir « en amont » du dépôt du dossier et de la formulation de l'avis de l'AE ; elle est à rapprocher de l'importance accordée au profil environnemental, à sa diffusion et sa réactualisation, au même titre qu'à l'importance attachée à la procédure du cas par cas et au cadrage préalable.

Cette anticipation sur la qualité des dossiers est à mettre en relation avec le diagnostic établi maintenant depuis longtemps sur la qualité des études d'impact : ces documents sont encore trop souvent incomplets, insuffisants, de mauvaise qualité et d'une lisibilité incertaine, ne répondant pas aux attentes d'une réelle prise en compte de l'environnement dans les projets présentés¹⁸. Les services savent discerner entre un coût relativement élevé d'une étude d'impact dans un petit projet (sans incidence environnementale notable) et un dossier de plus grande envergure où ce coût est relativement peu significatif, mais ils ne constatent toujours pas d'amélioration depuis que la fonction d'autorité environnementale a été mise en place (pour les plans et programmes à partir de 2004)¹⁹. La qualité des études d'impact est à nouveau soulevée, qui pose le problème de la performance des bureaux d'études, avec le cas particulier des dossiers agricoles dont l'étude d'impact est souvent réalisée à minima par la Chambre d'agriculture locale.

Le constat qui en résulte est que la qualité des dossiers n'a pas progressé, tant sur les variantes à étudier que sur les mesures compensatoires proposées.

Les délais et les conditions de la préparation de l'avis de l'AE sont perçus comme très contraignants (deux ou trois mois), parfois du fait d'exigences préfectorales qui se surajoutent :

- l'accusé de réception du dossier, lorsqu'il est établi par le service instructeur et non par le service en charge de l'AE ne tient pas toujours compte de la « complétude » au regard du contenu de l'évaluation environnementale ;
- la transmission au préfet signataire est assortie de délais formels qui viennent en déduction des deux mois d'instruction ;
- ces délais sont augmentés si le dossier est jugé « sensible »²⁰ ;

¹⁸ Ce qui permet de connaître les bureaux d'études produisant des évaluations de mauvaise qualité

¹⁹ Ni même auparavant puisque les études d'impact étaient appréciées même sans avis formalisée d'une autorité environnementale.

²⁰ Voir (§ 2.2.2.4)

-
- les chargés de mission sont parfois au contact du maître d'ouvrage et « mis sous pression » par ces derniers (voire par les préfetures) lorsqu'ils demandent des compléments d'information ;
 - des cas d'avis tacites sont provoqués par un allongement des délais sur des réponses « bloquantes »²¹. Il est constaté qu'il existe une pratique d'avis tacites différenciée entre l'est (aucun avis tacite) et l'ouest (très nombreux avis tacites) du territoire métropolitain. Cependant du fait de la montée en puissance du nombre de dossiers soumis à l'autorité environnementale, de nombreuses DREAL s'interrogent sur la politique à mettre en œuvre ; en accord avec les préfets de région, et envisagent d'instituer une politique d'avis tacite pour certains dossiers peu sensibles.

Les divergences qui apparaissent sur l'élaboration de l'avis de l'AE peuvent parfois être gérées par une médiation qui vise à aplanir les divergences par la négociation « pacificatrice » plutôt que par la confrontation et le raisonnement sur des bases expertes : ce mode de règlement des conflits d'idées ne génère aucune doctrine et entretient un degré élevé d'insatisfaction.

Bon nombre de préfets de région ont une compréhension éclairée du rôle de l'autorité environnementale et n'hésitent pas à signer des avis pouvant apparaître comme contraignants ; cependant, ils hésitent parfois à le faire lorsque l'avis porte sur le département du chef-lieu de région, rejoignant ainsi la confusion exercée par les préfets de département entre autorité environnementale et autorité décisionnelle.

Les entretiens ont relevé la grande diversité des conditions de délégation de signature de l'avis de l'AE de la part des préfets²², ainsi que l'incertitude qui règne en matière de dossiers de ZAC.

La question de la légalité de la délégation de signature a été constatée à plusieurs reprises, notamment du fait de l'absence de délégation spécifique (au bénéfice du SGAR par exemple qui ne bénéficie que d'une délégation générale, sans référence aux textes concernant l'autorité environnementale).

Cependant, globalement les DREAL travaillent en bonne entente et de manière coordonnée avec les préfets.

2.3. Les auditions des AE nationales

2.3.1. L'AE du CGEDD

Trois auditions du Président de l'autorité environnementale adossée au CGEDD ont eut lieu, les 18 novembre, 9 décembre 2010 et 24 février 2011. Elles ont permis d'appréhender ses modes de travail et de recueillir son expérience.

²¹ Voir précédemment (§ 2.2.1.5) sans oublier l'existence parfois d'une politique délibérée d'avis tacites définie au sein de la DREAL ou éventuellement en CAR.

²² Voir précédemment (§ 2.2.1.3)

2.3.1.1. Spécificité des compétences environnementales de l'autorité environnementale

- Depuis 1976 les études d'impact se sont construites autour des compétences thématiques des personnes qui les pratiquaient, essentiellement risques, eau et nature et souvent en l'absence d'autres compétences, ce qui pose problème. L'exercice de l'instruction de l'avis de l'autorité environnementale demande un effort de hiérarchisation des sujets ; on est donc dans une situation où il importe de classer les divers enjeux relevés, et d'être en capacité d'exprimer les priorités que pose le projet au regard des enjeux environnementaux.
- Les rédacteurs doivent produire des avis de qualité et incontestables qui traitent des vrais enjeux (inutile donc de souligner à l'excès des points particuliers qui « diluent » l'avis). Cela nécessite une formation des personnes qui doit s'accompagner d'une appropriation des enjeux environnementaux à traiter selon les cas sur le fond.
- Il y a déjà eu trois projets modifiés en profondeur par le maître d'ouvrage adressés à l'autorité environnementale du CGEDD suite à un premier avis très critique.

2.3.1.2. Historique de l'installation de l'autorité environnementale

- En 2007 l'AE était déjà désignée par la transposition de la directive Plans et Programmes : c'était le ministre pour une liste courte de sujets et les préfets après avis préparés par la DIREN ou parfois la DRIRE.
- Pour les projets (directive de 1985), rien n'avait été écrit sur l'indépendance de l'autorité environnementale, d'où le rapport IGE (M. Badré / Th. Lavoux) de 2007. Il fait la distinction nécessaire entre AE et services instructeurs, « L'AE est le tiers garant sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage ».
- En 2008 le cabinet du MEEDDAT confirme la création de l'autorité environnementale nationale.
- C'est une institution environnementale « spécifique » qui se donne les moyens de son indépendance vis à vis des maîtres d'ouvrage et du MEDDTL fonctionnant par délibération collégiale, avec deux rapporteurs, sans hiérarchie entre ses membres. Dès sa formulation collégiale l'avis est immédiatement rendu public.
- Elle est formée d'une diversité de membres bénéficiant de grandes expériences. Ils font tous une déclaration individuelle pour la prévention des conflits d'intérêt écrite à l'arrivée à l'Ae du CGEDD et ne prennent pas part à une délibération quand l'affaire concerne un territoire où ils ont exercé récemment, ou exercent encore, ou sur un sujet dans lequel ils ont été impliqué au titre d'autres fonctions que celles de l'AE.

La direction des affaires juridiques du ministère a fait remarquer que l'indépendance n'était pas strictement écrite dans les directives, mais qu'il s'agissait d'une autorité spécifique qui devait donc être différente de celle de l'autorité chargée d'instruire : elle représente un « tiers garant » nécessaire qui prend en charge l'environnement, ce qui nécessite des compétences spécifiques.

-
- Lors de la préparation du décret d'avril 2009 plusieurs options complémentaires ont été envisagées :
 - le vice-président du CGEDD, s'appuyant pour son avis sur une formation spécialisée dite autorité environnementale qu'il présiderait, avec un vice-président délégué, (ce qui est apparu impossible en terme d'indépendance) ;
 - la commissaire générale au développement durable pour les autres ministères ;
 - les préfets de région pour les évaluations environnementales des projets (EIE).
 - Lors d'un arbitrage interministériel à Matignon, sachant que le dispositif présenté ne répondait pas pleinement aux critères de la directive, notamment lorsque le ministère est lui-même maître d'ouvrage, il a été décidé de donner une compétence d'autorité environnementale de niveau national à une instance dont l'indépendance sera garantie par une élaboration collégiale des avis, dotée d'un président spécifique, et qui assure elle-même la publicité des avis émis.
 - Cette instance adossée au CGEDD créée par le décret constitutif du CGEDD, se voit explicitement désignée comme autorité environnementale pour les opérations relevant du ministère par le décret du 30 avril 2009 sur l'autorité environnementale.
 - En février 2009 à la section travaux publics du Conseil d'État, outre l'adoption de ce dispositif national, le dispositif local quant à lui a fait débat car peu crédible au regard de l'indépendance vis-à-vis des maîtres d'ouvrage. Or la déconcentration ne prévoit pas d'autre autorité de l'État que le préfet ; la distinction entre préfet de département et préfet de région a alors été utilisée à l'époque, car il n'y avait pas à cette période de lien hiérarchique entre eux : le préfet de département assurant l'instruction des projets, le préfet de région représenterait alors l'autorité environnementale.
 - La « spécificité » de l'autorité environnementale et la relative indépendance de l'AE tiennent donc au principe de la distinction des responsabilités entre le préfet de région et le préfet de département, ce dernier étant le plus souvent en charge des autorisations pour les projets.

2.3.1.3. Incidences de la réforme de l'administration territoriale sur l'exercice de l'AE

- Les nouvelles relations hiérarchiques entre les préfets de départements d'une part, et les préfets de région qui ont de nouveaux droits , avec notamment leur droit d'évocation d'autre part, posent aujourd'hui problème au regard des critères du Conseil d'État.

Aussi, une autre solution moins contestable pourrait être étudiée : un décret ne pourrait-il pas créer un système identique à celui du niveau national : une instance collégiale (avec déclaration individuelle d'absence d'intérêt personnel) pour formuler l'avis de l'autorité environnementale qui soit davantage « commission spécifique » (DREAL + CSRPN+ ONEMA + MIGT/CGEDD + université...) avec notamment pour règle de rédaction de se référer à l'ensemble de la connaissance des enjeux environnementaux territoriaux.

2.3.1.4. Spécificité de l'autorité environnementale du CGEDD

La collégialité

17 membres, dont 12 permanents du CGEDD et 5 personnalités qualifiées externes se réunissent tous les 15 jours ; il n'y a pas de dérogation à la collégialité et le quorum de 50 % (13 membres présents en moyenne) doit être atteint pour délibérer et l'autorité environnementale ne s'exprime que par délibération collégiale. Il y a souvent deux rapporteurs par dossiers, parfois 3 (SNIT), un seulement pour les petits dossiers. Huit jours avant la séance de délibération, le rapporteur diffuse son projet d'avis avec le dossier aux membres de l'instance avec demande d'avis. Un extranet donne accès à tout le dossier.

- Les membres s'expriment par écrit sur le projet d'avis. En séance le projet est présenté par un rapporteur, les débats de fond ont lieu sur le projet d'avis (notion d'impacts cumulés par exemple), qui peut donc être corrigé en séance.
- Le règlement intérieur prévoit la façon de gérer les avis divergents : le vote s'exprime à la majorité et si c'est demandé les dissensions majeures de la minorité sont exprimées dans l'avis. Ce cas de dissension non résolu ne s'est jamais produit, notamment parce que toutes les recommandations ou critiques sont argumentées, et que l'autorité environnementale n'a pas à donner d'avis « favorable » ou « défavorable » au projet. Il faut remarquer la portée profonde de cette collégialité qui permet de hiérarchiser ses arguments et donne à l'Ae une dimension supérieure à une simple addition des expertises, avec une responsabilité collective sur l'avis donné.

La formulation de l'avis

Il n'y a pas de conclusion favorable ou défavorable, ce n'est pas la question qui est posée à l'autorité environnementale, mais une écriture claire si nécessaire des manquements, notamment au regard de la justification des choix du maître d'ouvrage :

- les avis posent souvent la question des irréversibilités ;
- ils expliquent et argumentent une recommandation faite par l'autorité environnementale ;
- et pointent la hiérarchie des problèmes et la règle de droit en laissant le maître d'ouvrage apprécier les risques de contentieux.

Les avis tacites

Cette pratique est contraire à la Convention d'Aarhus qui demande que toutes les informations soient mises à la disposition du public. Cette pratique prête le flanc au contentieux car l'avis de l'AE s'adresse au public en vertu de cette convention. De plus l'avis « réputé favorable » attaché à cet avis tacite n'est pas cohérent avec l'éclairage argumenté attendu de l'AE, puisque cette expression est binaire (oui ou non) avec effet direct sur une décision.

La publication des avis

Le décret du 30 avril 2009 demande à l'autorité qui instruit de publier son avis « par voie électronique sur le site internet de l'autorité chargée de le recueillir ». Il enjoint au maître d'ouvrage d'exhiber l'avis de l'autorité environnementale à l'enquête publique.

La circulaire du 3 septembre 2009 demande (« l'indicatif est un impératif ») aussi à l'autorité environnementale chargée d'instruire de publier son avis sur son site.

Le citoyen doit pouvoir y accéder au minimum sur le site de l'autorité compétente après son temps d'examen (2 mois pour l'AE locale et 3 mois pour l'Ae nationale).

L'Ae du CGEDD publie immédiatement son avis (au plus tard le lendemain midi) d'une part sur son site internet et d'autre part transmet cet avis au service instructeur qui la saisit pour publication et notification au maître d'ouvrage. L'autorité environnementale a constaté que cet avis pouvait contribuer à faire évoluer la position du maître d'ouvrage dans sa prise en compte de l'environnement, voire le conduire soit à reprendre son dossier sur le fond, soit à compléter le dossier présenté à l'enquête publique.

L'Ae adresse son avis directement au maître d'ouvrage seulement s'il n'y a pas d'enquête publique (projet en dessous des seuils) : c'est le cas de travaux de RFF dans son emprise foncière.

L'avis de l'Autorité environnementale ne peut être modifié, sinon à la suite d'une nouvelle saisine comportant des éléments nouveaux (3 dossiers sur 54 ont fait l'objet d'une nouvelle saisine formelle et d'un nouveau dossier dont la traçabilité a été assurée au niveau des avis de l'autorité environnementale au regard du public). Si des pièces sont apportées en complément en cours de préparation de l'avis, ces éléments nouveaux sont alors identifiés = dans l'avis lui même (cf. la traçabilité évoquée ci-dessus).

Le suivi des avis

L'avis de l'autorité environnementale reste cependant peu connu et mal compris des autorités décisionnelles. L'Ae adossée au CGEDD ne dispose pas du résultat de la procédure d'autorisation (pas de transmission de la décision prise par l'autorité compétente), pas plus que « l'impact » que peut avoir l'avis de l'autorité environnementale sur le commissaire-enquêteur (pas de transmission des remarques des commissaires-enquêteurs).

L'absence de compteur ne permet pas de donner une idée des consultations faites sur le site.

Un tiers des maîtres d'ouvrages ont fait connaître les éléments de l'avis qu'ils allaient prendre en compte dans leur projet (CEA, ANDRA, GRT Gaz, RFF...).

L'Ae du CGEDD reste inconnue du grand public. Les maîtres d'ouvrage quant à eux ont pris conscience de l'intérêt du regard spécifique de l'autorité environnementale.

Relation avec le maître d'ouvrage ?

Il ne doit exister « aucun » lien de co- construction entre l'autorité environnementale et le maître d'ouvrage ou le bureau d'étude. Cette séparation est impérative pour garder la crédibilité de l'autorité environnementale et respecter les délais de la procédure. Il est souhaitable que la date à laquelle elle rend son avis se fasse le plus en amont possible du processus d'autorisation (pour éclairer l'autorité décisionnelle) et en tout état de cause, la publication de l'avis est un préalable à la tenue de l'enquête publique.

La direction générale de la prévention des risques tient un autre raisonnement pour les services instructeurs, selon lequel il y a 'il y a des points d'étape sur lesquels l'État (services instructeurs) est prêt à échanger avec le maître d'ouvrage (les préfets revendiquent un rôle « économique » dans l'accompagnement des projets), et des points pour lesquels il ne peut y avoir aucun échange ou discussion (ni réunion de travail, ni avis provisoire, car le contentieux est possible sur des manquements d'un dossier co-construit avec les services).

Dans le cas des monuments historiques et de leurs abords : la directive projets (article 5§1) définit un champ où se trouvent le patrimoine architectural, le paysage et leurs inter-relations ; l'autorité environnementale étant indépendante de l'architecte des bâtiments de France (ABF) faut-il publier l'avis ABF avant l'enquête publique ? Intégrer l'avis ABF dans l'avis AE (s'il y a des liens) ?

Le problème est identique en droit français pour les espèces protégées (avis du CNPN) et la loi sur l'eau...

Conclusion : le maître d'ouvrage doit intégrer l'ensemble des aspects environnementaux dans son étude d'impact (EI).

2.3.1.5. Relations avec les autres AE

Il n'y a pas de demandes particulières ; les liens se font le plus souvent avec les DREAL comme contributrices.

Il peut arriver des cas de doubles avis AE.

Il n' y a pas de coordination explicite (des chargés de mission du CGDD sont co-rapporteurs parfois) ; le CGDD anime un réseau AE en DREAL, et le Président Michel BADRE est parfois invité pour une intervention) ; il existe quelques rares cas de formation (CETE Aix et CVRH Orléans) qui sollicitent l'AE/CGEDD... mais aucun contact systématique avec l'AE/CGDD.

Vis-à-vis des préfets et des maîtres d'ouvrage, le président de l'autorité environnementale publie l'avis de l'AE, sans attendre celui de l'autorité environnementale locale :

ex. : ligne de transport d'énergie électrique en Languedoc-Roussillon,
gare de Bourg-en-Bresse (deux maîtres d'ouvrage : RFF et la commune).

Les DREAL peuvent alors en être confortées.

Au moins six avis ont pointé des difficultés majeures conduisant à remettre en cause les projets (risques inondation d'une ZAC, dépôt de sédiments pollués d'un canal, incidences Natura 2000 mal évaluées, SAR des DOM faibles ...) qui n'avaient pas été signalé par les DREAL, pour des raisons qui peuvent tenir à l'auto censure lorsque l'État est maître d'ouvrage d'un projet (cas d'une DREAL), à la difficulté rapportée par un préfet de région de tenir des positions claires sur le seul sujet de l'environnement, et même un directeur de centrale demandant au DREAL de ne pas contribuer à l'information du CGEDD!

Avec le CGDD les relations sont fréquentes et bonnes, cependant la coordination stratégique n'est pas très active.

« Le CGDD organise le réseau, mais n'est pas en position de portage et d'impulsion ». Le pôle de compétences du CETE de Lyon créé autour de la fonction d'autorité environnementale déconcentrée n'a jamais pris contact avec l'autorité environnementale du CGEDD.

2.3.1.6. Démarche qualité

Le CGEDD a une charte de déontologie, qui garantit la collégialité de ses délibérations et de ses avis mais si le processus est transparent, cette condition n'est pas suffisante pour assurer la pertinence des avis.

L'Ae est favorable à une certification Iso 9001 pour la mise au point d'un référentiel sur le processus, mais si cela apporte une certaine crédibilité cela ne garantit pas non plus la qualité intrinsèque des avis Ae ; c'est possible d'ici six mois à un an.

Le fait d'avoir une AE par région nous oblige à harmoniser les procédures.

Le président de l'Autorité environnementale du CGEDD souhaite que le CGDD demande aux DREAL d'avoir une démarche qualité (avec ou sans certification) mais sur la base d'un référentiel commun et spécifique à l'autorité environnementale. Le préalable sera de bien définir et de préciser les enjeux et les objectifs à atteindre par l'autorité environnementale avant de décrire les processus.

L'Autorité environnementale du CGEDD peut-elle jouer un rôle de référent pour une démarche qualité ?

Aller jusqu'à la certification, faire partie des équipes préparatoires à la certification, par exemple en utilisant un évaluateur d'une DREAL certifiée pour réaliser un audit concernant une autre DREAL, mais l'Autorité environnementale du CGEDD ne peut pas être le certificateur ISO (c'est forcément assumé par un regard externe accrédité le COFRAC).

Quand à l'éventualité d'une structure d'appel (il n'existe pas de procédure d'appel en interne à l'administration), c'est en fait le public, par son intervention, sa réactivité face à un projet soumis à enquête publique et à la publication de l'avis autorité environnementale, de provoquer un débat avec le maître d'ouvrage ; la réaction du MO à l'avis de l'autorité environnementale (rendu public) rend compte sur le fond de la qualité et de l'efficacité de l'avis de l'autorité environnementale, constituant ainsi le « tiers garant ».

2.3.1.7. Charge de travail et hiérarchie des dossiers pour l'Autorité environnementale du CGEDD

Il n'y a aucun avis tacite, mais la charge augmente en quantité et avec de lourds dossiers : Grand Paris, SNIT, ITER...

Certains dossiers sont plus faibles en termes de pertinence nationale (ronds-points routiers, ZAC et ne méritent pas d'y passer trop de temps : d'une manière générale le bon moment pour la prise en compte du dossier de ZAC du point de vue de l'autorité environnementale est très complexe).

Il importe de conserver le principe de voir tous les dossiers relevant de la maîtrise d'ouvrage du MEDDTL, mais s'il émergeait une structure AE régionale « homothétique » à celle du CGEDD, il pourrait être envisagé de leur laisser la possibilité d'instruire certains dossiers à caractère local (exemple zone d'aménagement concerté).

2.3.1.8. Pourrait-on envisager une autorité environnementale nationale unique ?

Pourquoi pas ... elle devrait répondre à certains critères de méthodologie et de déontologie :

<p>En résumé, l'Autorité environnementale du CGEDD est le garant de la bonne qualité et de la prise en compte de l'environnement dans les projets, plans ou programmes pour lesquels le MEDDTL est maître d'ouvrage. Son positionnement est original, à l'interface des experts (il n'est pas un expert opérationnel), et au service des politiques publiques et des citoyens ; sa position est radicalement différente de celles des autorités décisionnelles.</p>
--

2.3.2. L'AE du CGDD

La fonction d'autorité environnementale du CGDD constitue une activité propre avec une délégation spécifique (application du décret de juillet 2008) que Mme Michèle Pappalardo a transférée à Mme Françoise Maurel.

2.3.2.1. Champ d'activité

Les avis exprimés jusqu'à ce jour portent sur des projets relevant du ministère de la Défense en régularisation d'une autorisation au titre d'installations classées pour la protection de l'environnement, ou après l'approbation d'un plan de prévention des risques technologiques. Les

services du Commissariat général ont été saisi pour une douzaine de dossiers, tous renvoyés au maître d'ouvrage car incomplets ; les premiers avis rendus datent du 15 mars 2010.

Le contrôleur général des Armées est le service instructeur du ministère de la Défense chargé depuis de vérifier la complétude de chaque dossier.

Aucun autre ministère n'a déposé de dossier nécessitant un avis de l'autorité environnementale ; depuis le dernier remaniement ministériel, le CGDD pourrait être saisi de projets portant sur des lignes de transport d'électricité ou sur des canalisations transport de gaz (hors attributions MEDDTL).

Les avis donnés, non conclusifs, sont jusqu'à présent sans complexité particulière. Ils ont été construits sans solliciter systématiquement de contributions de la part des services déconcentrés.

2.3.2.2. Publication des avis d'AE du CGDD

Les avis sont publiés sur le site « autorité environnementale » du MEDDTL. Les projets présentés à l'avis de l'autorité environnementale et les avis publiés n'ont pas à ce jour suscité de réaction de la part du public. Le CGDD reconnaît que la publication sur site Internet du CGDD n'est pas très facile d'accès...

La publication de l'avis fait l'objet de copies au préfet de région, dont la DREAL et le SGAR, et au préfet de département, à l'interlocuteur du ministère de la Défense (contrôleur général des Armées), au pétitionnaire, à la DGPR, la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB).

Le CGDD ne fait pas de saisie de la date de dépôt du dossier pour ne pas se trouver en situation d'avis tacite au delà du délai des 3 mois.

2.3.2.3. Effet de l'avis d'AE du CGDD

Le maître d'ouvrage (ministère de la Défense) découvre de plus en plus l'intérêt de la prise en compte de l'environnement dans ses projets et « s'implique davantage dans la démarche ». Lors d'une rencontre en octobre 2010, les services du ministère de la Défense, ont exprimé leur volonté de mieux préparer les dossiers et de mettre en place une formation à cet effet.

Les dossiers d'origine ont fait l'objet d'un retrait par le pétitionnaire pour une refonte totale et nouvelle saisine de l'AE, ou bien d'un complément demandé et suivi par le contrôleur général des Armées.

Le CGDD n'a pas d'information sur l'effet de son avis d'AE sur l'environnement et ne reçoit pas d'informations sur l'enquête publique qui suit ; un seul cas de contact entre commissaire-enquêteur et AE/CGDD a été relevé.

2.3.2.4. Les relations avec les autres AE : quels éléments pour une politique ?

La mise en place de l'AE au CGDD est encore trop récente pour avoir le recul nécessaire à une exploitation de l'expérience vécue en propre.

Il faut distinguer au sein du CGDD :

- l'AE, qui dans ce rôle spécifique, n'a pas d'autres relations qu'avec l'Ae du CGEDD,
- le CGDD, service contributeur aux dossiers pour l'Ae/CGEDD (dossiers énergie),
- le CGDD producteur d'évaluation environnementale (pour le compte du MEDDTL ou d'autres ministères) comme par exemple celle du SNIT,
- et le CGDD qui anime le réseau AE des DREAL Les rares contacts avec l'Ae du CGEDD se limitent à des interventions courtes de cette dernière lors de l'animation du réseau des DREAL : ils se situent donc « hors fonction d'AE » du CGDD.
Toutes ces fonctions sont très distinctes.

L'animation du réseau des DREAL est appréciée, assurant ainsi une mission d'échange d'informations, de diffusion des documents et de partage d'expérience, avec un intranet dédié. Le CGDD gagnerait à développer des liens plus étroits et fréquents avec l'activité « Ae » du CGEDD, laquelle maîtrise bien la mise en évidence des enjeux environnementaux dans les projets qui lui sont présentés. En s'appuyant sur l'analyse des avis rendus par l'Ae du CGEDD, considérés comme une référence (méthodes et enjeux), le CGDD pourrait ainsi approfondir le partage avec les DREAL, en termes de crédibilité générale. De ce fait la mission constate que face à une absence de doctrine et d'impulsion managériale, le CGDD doit encore s'investir dans une mission d'ordre conceptuel et pédagogique pour renforcer le fonctionnement et la cohérence de l'ensemble des formes d'autorité environnementale.

3. Analyse et éclairage des points saillants

3.1. Les réponses aux questions posées

Ce paragraphe a pour but de reprendre les questions posées dans la lettre de saisine de Madame la Commissaire au développement durable en donnant de manière synthétique et point par point, les éléments de réponse tels qu'ils ressortent de l'exploitation du questionnaire.

Cette partie s'appuie donc sur l'exploitation du questionnaire développé dans la partie 2 et de ce fait, il sert d'introduction naturelle au reste de la partie 3 qui a pour but de présenter les recommandations. Il faut dès à présent noter globalement la bonne prise en charge par les DREAL de l'exercice de leurs responsabilités en matière d'autorité environnementale, et en particulier l'appropriation des directives européennes afférentes. Il importe cependant d'être attentif aux informations recueillies afin d'apporter des réponses adaptées pour garantir les attributs de la fonction d'autorité environnementale.

3.1.1. L'organisation des services déconcentrés

On peut distinguer deux grands types d'organisation (cf. 2.2.2.1) : l'une qui privilégie la spécificité de la fonction avec un service dédié à l'autorité environnementale qui recueille les avis des différents services concernés : autres services de la DREAL ou des directions départementales des territoires en particulier, l'autre qui privilégie l'intégration où chaque service a en charge aussi la tâche d'avis de l'AE. Naturellement, il y a des cas intermédiaires où par exemple le service spécifique apporte une valeur ajoutée variable et joue plutôt un rôle de coordonnateur ; dans d'autres organisations un pôle autorité environnementale identifié comme tel existe et, parallèlement, l'inspection des installations classées exerce cette même fonction pour les installations classées industrielles (ICPE).

C'est le premier cas qui est le plus fréquent.

Dans l'examen de l'organisation interne de la DREAL sur l'élaboration de l'avis de l'autorité environnementale, la mission a souhaité dans un premier temps, mettre en exergue la qualité de l'avis et ne pas porter à ce stade une appréciation sur la nature même de l'organisation, d'autant plus que la constitution récente des DREAL et la production d'avis de l'autorité environnementale, notamment sur les projets, sont très récents et ne permettent pas de prendre le recul nécessaire.

Sans porter un jugement sur le fond des avis proposés au préfet de région, la mission a constaté que lorsque, pour les ICPE industrielles cet avis est préparé et adressé au préfet par l'inspection des installations classées sa forme est très différente de celle des autres avis élaboré par un pôle spécifique, ce qui en soi n'est pas souhaitable.

7. Plus que le choix d'une organisation de l'autorité environnementale par rapport aux services instructeurs de l'autorité décisionnelle, ce qui importe c'est de bien répondre à des critères de qualité et de méthodes à définir en fonction des finalités de l'autorité environnementale. Les DREAL doivent être en mesure d'assurer une organisation et un suivi managérial de toutes les contributions expertes permettant de produire un avis d'autorité environnementale qui soit de qualité.

3.1.2. Les modalités de signature des projets d'avis rédigés par la DREAL et leur mise à disposition du public

En ce qui concerne les plans et programmes, ce sont le plus souvent les préfets de département qui signent, sans délégation de signature au DREAL. Par contre, au niveau des projets, les préfets de région donnent, dans huit cas sur vingt-et-un, la délégation de signature de l'avis lui-même au DREAL. Notamment lorsqu'il y a délégation de signature, le DREAL informe le préfet de région des cas sensibles. Dans tous les cas et même lorsqu'il y a délégation de signature, les CAR ont généralement adopté formellement ou non un mode de fonctionnement avec une transmission de l'avis avant signature pour information aux préfets de département des dossiers, permettant à certains d'y interférer. Ceci est en claire contradiction avec la directive qui prévoit à dessein, pour la préparation de l'avis, la seule consultation des organismes disposant d'une compétence environnementale.

Cette situation résulte du fait que la nature de l'avis de l'autorité environnementale est souvent mal comprise. Il ne s'agit pas de donner un avis sur l'opportunité d'une opération mais sur la qualité d'un dossier d'évaluation environnementale et sur la façon dont le projet, plan, programme prend en compte les enjeux environnementaux. Cependant le fait d'avoir confié au préfet la responsabilité de signer les avis de l'autorité environnementale est source de confusion puisque c'est un préfet – parfois le même - qui sera amené à signer l'autorisation lorsque la décision est de compétence de l'État.

Ceci doit être réformé par une instruction adaptée.

8. Pour respecter les directives et assurer la crédibilité de l'avis de l'autorité environnementale, il doit être mis fin à la pratique de la consultation des préfets de départements sur le projet d'avis de la DREAL soumis à la signature du préfet de région.

La mise à disposition du public sur les sites des autorités décisionnelles et environnementales est très variable : au mieux aisément accessible sur le site de la préfecture, au pire inexistante, le cas intermédiaire étant celui des dossiers difficiles à trouver. Elle est aussi accessible sur le site de la DREAL mais pas dans toutes les régions.

La publication de l'avis de l'autorité environnementale ne peut intervenir qu'une fois cet avis signé par le préfet ou par celui à qui il a donné expressément délégation pour ce faire. Il paraît essentiel à la mission que cet avis soit accessible, en plus du dossier soumis à la consultation du public, dès sa signature sur tous les sites où cela paraît justifié : autorité environnementale,

autorité décisionnelle (État ou collectivité territoriale), maître d'ouvrage et DREAL (ce dernier service n'est pas mentionné explicitement dans les textes mais son site apparaît intuitivement le meilleur). L'hébergement de l'avis peut être unique grâce à des liens.

La question de la communicabilité de l'avis proposé à l'autorité environnementale par la DREAL est régie par le code de l'environnement (lui même s'inspirant de la Convention d'Aarhus et de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003) qui définissent un régime distinct et plus favorable pour la communication des informations spécifiquement environnementales . Les articles L. 124-1 et suivants et R. 124-1 et suivants du code de l'environnement, la circulaire du 18 octobre 2007 relative à la mise en œuvre des dispositions régissant le droit d'accès à l'information relative à l'environnement (notamment fiches 1, 7 et 8) confirmés par des avis nombreux et récurrents de la CADA et par l'arrêt du Conseil d'État n° 266668 (lecture du 7 août 2007) sont sans équivoque à ce sujet.

Si cet avis ne peut spontanément être rendu public, il est de plein droit communicable sous un mois à qui en ferait la demande. En effet, la DREAL constitue bien une autorité publique au sens de la loi (fiche 1 de la circulaire mentionnant les services déconcentrés), ce qui a été confirmé dans divers avis de la CADA adressés à des DREAL. Par ailleurs, lorsque le projet d'avis est adressé au préfet, autorité environnementale, il s'agit bien d'un document achevé au niveau de la DREAL (elle reflète fidèlement l'intention de la DREAL et la signature de la transmission en fait foi), même s'il est préparatoire à l'avis officiel et qu'il est susceptible d'être modifié par son destinataire. L'article L124.4- du code de l'environnement énumère limitativement les motifs de refus de communication, qui sont différents et globalement moins restrictifs que dans le régime de la loi de 1978 pour les documents administratifs. En particulier, l'administration ne peut pas refuser la communication d'informations relatives à l'environnement au motif qu'elles seraient préparatoires à une décision. Affirmer que c'est un « projet d'avis » préalable à un « avis » pour argumenter le fait que le document est inachevé lorsqu'il quitte la DREAL n'a pas de sens ; c'est en effet la proposition définitive de la direction régionale quant à son contenu qui en fait un document achevé et non son titre (alors qu'il est inachevé tant qu'il est d'élaboration au sein de la DREAL).

Personne ne peut nier qu'il s'agit d'informations relatives à l'environnement (article L 124- 2) ; de ce fait, la communication différée en tant que document préparatoire à une décision administrative en cours d'élaboration ne peut être opposée à une demande de communication de l'avis de la DREAL, qu'elle soit d'ailleurs adressée à ce service ou à la préfecture puisque c'est la détention du document qui importe. Les seuls moyens de s'opposer à sa communication relèveraient des restrictions à la communication aux tiers et des exceptions au droit d'accès du fait de l'application de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée (amélioration des relations entre l'administration et le public) ou du code de l'environnement. La nature même de l'avis préparé par la DREAL pour l'autorité environnementale ne permet pas d'argumenter dans ce sens.

3.1.3. La politique adoptée à l'égard des avis tacites en DREAL et en préfecture

Les avis tacites, dont le nombre est loin d'être négligeable, (20 % en 2010 sur les avis relatifs à des projets ²³) sont abordés de deux façons différentes :

- d'une part, à partir d'une réflexion sur les véritables enjeux, de façon à ne pas avoir à traiter les dossiers qui ne posent pas de problème si le plan de charge ne le permet pas : mais il faudrait alors que le public et l'autorité décisionnelle sachent qu'il s'agit d'un avis tacite considéré « sans observation » plutôt qu'un avis tacite réputé favorable ;

- d'autre part, et c'est un type d'avis tacite plus problématique, les avis « tacites » involontaires de la part de DREAL, mais délibérés de celles des préfectures pour régler des différences d'appréciation ; cela relève d'une appréciation erronée du rôle de l'AE qui ne décide ni ne s'exprime en opportunité mais formule un avis technique ; c'est d'autre part inutile car même si elle relève des insuffisances dans le dossier, l'avis donné ne condamne pas pour autant le projet ou le programme. Un avis critique de l'autorité environnementale ne préjuge en rien de la décision finale.

En tout cas, ces derniers types d'avis tacite présentés comme avis « réputé favorable », sont critiquables car des avis très complets et détaillés sont totalement ignorés, ce qui représente un grand gaspillage de temps au moment où comme on le verra plus loin, on peut avoir de grandes craintes pour les moyens disponibles à l'avenir pour cette mission.

9. Il convient de modifier le sens de l'avis tacite en « sans observation » plutôt que « réputé favorable ».

10. Au nom du principe d'égalité, il faut éviter les décisions ou avis tacites, qu'il s'agisse des décisions au cas par cas ou des avis finaux et s'organiser pour y parvenir. Pour des dossiers simples ou répétitifs, il faut prévoir des modalités électroniques permettant une certaine automatisation de délivrance de décisions/avis (OUI/NON/consulter obligatoirement les services). Cette démarche s'appliquerait selon des règles à définir tenant notamment compte de la localisation et des effets cumulatifs.

3.1.4. La prise en compte de ces avis dans le dossier mis à l'enquête par le pétitionnaire, puis dans la décision d'autorisation du projet, et les éventuelles suites contentieuses

L'avis de l'AE joue un rôle non négligeable dans le développement des projets ou des plans et programmes : en cas d'avis mettant en exergue des insuffisances de forme ou de fond de l'étude d'impact et/ou du projet, le maître d'ouvrage peut être amené à retirer son dossier, quitte à le

²³ Enquête CGDD menée auprès des DREAL pour l'exercice de l'AE en 2010

représenter. Lorsque des suggestions sont faites de compléments au dossier pour en améliorer la compréhension, celles-ci sont très souvent suivies d'effet.

Il arrive même que des maîtres d'ouvrage qui bénéficient d'avis tacites demandent un avis explicite de l'AE pour améliorer leur dossier.

On ne dispose pas de recul suffisant pour évaluer l'importance du contentieux concernant l'avis de l'AE. Un cas doit être souligné où le projet a été suspendu en référé pour absence de sollicitation de l'AE.

3.1.5. L'adéquation entre la mission de production des avis et les moyens

3.1.5.1. Informations issues du questionnaire

Ce qui apparaît clairement, c'est que nous sommes dans une phase de montée en charge : sauf quelques cas critiques, les services arrivent à peine à faire face et craignent pour l'avenir, ne serait-ce que parce que le champ des interventions de l'AE va s'accroître (analyse au cas par cas notamment en application de l'article L 122-1²⁴ du code de l'environnement issu de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement). L'exploitation du questionnaire a montré un taux de vacances de postes de 20 % ; cela manifeste à la fois la difficulté de trouver des agents qualifiés et à les motiver .

3.1.5.2. Informations complémentaires issues des remontées des DREAL, du CGDD et du CGEDD en mai 2011

L'année 2010 comptait environ 110 EPT dont 25 postes vacants, soit moins de 100 ETP pour environ 3 000 dossiers, soit un ordre de grandeur d'au moins 30 dossiers par ETP. Ce chiffre est à rapprocher de celui de l'AE du CGEDD, qui certes concerne des affaires d'ampleur différente, mais y a consacré 5 ETP pour 70 dossiers la même année pour un ratio deux fois moindre, soit 14 dossiers par ETP, cette dernière considérant être en situation d'extrême limite pour faire face à la demande et aux délais.

²⁴ « Les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine sont précédés d'une étude d'impact.

Ces projets sont soumis à étude d'impact en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un examen au cas par cas effectué par l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement.

Pour la fixation de ces critères et seuils et pour la détermination des projets relevant d'un examen au cas par cas, il est tenu compte des données mentionnées à l'annexe III à la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ».

Ces chiffres sont à rapprocher de l'information remontée des DREAL sur la forte montée en charge de cadrages préalables et autres contributions formalisées sollicitées par les maîtres d'ouvrage des documents d'urbanisme souhaitant disposer du maximum d'informations environnementales en amont de leur réflexion (300 contributions formalisées pour les SCOT et les PLU qui représentent de l'ordre de 15 % du nombre des avis AE). Cette contribution des DREAL est à comparer au nombre d'avis règlementairement donnés à ce jour au titre de l'autorité environnementale qui atteint 362 réponses.

Pour les 4 premiers mois de l'année 2011 les DREAL signalent une très forte montée en puissance, comparés à la même période 2010, des avis AE tant en ce qui concerne les plans et programmes que les projets. Cette tendance est confirmée par le CGEDD²⁵.

L'évolution en cours de la réglementation (décrets issus de la loi Grenelle 2 et des directives), institue des obligations nouvelles à l'AE qui devra :

- décider formellement, « au cas par cas » (décision explicite, express et motivée) d'une évaluation environnementale, décision transmise directement au maître d'ouvrage ;
- contribuer pour les services instructeurs aux réponses relatives au cadrage préalable du fait de leur connaissance des enjeux environnementaux ;
- contribuer de même au « cas par cas » et au cadrage préalable des AE du CGEDD et du CGDD ;
- prendre en compte le nouveau régime des incidences Natura 2000 dans les PLU et cartes communales²⁶ ;
- prendre en compte l'élargissement des plans et programmes soumis à évaluation environnementale conformément à l'annexe de la directive de 2001.

Si l'impact de cette évolutions règlementaires est difficile à évaluer aujourd'hui, il convient d'y répondre absolument, sinon ces activités nouvelles se feront au détriment des investissements portés jusqu'alors sur les avis officiels, et notamment sur les plans, programmes et projets les plus sensibles en matière d'impact environnemental. De même le respect des délais actuels ne pourra être tenu et la qualité des AE en France en serait fortement affectée .

De l'ensemble de ces constats avérés , il importe :

- de mettre en place une évaluation régulière de cette très forte croissance et la faire connaître ;

²⁵ La DREAL Rhône-Alpes a comptabilisé le triplement du nombre d'avis AE sur les plans et programmes (nombreux SCOT en cours de d'études et arrêtés en 2011) par rapport au premier trimestre 2010 et un doublement des avis AE pour les projets. En Limousin et Pays de la Loire le rythme des avis a triplé , en Lorraine 240 % de progression par rapport à 2010, en région Centre 210 % (voir annexe 6)

Le CGEDD précise également un doublement du nombre de dossiers examinés pendant cette même période .

²⁶ Un projet de décret DHUP prévoit que les PLU et les cartes communales seront soumis à évaluation environnementale s'il y a un site Natura 2000 sur le territoire de la commune ou d'une commune limitrophe : cela concerne selon les régions, de 40 à 90 % des communes.

- de décider en conséquence des renforts d'ETP par recrutements spécialisés (sur titre) et par nécessaires redéploiements : **leur doublement à court terme est incontournable.**

11. Le CGDD et le Secrétariat général doivent mettre en place un dispositif d'observation régulier de la montée en puissance de la fonction AE. Ils doivent faire en sorte que l'on puisse identifier tous les ETP des services régionaux en précisant le ou les BOP de ces «ETP dédiés». Cette fonction d'AE nécessite un soutien indispensable en nombre.

3.1.5.3. De l'importance de la qualité des ressources humaines

Ce premier bilan de l'activité des autorités environnementales en services déconcentrés, a montré la grande motivation des équipes chargées de l'AE et leur progressive maturité : par exemple, au-delà de la simple considération des « études d'impact » leur prise en charge du concept élargi de l'« évaluation environnementale ».

Cet audit a permis de constater la grande charge de travail des collaborateurs de l'AE travaillant en flux tendus et soumis à une double pression de délais très restreints, (souvent quelques jours) et d'enjeux politiques et économiques souvent prégnants. Il convient que le système managérial mette en place un dispositif de reconnaissance et de fidélisation qui améliorerait l'attractivité sur ces fonctions. Il conviendrait également de réfléchir au mode de promotion de ces agents dont certains pourraient justifier de la filière de l'expertise.

Les défaillances de compétences identifiées doivent être comblées (agronomie, paysage, bruit, énergie climat, ...). Il faut pouvoir faire appel aux compétences d'autres ministères et de l'université (concours sur titre) et en particulier pallier la situation de blocage des quotas d'effectifs avec le MAAPRAT.

Pour anticiper les renouvellements et les charges à venir, il faut dès à présent identifier un vivier et préparer les agents concernés par des formations adaptées, qui pour certaines seront substantielles.

Il convient de porter une attention particulière à la qualité du cadre responsable opérationnel de l'AE. C'est un manager technique polyvalent ayant pris du recul sur des expériences techniques antérieures. Il est doté d'un très bon raisonnement logique et est capable d'appréhender des systèmes complexes voire systémiques. Il a le sens aigu de la responsabilité et de la pédagogie et est soucieux de la précision et des nuances sémantiques dans la formulation des avis. L'action en flux tendu peut nécessiter pour assurer la continuité un travail en binôme.

12. La qualité d'exercice de la fonction d'AE crée une obligation pour le MEDDTL d'une réflexion spécifique sur le capital humain qui lui est dédiée : compétences spécifiques, vivier, reconnaissance ...

3.1.6. La comparaison sur la forme et sur le fond des avis émis par les différentes autorités environnementales

Il ne semble pas qu'il y ait de différence significative de qualité dans les avis des AE DREAL, sous réserve des modifications préfectorales, et de l'Ae CGEDD. D'ailleurs les DREAL s'inspirent souvent des pratiques de l'Ae CGEDD pour l'exercice de leur propre mission d'AE.

Par contre comme expliqué plus haut, les DREAL sont moins libres d'exprimer leur point de vue avec clarté, que l'Ae CGEDD ou que l'AE CGDD. Dans certains cas, assez rares mais non négligeables, leur avis sont totalement transformés par l'autorité préfectorale.

3.1.7. Les spécificités propres à certains dossiers

- les ZAC, situés entre plans programmes et les projets,
- les élevages, où l'évaluation environnementale fait appel à de expertises spécifiques (agronomie), insuffisamment assurées par les bureaux d'études et où les effets cumulatifs sont mal appréciés,
- l'accent mis sur ces deux types de dossiers nécessitent la mise en place d'une réflexion pour améliorer et rendre plus efficaces les évaluations environnementales pour ces projets.

3.2. La spécificité du point de vue donné à entendre

3.2.1. Qualité, pertinence et forme de la parole construite

Les questionnaires et les rapports d'audit en DREAL s'intéressent (et les soulignent fréquemment) aux aspects d'un avis d'AE qui soit de qualité :

- en mobilisant des connaissances, des ressources expertes ;
- en s'appuyant sur des études d'impact de qualité, sans que des champs de l'environnement en soient absents (outre la biodiversité : santé, paysage, effets cumulés, climat... etc.) ;
- en raisonnant de façon systémique et synthétique, et non par juxtaposition d'éléments sectoriels ;
- dans une prise en compte du long terme et au sein des plans et programmes auxquels peuvent se rattacher des projets, ce qui devrait être plus souvent le cas.

Les dérives et les dysfonctionnements sont peut-être rares mais il convient de les mettre à jour pour les analyser :

-
- le refus du principe d'intégration de l'environnement dans la mise en œuvre des politiques publiques (il s'exprime toujours sous des formes larvées, ou bien reste implicite voire inconscient) peut conduire soit à nier l'existence de l'avis de l'autorité environnementale (y compris par une politique délibérée d'avis tacites) soit à vouloir en modifier toutes « les aspérités qui dérangent » et qui contrarient une décision en préparation, c'est-à-dire en édulcorant les informations devant pourtant contribuer, en matière environnementale, à la participation du public et à la motivation des actes de l'autorité décisionnelle ;
 - le refus de prendre en compte et de faire prendre en compte (lors du cas par cas, du cadrage préalable et au niveau de la méthode d'analyse du dossier) les effets cumulatifs conduit à déconnecter l'instruction d'un dossier de la réalité environnementale dans laquelle il se situe, et correspond à une vision sous-évaluée de ses impacts environnementaux.

A l'opposé, les exemples de succès de la démarche d'intégration environnementale dans laquelle l'avis de l'AE aurait pu jouer un rôle sont rarement réutilisables ou transposables car ils font appel à la conviction (consentie ou contrainte par les règlements) du maître d'ouvrage :

- le dialogue avec l'AE n'est pas toujours formalisé avant le dépôt du dossier (cadrage préalable et cas par cas) ;
- les « éloges » de l'AE sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée au public par le maître d'ouvrage ne sont pas de mise ;
- les retraits de dossiers et leur nouvelle présentation améliorée font rarement l'objet d'une publicité.

Il apparaît donc que pour garantir une sécurité juridique des avis d'AE et donc pour s'assurer de la bonne fin par rapport au résultat visé (un avis de l'AE qui soit de qualité, indépendant même s'il est construit en articulation avec les services instructeurs, rendu dans les délais, utilisable par le maître d'ouvrage, enfin qui éclaire le public et l'autorité décisionnelle), l'organisation du travail préparatoire d'élaboration de l'avis de l'AE ne peut se passer :

- d'une vision managériale de transversalité et de collégialité ;
- d'un souci de simplification des circuits internes d'instruction du dossier ;
- d'un suivi des étapes de la rédaction de l'avis de l'AE, indispensable pour pouvoir réinvestir les retours d'expérience en la matière ;
- d'une traçabilité des documents intermédiaires de préparation qui est tout aussi importante au double titre des retours d'expérience et de la sécurité juridique.

Or nous avons constaté que du fait de leurs implications juridiques et des contentieux éventuels, les avis de l'AE avaient besoin d'être structurés en conséquence.

Une « démarche qualité » systématique doit être recommandée, en s'appuyant sur tout le corpus méthodologique existant en interne ou au niveau national (logigrammes de la circulaire de septembre 2009, avis de l'Ae du CGEDD...). La certification ISO 9001 pourrait en être l'aboutissement.

3.2.2. Qui est le porte-voix ?

L'AE est de création récente dans le dispositif administratif français, et le vocable « autorité » renvoie davantage à une notion de pouvoir de décision (« imposer l'obéissance ») qu'à celle d'une valeur de référence « qui fait autorité » au sens d'un avis d'expert voire d'une démarche « académique » de conseiller ou de garant.

Dans la chaîne de la décision publique, l'AE est placée sur un seul domaine, celui de la prise en compte de l'environnement, alors que le propre de la décision est de prendre en compte l'ensemble des aspects qui la fondent et la motivent : économiques, sociaux et environnementaux (pour faire simple).

Une confusion est également née de la nécessité de rendre sans délai public l'avis de l'AE alors que ce sont des services de l'État qui la préparent et qui l'assument (la France a choisi de désigner les préfets au niveau déconcentré et non pas une entité distincte ou indépendante²⁷) : le souci de « cohérence de l'action de l'État » impose alors qu'il « s'exprime d'une seule voix », ce qui porte en soi dès le départ le germe d'un conflit entre l'expression précoce d'un seul point de vue (l'environnement) et la formulation ultérieure d'une décision prenant en compte également d'autres points de vue (le développement économique, la préservation de l'emploi, l'aménagement territorial ...etc.).

Or le rôle de « garant environnemental » qui délivre un avis expert indépendant des intérêts du maître d'ouvrage doit être assuré ; d'autres pays européens ont veillé à cette indépendance en confiant le rôle de l'AE à une structure offrant des garanties suffisantes en la matière. Il convient d'être certain que les services de l'État en France sont en mesure d'assurer cette mission en toute indépendance en distinguant clairement, au sein de l'État, la nécessité d'une information experte et indépendante du public sur les questions environnementales (l'avis de l'AE apparaît indispensable pour étayer cette information qui est rendue obligatoire par la convention d'Aarhus) de l'exercice de l'autorité décisionnelle.

Dans ce contexte où des incertitudes demeurent, plusieurs initiatives ont vu le jour « sur le terrain », ce qui ne garantit pas l'unicité sur le territoire national des concepts ni des pratiques ; l'audit a permis d'en recenser et d'en décrire quelques grandes lignes :

- actions de formation/sensibilisation sur la fonction d'AE : qui en a bénéficié ? Quel en était le contenu ? Quelle évaluation en a été faite : les cultures se sont-elles rapprochées ?...Quelle mise en évidence a été faite et quelle évaluation a été mise en place des principes de transparence, de traçabilité, de fiabilité ?... Quelle place de l'AE a été définie au sein de la chaîne décisionnelle (avant le dépôt du projet, pendant son instruction et vis-à-vis de l'enquête publique, après la décision au titre su suivi) ?
- définitions de procédures internes et entre services : quelle validation au niveau national ?
- éléments de doctrine en matière d'avis tacites, parfois : quelle justification ? Quel contrôle ?
- etc.

²⁷ Les rôles sont paradoxalement plus clairs entre ministères, avec une AE exercée par le ministre en charge de l'environnement vis-à-vis des autres ministères porteurs de projets soumis à avis de l'AE, et une Ae exercée par une formation spéciale du CGEDD pour les projets du MEDDTL !

La place et le rôle du préfet dans la formulation et la publication de l'avis de l'AE sont devenus dans ces conditions des points très sensibles, que la délégation de signature de l'avis de l'AE soit formelle ou non : le « contrôle » de son contenu est devenu un enjeu à tous les niveaux de la DREAL et surtout à celui des préfetures de département qui ne considèrent pas qu'elles sont, à ce stade, uniquement sollicitées au titre de leurs seules compétences environnementales. Dans plusieurs régions peut constater à ce titre une tendance à la « préfectoralisation » des services déconcentrés, leur expertise étant fortement dépendantes des considérations locales de portée générale : renoncement (conscient ou inconscient) des services à défendre des enjeux environnementaux, reformulation des propositions d'avis, publication d'avis d'AE tronquées, ou encore un système de communication préalable de l'avis d'AE sur les projets aux préfets de département avant signature par le préfet de région.

La séparation des responsabilités entre préfets de région chargé de l'AE vis-à-vis des préfets de département chargés d'instruire les projets ne clarifie pas ces postures, même si la récente modification du décret du 29 avril 2004 qui régit leurs pouvoirs permet aux premiers d'user d'un droit d'évocation sur des compétences départementales (cela reste une procédure d'exception qui ne peut donc pas être systématique ni permanente). L'audit a également mis à jour le changement de posture du préfet de région lorsqu'il est lui-même préfet du département siège du chef-lieu de région.

Or les directives marquent bien la différence entre l'autorité décisionnelle (qui décide, comme son nom l'indique, en fin de processus au vu de tous les éléments d'information réunis) et l'autorité environnementale (qui est consultée, et dont l'avis n'est que l'un des éléments de l'information du public puis de la décision. L'AE ne doit donc être ni confondue avec l'AD, ni soumise à son contrôle préalable dans son expression, sauf à vider son avis de toute signification utile en tant qu'élément du processus d'information du public et de décision ultérieure de l'autorité qui autorise le projet. Elle ne devrait pas non plus, ce qui serait encore plus paradoxal, être en position de supérieur hiérarchique de l'AD (cas du préfet de région pouvant exercer son pouvoir d'évocation à l'égard d'un préfet de département dans un domaine où celui-ci est normalement autorité décisionnelle. Au-delà de toutes les analyses juridiques (mais sans les contredire aucunement), la demande du public face à des sujets complexes est d'être éclairé de façon impartiale.

Sur des sujets sensibles (nucléaire, SNIT, Grand Paris, ...) ou à peine moins sensibles (champs d'éoliennes, photovoltaïque, pollutions des eaux ou de l'air, impacts sur Natura 2000, etc.) la séparation entre autorité décisionnelle et autorité environnementale, actuellement réunie dans les mains préfectorales, est avant tout une question de crédibilité vis-à-vis du public afin de ne pas donner cours à toute suspicion de connivence entre maître-d'ouvrage, et autorités décisionnelle et environnementale.

13. Il convient de distinguer clairement les fonctions de l'autorité environnementale, de celles de l'autorité décisionnelle interlocutrice privilégiée du maître d'ouvrage. Une instruction de la Ministre visera à renforcer les conditions de l'expression de l'avis de l'autorité environnementale et la définition des attributs liés à son caractère spécifique.

3.3. Pertinence et efficacité

3.3.1. Efficacité pour la décision publique

Il ressort très clairement de l'analyse des questionnaires retournés, des rencontres avec les agents concernés et leur hiérarchie, de la restitution des MIGT et même des quelques avis analysés que les projets d'avis émis par les DREAL sont très hétérogènes sur la forme comme sur le fond.

Cela peut découler par exemple de l'organisation (ex : avis AE sur les ICPE industrielles formulées par les inspecteurs des installations classées très différents des avis émis par un pôle spécialisé sur d'autres types de projets) ou de problèmes conjoncturels (vacances de postes, agents récemment affectés avec formation de prise de poste non existante ou non encore effectuée, etc.). Mais cela résulte surtout de la mise en œuvre récente d'une mission atypique pour l'administration : il s'agit de formuler un avis de l'autorité environnementale à vertu didactique pour le maître d'ouvrage, le public et l'autorité décisionnelle, donc différent dans la portée - et à bien moindre niveau - dans le contenu des avis techniques traditionnels sur dossiers.

Deux facteurs ont singulièrement compliqué l'exercice de ces missions :

- D'une part la RGPP a introduit un bouleversement significatif dans l'organisation des services déconcentrés qui ont tous été créés (DREAL, DDI) en 2009 et 2010, années de montée en puissance (plans/programmes) ou de mise en application (projets) des avis de l'AE ; certains agents n'ont pas souhaité ou pas pu être reconduits sur leur poste antérieur et de ce fait ceux, nouveaux dans ces fonctions, qui ont été amenés à préparer l'avis de l'AE (lorsque de tels postes ne sont pas restés vacants) ou à y apporter une contribution significative n'ont pas toujours été formés à cette mission qu'ils ont découverte.
- D'autre part les missions classiques d'instruction de procédures administratives ou de formulations d'avis à un service instructeur ont un caractère technique prononcé et se traduisent par la formulation d'un avis d'opportunité et d'un avis conclusif et dont le caractère précoce n'est pas recherché ; ces caractéristiques sont à l'inverse de ce qu'on est en droit d'attendre d'un avis de l'AE. Mais la préparation de l'avis de l'autorité environnementale n'a pas fait cesser l'exercice de ces missions classiques qui sont en partie redondantes et qui amènent certains à s'interroger sur cette dualité.

Il peut y avoir des éléments formels qui améliorent les vertus didactiques de l'avis, notamment en ce qui concerne sa présentation. Mais elles résultent d'initiatives individuelles de telle ou telle DREAL et n'ont pas été généralisées. De la même façon, les DREAL ont finalement reçu assez peu de consignes sur la manière rédiger sur le fond leur avis, sur une stratégie à éventuellement instaurer en matière de cadrage préalable ou d'avis tacite (sauf si l'on adopte délibérément un comportement fataliste basé sur l'insuffisance de moyens), sur l'intérêt ou la pertinence de se prononcer en opportunité ou d'émettre un avis conclusif.

Il apparaît assez clairement que les circulaires se sont davantage focalisées sur les circuits (services à mobiliser pour contribuer à la formulation de l'avis) que sur les éléments pertinents à prendre en compte pour la rédaction de cet avis. La hiérarchisation des enjeux et l'analyse des effets cumulatifs apparaissent de façon générale insuffisamment traités dans les avis de l'AE

alors que l'on peut également s'interroger sur le caractère exhaustif des thèmes que la DREAL et ses partenaires sont en capacité d'aborder.

Afin que l'AE assure pleinement son rôle et contribue à rendre l'action publique efficace en matière d'environnement, il faut au moins apprécier comment elle peut être utile à ses bénéficiaires, si ces avis sont susceptibles de connaître des dérives et enfin si les insuffisances relevées ci-dessus peuvent être corrigées par l'animation d'un réseau productif.

3.3.1.1. L'avis doit servir à tous les bénéficiaires du processus conduisant à l'approbation

Les bénéficiaires sont multiples et tous n'attendent pas la même chose d'un avis de l'AE, sauf qu'il leur soit utile. Mais peut-on raisonnablement formuler un avis unique pour diverses cibles ?

- L'avis doit d'abord servir à faciliter pour le **public** la compréhension du dossier et lui permettre de mieux s'exprimer, notamment lorsqu'il est formellement consulté. Cela signifie qu'il doit être relativement bref et rédigé en termes assez peu techniques, en reprenant éventuellement quelques illustrations. Néanmoins, son accessibilité ne doit pas conduire à le rendre insipide. De la même façon que le maître d'ouvrage d'un projet doit produire un résumé non technique de son étude d'impact (l'avis de l'AE relève d'ailleurs assez souvent que ce document est inexistant ou plutôt mal présenté), il peut être opportun pour l'AE de fournir un résumé en termes vulgarisés, le contenu détaillé de l'avis pouvant revêtir un caractère plus technique pour le public éclairé, notamment le monde associatif ... ou le commissaire-enquêteur.
- Si l'on considère que l'avis de l'AE ne doit pas présenter un caractère de sanction mais disposer d'une vertu didactique, c'est bien pour que le **maître d'ouvrage** (ou son **bureau d'études**) puisse améliorer son projet présenté ainsi que ses projets futurs (ce dernier point notamment en ce qui concerne les bureaux d'études). Il est donc attendu deux choses de l'AE : d'une part l'expression d'enjeux clairs si le cadrage préalable est demandé à l'autorité décisionnelle par le maître d'ouvrage ; d'autre part la formulation d'un avis suffisamment clair et technique lorsque son dossier est instruit. Dans la situation actuelle où il est seulement en train de découvrir le véritable rôle de l'AE, il est vraisemblable que le maître d'ouvrage perçoit davantage sa pertinence dans le cadrage préalable que dans la formulation de l'avis qu'il craint, le considérant à la limite comme une sanction s'il apparaît comme négatif, susceptible d'accroître l'insécurité juridique de son dossier. La possibilité nouvelle pour le maître d'ouvrage d'intervenir au cours de l'enquête publique pour modifier substantiellement son dossier ou après la formulation de l'avis du commissaire-enquêteur devrait lui permettre d'adopter une posture plus ouverte.

Le maître d'ouvrage attend également de l'autorité environnementale un traitement égalitaire : de ce fait, le caractère volontariste ou aléatoire des avis tacites et la nature des décisions que prendra prochainement l'AE lorsqu'elle sera consultée « au cas par cas » sur l'obligation de produire ou non une étude d'impact, avec toutes ses conséquences (avis de l'AE et enquête publique) constituent des éléments qui, pour les maîtres d'ouvrage, peuvent engendrer une discrimination. Il conviendra d'être attentif sur ces points.

14. Il faut porter la pédagogie de l'autorité environnementale auprès des maîtres d'ouvrages, des bureaux d'études et des parties prenantes.

- L'avis de l'AE est certes important pour les **services instructeurs**²⁸ qui préparent la décision ou l'approbation de l'autorité *ad hoc*, qu'elle soit le préfet ou l'exécutif d'une collectivité territoriale, dans la mesure où il est exprimé de façon précoce. Mais il est vraisemblable qu'ils sont davantage intéressés par l'avis de la DREAL ou celui d'autres services qu'ils consultent, en raison de leur caractère technique et de l'affichage en termes conclusifs et d'opportunité. Ce point pose la question du maintien pour la DREAL de produire deux avis (contribution au service instructeur et préparation de l'avis de l'AE) : ils ont tous deux leur vocation et leur utilité propres mais peuvent sembler redondants, ce qui peut amener certaines DREAL de façon pragmatique, à cesser de répondre aux services instructeurs dès lors qu'elles fournissent un projet d'avis de l'AE ; d'autres, à l'inverse, continuent de produire deux avis, non totalement rédigés à l'identique.

Dans certains cas, pour les ICPE ce mode de traitement est différent pour l'élaboration de l'avis de l'autorité environnementale ; il ne saurait être justifié par la présence d'un service instructeur en son sein et dépendre du seul contexte organisationnel de la DREAL. Si l'on souhaite dissocier l'autorité environnementale de l'autorité décisionnelle pour éviter d'être juge et partie, il paraît en effet difficile d'assumer sur un plan déontologique la double mission.

Il s'agit là d'une réflexion qu'il convient de poursuivre en précisant la nature du « dire de l'État » par l'intermédiaire de la DREAL afin que l'administration soit à la fois efficace et efficiente.

- Pour l'**autorité décisionnelle**, l'avis de l'AE apparaît également essentiel. Mais il faut distinguer deux situations – et deux postures – selon qu'il s'agit de plans/programmes ou de projets.

Pour les premiers, l'autorité approbatrice est en même temps maître d'ouvrage et l'avis de l'AE est reçu dans le cadre de sous ce double rôle. Compte tenu de son caractère précoce, surtout s'il y a eu une demande de cadrage préalable, c'est probablement le maître d'ouvrage plus que l'autorité décisionnelle qui est le véritable bénéficiaire de cet avis.

En revanche, pour les projets, l'avis de l'AE peut lui permettre dès qu'il est rendu public, en fonction de son contenu, d'apprécier avec le maître d'ouvrage la nécessité d'améliorer voire de retirer son dossier, attitude que ce dernier n'aurait peut-être pas adoptée spontanément. En fin de procédure, l'avis de l'AE constitue pour l'autorité décisionnelle (ainsi que pour l'autorité en charge du contrôle de légalité lorsque la décision/approbation est du ressort d'une collectivité territoriale) un élément de motivation supplémentaire permettant, d'une part de mieux formuler les critères environnementaux de sa décision, d'autre part de réduire le risque d'erreur manifeste

²⁸ A condition que le service en charge de la préparation de l'avis de l'AE ne soit pas le service instructeur, comme cela arrive assez fréquemment pour les ICPE industrielles.

d'appréciation (ou de mieux fonder la motivation du contrôle de légalité). Cette posture de l'autorité décisionnelle en cours ou en fin de procédure est encore plus facile à adopter lorsqu'un cadrage préalable sur les enjeux qu'il a fixés avec l'AE lui permet d'apprécier les efforts du maître d'ouvrage pour tenir compte de ces enjeux.

3.3.1.2. L'avis doit être exempt de tout biais ou dérive affectant son caractère objectif, neutre et didactique, donc indépendant

L'autorité environnementale déconcentrée officielle (le préfet de région pour les projets, le préfet à un niveau géographique variable pour les plans/programmes) n'a pas, par nature puisque émetteur de l'avis, été mentionné dans les bénéficiaires ci-dessus. Il n'en constitue pas moins le premier destinataire du projet d'avis de l'AE formulé par la DREAL.

L'avis émis par l'AE, pour être efficace lors de la décision publique qui doit apprécier le critère de l'environnement, ne doit pas prendre en considération d'autres critères de décision, par exemple l'économique et le social. S'il revient en effet à l'autorité décisionnelle de tenir aussi compte de ces derniers critères et de les pondérer dans son libre arbitre, l'autorité environnementale voit son domaine d'expression limitée par nature au qualificatif conféré à cette autorité et ne pas s'exprimer à priori en opportunité.

Dans ces conditions et pour conserver son caractère objectif, neutre et didactique vis-à-vis des bénéficiaires de la démarche mentionnés ci-dessus, cet avis, pour apparaître indépendant :

- ne doit pas faire l'objet d'une autocensure préventive de la DREAL sous forme d'avis édulcoré pour plaire ou éviter une modification profonde du préfet, autorité environnementale qui risquerait d'en dénaturer le sens et la portée ;
- doit être donné en étant certain de n'avoir oublié de solliciter aucun service susceptible d'apporter une contribution pertinente en matière d'environnement, y compris le préfet de département lui-même à l'amont ;
- doit prendre en considération tous les avis émis en interne à la DREAL et toutes les contributions externes (nécessité de traçabilité, élément de transparence vis-à-vis du préfet et de motivation à l'égard des services contributeurs), même s'il appartient au DREAL de hiérarchiser le contenu de ces contributions afin d'en assurer la qualité ;
- doit néanmoins être produit dans un souci de simplification des circuits et de maîtrise des délais, ce que favorise une démarche qualité visant à mettre ce processus sous contrôle ;
- doit éviter d'être tacite, ou à défaut l'être sur des dossiers mineurs et sans enjeux [ou sur la base de décisions fondées sur des critères partagés permettant d'améliorer l'environnement] ;
- ne doit pas subir de transformation profonde, y compris de forme, susceptible d'en modifier le sens et d'en dénaturer la portée ;

-
- ne doit donc pas tenir compte de l'appréciation tardive du préfet de département sur un projet d'avis adressé par la DREAL au préfet de région, ce dernier ne devant donc pas en conséquence demander au DREAL de le reformuler.

3.3.1.3. L'avis doit être basé sur une doctrine partagée au niveau national comme au niveau local et diffusée sous forme de guides de procédures et de présentation de bons exemples

Tout ce qui précède démontre la nécessité d'élaborer et de diffuser, dans le cadre d'une démarche d'amélioration continue, une doctrine encore balbutiante sur bien des points soulignés ci-dessus, doctrine qui devrait être partagée au niveau national comme au niveau local.

Les circulaires d'application des textes législatifs et réglementaires concernant l'évaluation environnementale des plans/programmes et des projets ont montré leurs limites ; de caractère récent, elles ont en outre été élaborées pour lancer une démarche novatrice et non pour en tirer des conclusions à caractère opérationnel.

Le réseau « Évaluation environnementale des plans-programmes et des projets » animé par le CGDD s'est révélé être, au cours de l'audit, particulièrement apprécié par les agents concernés et leur hiérarchie. Il vise à permettre la diffusion de documents, l'échange d'informations, le partage d'expériences et la construction d'outils sur l'évaluation environnementale et le rôle d'autorité environnementale dans le cadre d'une approche « métiers ». Cette action positive en phase de démarrage doit évidemment être poursuivie, notamment dans un contexte où à la suite des lois Grenelle, le contexte réglementaire est loin d'être stabilisé.

Cette action mérite d'être amplifiée, probablement avec un soutien de l'AE du CGEDD dont la nature reste à préciser, mais avec une ambition ne se focalisant pas sur cette seule approche « métiers ». Face aux préfets qui s'interrogent sur le rôle exact de l'autorité environnementale qu'il leur appartient d'exercer, au public qui bien souvent découvre ce nouvel acteur, aux maîtres d'ouvrage, aux services instructeurs et aux autorités décisionnelles qui voient dans l'avis de l'AE un élément de procédure nouveau avec une plus-value qu'ils estiment incertaine, il convient de ne plus se limiter au seul cénacle des agents en charge de l'évaluation environnementale, pourtant encore essentiel, et d'assurer la conception et la diffusion de documents conceptuels et opérationnels qui seraient expliqués et utilisés en région.

Si l'autorité environnementale veut être efficace au niveau déconcentré et donner tout son sens au processus d'évaluation environnementale initié au niveau du maître d'ouvrage, porté par le public et les parties prenantes et intégré par l'autorité décisionnelle dans ses actes et leur suivi, il faut que la portée des avis de l'autorité environnementale soit expliquée et illustrée au-delà du cercle des initiés.

3.3.2. Efficacité pour les bénéficiaires usagers (santé, cadre de vie)

La tenue en 2007 du Grenelle de l'environnement a clairement mis en évidence les aspects de l'application de la Convention d'Aarhus en matière d'information et de consultation du public pour les questions relatives à l'environnement et la santé.

La publication des avis de l'AE est ainsi particulièrement recherchée à l'occasion de l'ouverture d'une enquête publique. Bien avant ce moment privilégié, et surtout si aucune procédure d'enquête publique n'est prévue, les riverains et associations de protection de l'environnement utilisent de plus en plus l'accès aux informations sur l'état de l'environnement portant sur un territoire, lors de leur participation aux réunions d'information relatives à un projet ou un plan/programme.

En ce sens, car portant sur la qualité de l'étude d'impact ou du rapport environnemental du maître d'ouvrage et sur la façon dont le projet, plan ou programme prend en compte l'environnement, l'avis de l'AE contribue à l'information du public, ce qui rend sa publication obligatoire et par des moyens facilement accessibles.

Si quelques commissaires enquêteurs semblent avoir pris contact avec l'AE pour obtenir des informations complémentaires à l'avis formulé, ou même exceptionnellement que tel membre ait éclairé le public, l'audit n'a pas permis d'apprécier l'effet des avis formulés directement sur le grand public, c'est-à-dire, sa compréhension améliorée du dossier d'enquête publique permettant une participation active à la décision.

L'enjeu est bien là que cette autorité spécifique fasse levier pour mieux associer du point de vue de l'environnement les citoyens à la chose publique. En effet, qui mieux que les parties locales concernées peuvent exprimer leur vision du bien-être et de la qualité de la vie, critères émergents de l'évaluation de la durabilité (rapport Stiglitz).

15. Un dispositif d'observations de l'évolution des pratiques participatives devra être mis en place au titre de la Convention d'Aarhus.

3.3.3. Effet sur l'environnement (biens publics)

La prise en compte de l'environnement dans l'élaboration, la conception et la mise en œuvre (après autorisation éventuellement par les pouvoirs publics) des projets plans ou programmes, est une priorité de l'Union européenne et de la France. A cet effet, l'étude des mesures « d'évitement, de réduction et éventuellement de compensation »²⁹ des impacts sur l'environnement est une étape-clef afin d'assurer qu'auront été « privilégiées les solutions respectueuses de l'environnement, en apportant la preuve qu'une décision alternative plus favorable à l'environnement est impossible à un coût raisonnable »³⁰.

En ce sens l'avis de l'AE porte sur l'appréciation experte de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et doit s'exprimer sur la pertinence des mesures de protection de l'environnement qui sont prévues au regard des enjeux identifiés et par le pétitionnaire et par la connaissance qu'en ont déjà les services de l'État ou les autres partenaires.

²⁹ Directives européennes ESE et EIE

³⁰ Article 1, loi Grenelle 1 du 3 août 2009

En dépit de la sensibilité, relayée par les médias, de la population à son environnement et de la mise en œuvre attentive des procédures administrativo-techniques préalables aux décisions d'autorisation de certaines activités économiques et sociales, force est de constater que dans tous les compartiments de l'environnement, le recul quantitatif ou qualitatif est patent ; et pourtant la loi française sur les études d'impact date de 1976 !

L'objet de l'AE est de porter la voix des « sans voix », c'est-à-dire celle des ressources naturelles inscrites au code de l'environnement comme patrimoine commun de la Nation (eau, air, nature, paysages, ...) et celle des générations futures pour réduire la consommation et la dégradation de ces ressources.

L'observation attentive des changements de tendances espérés, des modifications de cinétique attendues, pourrait être mise partiellement sans doute, au crédit des autorités environnementales.

L'AE doit notamment s'attacher à exploiter sous forme de retour d'expériences et conformément à l'article 10 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001, toutes les informations relatives aux mesures de compensation et de suivi après autorisation d'un projet, plan ou programme, pour pouvoir améliorer son appréciation à venir sur d'autres projets de même type ou portant sur le même territoire.

16. Il convient de mettre en place les outils de suivi des incidences notables sur l'environnement afin de prévoir à un stade précoce les mesures correctrices prévues par la directive de 2001. Il est opportun d'étendre ce suivi aux projets.

3.4. Comment l'AE contribue-t-elle au principe d'intégration environnementale ?

La prise en compte des enjeux environnementaux dans les plans/programmes et projets répond au principe d'intégration visé dans le traité de l'UE. De ce fait cette intégration environnementale s'impose aux maîtres d'ouvrage dans la conception et la construction de leurs projets, à travers le dossier d'évaluation environnementale qu'il leur est demandé de présenter.

- Ce qui distingue l'AE de l'AD : l'autorité environnementale est amenée à exprimer « ce qui est souhaitable » au regard des enjeux environnementaux (ressources , temps longs...) ou les éléments d'irréversibilité et les effets notables, alors que l'autorité décisionnelle apprécie ce qui est « possible », compte tenu de la prise en compte d'autres enjeux économiques et sociaux conformément à l'article 1 de la loi Grenelle 1 : choix de la meilleure solution pour l'environnement « à un coût raisonnable », ce qui explique qu'il n'apparait pas logique de confondre les deux autorités.

- Quelles relations de l'autorité environnementale avec les parties prenantes ?

A chaque étape correspondent des interlocuteurs privilégiés :

- le cas par cas conduit à une décision de l'AE qui vise directement le maître d'ouvrage,
- la contribution au cadrage préalable s'adresse à l'autorité décisionnelle,

-
- l'avis est formulé pour aider à la participation du public, et éclairer le maître d'ouvrage et l'autorité décisionnelle,
 - le suivi permet la capitalisation des expériences et de contribuer à la mission de contrôle de l'autorité décisionnelle,
 - il convient d'observer que l'autorité devant statuer sur une autorisation se doit d'éviter d'être considérée comme « juge et partie », en n'engageant pas ses services instructeurs dans une reformulation quelconque du dossier présenté (ils ne peuvent que le déclarer incomplet et le renvoyer au pétitionnaire), et en motivant par ailleurs soigneusement sa décision. De telles dispositions ont été fréquemment rappelées aux services instructeurs. En matière environnementale, les procédures d'instruction de dossiers sont conduites ainsi de longue date dans le domaine des ICPE, de la biodiversité et des milieux naturels, notamment
 - les activités d'ingénierie publique pour assistance à maîtrise d'ouvrage au sein des services de l'État, disparues aujourd'hui, faisaient déjà l'objet de telles dispositions.

Ces relations avec les parties prenantes s'exercent conformément à une déontologie qui devrait être formulée afin de conserver une indépendance suffisante, et dans le principe de subsidiarité pour laisser à l'autorité décisionnelle et ses services instructeurs les contacts nécessaires avec le maître d'ouvrage dans l'esprit de la transposition des directives en droit national.

4. Vers une nouvelle étape pour l'exercice de l'autorité environnementale en France

4.1. Principes et bases de raisonnement

Pour répondre aux objectifs et aux résultats attendus, l'exercice de la fonction d'autorité environnementale doit répondre, compte tenu des situations observées, à quelques principes qui lui sont attachés. Ils visent à assurer une légitimité et une crédibilité suffisante pour cette fonction fondée sur la qualité de la parole construite et la transparence de sa mise à disposition.

4.1.1. La spécificité de l'autorité environnementale

Certains constats ont montré la difficulté pour des autorités décisionnelles, à assumer en même temps pleinement un rôle spécifique en matière environnementale. Même si beaucoup s'y efforcent plusieurs préfets ont exprimé leur souhait d'une clarification. Aussi convient-il de rechercher une saine séparation pour un même dossier entre l'autorité décisionnelle, appui à un développement voulu soutenable, et l'autorité environnementale. Ces autorités ne sont d'ailleurs pas de même nature : si l'une décide, l'autre par son expertise préalable, étaye l'argumentation du décideur de façon à la fois directe et indirecte par l'entremise de la participation éclairée du public et des autres parties prenantes. Les exemples de cette nécessaire séparation entre experts et décideurs sont apparus progressivement dans notre société, qu'il s'agisse des autorisations de mise sur le marché de médicaments ou de produits phytosanitaires, ou encore des commissions de sécurité pour les bâtiments recevant du public.

Il conviendrait donc que l'autorité environnementale soit distincte de l'autorité qui autorise en la plaçant :

- soit dans une situation administrative ne comportant aucun lien de subordination entre les deux fonctions,**
- soit à un niveau administratif situé au niveau n+1 par rapport à l'autorité décisionnelle.**

C'est le choix de principe qu'a fait le Gouvernement sur recommandation du Conseil d'État en 2008 pour répondre aux directives, à la fois au niveau national et au niveau déconcentré, et pour ce dernier en choisissant le préfet de région pour des projets où le préfet de département est le plus souvent acteur décisionnel.

Or, ce principe connaît certaines dérogations de droit mises en lumière par les constats effectués et auxquels il conviendrait de remédier. Dans beaucoup de cas pour les plans et programmes arrêtés par les préfets de département, et qui encadrent les autorisations (SAGE, schémas carrières, programmes d'actions nitrates), l'autorité environnementale est également le préfet de niveau départemental, ce qui en rend l'exercice difficile ; lorsque ce n'est pas le cas (documents d'urbanisme et plans déchets ménagers lorsque les conseils généraux en assurent l'élaboration), le préfet de département exerce *in fine* le contrôle de légalité. Aussi conviendrait-il de remonter

cette autorité au niveau régional, le cas échéant au niveau du préfet coordonnateur de bassin (cas des SAGE)³¹.

Par ailleurs les difficultés rencontrées lorsque le préfet de région est également préfet de département demandent qu'une solution de meilleure transparence soit adoptée afin d'éviter en pratique une confusion des rôles qui est pourtant censée ne pas exister sur le plan strictement administratif. Il en va de même pour les plans/programmes qui doivent être adoptés au niveau régional -déchets industriels, bientôt les schémas régionaux climat, air, énergie (SRCAE)- et qui demandent une AE de niveau n+1 ou pour les autorisations de niveau départemental pour lesquelles le préfet de région aurait usé de son droit d'évocation ou pour les projets des établissements publics placés sous la tutelle de ce préfet (chambres de commerce et d'industrie par exemple).

L'AE est donc spécifique et doit rester indépendante de la décision. (Cf. rapport sur l'expertise CGEDD/CGIET LALLEMENT, LEHOUX, LHOSTIS, VESSERON, n° 007207-01 du 28 octobre 2010 qui demande de distinguer expertise et décision pour assurer confiance et crédibilité). Cette indépendance de jugement sera également confortée par une déclaration préalable d'intérêts des membres de l'AE.

17. Il convient que l'autorité environnementale soit placée dans une situation administrative ne comportant aucun lien de subordination avec l'autorité qui autorise.

4.1.2. La qualité de l'expertise

Rappelons que cinq principes président à la qualité d'une évaluation ; ce sont : le principe d'impartialité et de transparence, le principe de pluralisme, le principe de compétences, le principe d'exhaustivité, et le principe de traçabilité.

L'avis de l'autorité environnementale est d'autant plus pertinent qu'il peut appréhender à la fois la qualité de l'étude d'impact fournie et le degré d'intégration environnementale aux contextes locaux du plan/programme/projet dans sa complexité intrinsèque. Cette intégration doit être évaluée au regard du triptyque : « évitement, réduction, compensation » des impacts sur l'environnement, conformément à l'article 1 du Grenelle 1 qui demande que la décision privilégie parmi les alternatives possibles, la solution la plus favorable à l'environnement, à un coût raisonnable. Aucun spécialiste ne saurait à lui seul répondre à la diversité des champs de compétences nécessaires : climat, risques, santé, ressources naturelles, paysage... pour y faire face. Aussi le responsable de la fonction d'autorité environnementale doit-il être en mesure **d'organiser, en interne à sa structure comme en externe, les processus permettant de faire appel selon les cas aux contributeurs jugés nécessaires.** Il s'agit notamment des sachants des DDT, opérateurs à caractère scientifique du ministère (Onema, Oncfs, Cete, Museum national d'histoire naturelle, Ademe...) ; ARS (le décret n° 2011-210 du 24/02/2011 impose leur

³¹ et par analogie, pour les SDAGE, approuvés par les préfets coordonnateurs de bassin, au niveau de l'AE du CGEDD.

consultation), université. Ce collectif de travail contribue à apporter le pluralisme nécessaire à une expression plus exhaustive des enjeux avant leur hiérarchisation.

18. Les DREAL doivent être en mesure d'assurer une organisation et un suivi managérial de toutes les contributions expertes permettant de produire un avis d'autorité environnementale qui soit de qualité.

Par ailleurs il ne suffit pas d'additionner les expertises pour permettre une appréciation suffisante de la qualité de l'évaluation environnementale fournie. Celle-ci devrait produire une hiérarchie des enjeux environnementaux du projet proposé au regard des contextes local/global, voir une approche systémique. Seule la confrontation des experts permet cette hiérarchisation progressive animée par un homme de l'art habile en approche pluridisciplinaire et intégratrice.

Principe de collégialité

Enfin la meilleure façon d'approcher la pertinence et la précision de l'avis à formuler au final, dans ses certitudes comme dans ses nuances, pour éclairer pleinement public et décideur ne peut relever d'un ajustement hiérarchique progressif. Il importe en effet que la formulation retenue soit le fruit du consensus des experts à l'image des conférences de consensus dans le domaine médical. C'est la méthode que l'Ae adossée au CGEDD a retenue puisque par construction l'avis est formulé collégalement par des membres issus de la structure interne comme de l'externe, en général sur proposition de deux rapporteurs. La délibération collégiale ne relève donc pas du même ordre que celle de l'organisation administrative.

Il est opportun de tendre vers ce type de collégialité pour formuler l'avis de l'autorité environnementale, même si cela est très probablement plus aisé au niveau central qu'au niveau déconcentré. Une collégialité acquiert une légitimité dépassant celle résultant du simple assemblage d'avis de spécialistes. C'est à travers les questions de méthode, de rigueur et de fiabilité des analyses et l'interaction avec les pairs au sein d'un collectif de travail que s'élabore le lien entre qualité et confiance.

19. La délibération collégiale en vue de formuler un avis de l'autorité environnementale est une garantie nécessaire de la qualité de l'expertise mobilisée à cet effet. Elle est aussi un gage de confiance de la part des parties prenantes.

4.1.3. La cohérence et l'équité de traitement

Du fait d'une appréciation différente de la hiérarchisation des enjeux environnementaux des discordances d'expression de l'autorité environnementale ont pu apparaître au sein d'une même région³², entre deux régions, ou entre l'autorité déconcentrée et celle du CGEDD). Il nous a

³² Des traitements différenciés selon les territoires

aussi été rapporté l'insatisfaction et la demande de telle organisation professionnelle, ou de telle collectivité pour que tous soient traités de la même manière, point qui va être encore plus important dans le cadre de l'analyse au cas par cas. La recherche de la meilleure cohérence et de la plus grande équité apparaît alors un objectif en soi.

Il peut être obtenu d'une part **en réduisant le nombre d'autorités environnementales**, et d'autre part **en organisant leur savoir-faire et leur cohésion** : doctrines et méthodes partagées, démarche qualité spécifique au regard de ces doctrines, ajustement des rôles respectifs, structure de référence, et d'appel en cas de contestation (pouvoir d'évocation du ministre chargé de l'environnement).

20. Pour garantir la cohérence des avis d'autorité environnementale entre acteurs et entre territoires, il est indispensable de disposer d'un cadre méthodologique et déontologique national.

4.1.4. Du bon usage de la délégation pour progresser

L'autorité environnementale déconcentrée est selon la loi une autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement. S'il n'est pas contestable que les préfets ont une compétence administrative générale, et représentent tous les ministres, force est de constater que dans notre organisation déconcentrée la seule administration ayant une responsabilité pleine et spécifiquement reconnue sur l'environnement est la DREAL : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement. Ce sont d'ailleurs les DREAL qui aujourd'hui préparent les avis tant pour les préfets de région que pour les préfets de département, ce qui est confirmé par les dispositions de leurs décrets de création et d'organisation.

Aussi, dans l'état actuel et pour garantir la spécificité de l'avis de l'autorité environnementale et lever toute critique en matière de crédibilité, conviendrait-il que les préfets donnent pleine délégation de signature aux DREAL, avec devoir d'en rendre compte, et en particulier d'information pour les dossiers les plus sensibles. Cette situation est actuellement systématiquement pratiquée dans les faits par nombre de préfets de région, et parmi les plus importantes en matière démographique et d'activité économique (*Ile-de-France, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, ...*).

Elle fait écho d'ailleurs à des champs d'expertise reconnus au sein de l'administration territoriale³³: médecin de santé publique, services vétérinaires départementaux, ou disposant même de délégation directe du niveau national : recteur de l'enseignement agricole pour les DRAAF, autorité de sûreté nucléaire pour les DREAL concernées.

³³ Les DREAL et leurs collaborateurs désignés dans les arrêtés de délégation de signature disposent d'ailleurs toujours d'une délégation en général assez importante, hors fonctions spécifiques d'AE.

Les préfets, qui souhaiteraient se voir infirmer la position préparée par la DREAL alors qu'ils ne la partageraient pas, **pourraient alors en appeler à l'autorité nationale**, c'est-à-dire à l'Ae adossée au CGEDD³⁴, via le pouvoir de saisine que détient le ministre au titre du code de l'environnement, du moins pour les études d'impact³⁵.

4.1.5. L'évaluation de l'exercice de la fonction d'autorité environnementale

La fonction d'autorité environnementale a été instituée au plan européen pour inciter à la meilleure mise en œuvre du principe d'intégration inscrit au traité de l'Union, et son rôle se trouve renforcé en France par l'article 1 de la loi Grenelle 1 demandant à l'autorité décisionnelle de prendre parmi les alternatives possibles la décision la plus favorable à l'environnement à un coût raisonnable. La bonne application de ces principes demande qu'un processus d'évaluation garantisse que les attributs attachés à la fonction d'AE - crédibilité et transparence - soient respectés. Des critères d'évaluation seront à élaborer prenant en compte la mise en œuvre de la doctrine, la qualité du pilotage national, la capitalisation des savoirs, l'exercice de la collégialité des experts, la qualité du management... etc.

21. La crédibilité et l'efficacité du fonctionnement de l'autorité environnementale doivent être le résultat d'une « démarche qualité » prenant en compte les éléments définissant sa finalité et sa spécificité et la déontologie qui s'y rattache. Cette démarche a vocation à bénéficier d'un processus de certification.

4.2. Évolutions nécessaires des fonctions de pilotage pour améliorer le rôle d'autorité environnementale

La situation actuelle de l'exercice des fonctions d'autorité environnementale est essentiellement dépendante des managers en poste :

- que ce soit en interne à la DREAL (au niveau de l'impulsion que nécessite cette mission spécifique, de l'organisation, des méthodes et du pilotage, comme au niveau de la rédaction des propositions d'avis et de leur portage à l'extérieur),
- ou dans ses relations avec les préfetures (en matière de gestion des délais, de reformulation et de publication des avis d'autorité environnementale),

ce qui rend cette situation très fragile et inégale sur le territoire national.

³⁴ Une telle mesure pose à ce jour un double problème : conceptuel dans la mesure où c'est actuellement le CGDD qui intervient à ce titre pour le compte du ministère ; et pratique avec l'introduction d'un nouveau délai de 3 mois qui s'applique au niveau national.

³⁵ qu'il conviendrait d'étendre pour les plans/programmes.

Beaucoup des acquis régionaux, en termes d'expérience et de savoir-faire, méritent d'être préservés et diffusés ; mais parallèlement trop d'insuffisances demeurent en matière de stabilité et de pérennité du dispositif pour garantir l'atteinte des objectifs assignés aux AE.

Aussi la conclusion naturelle de cet audit est-elle de formuler des propositions destinées d'une part à faire de l'autorité environnementale le garant de la qualité de la prise en compte des enjeux environnementaux dans le projet ou le plan/programme afin d'éclairer pleinement le public³⁶ et l'autorité décisionnelle, (Convention d'Aarhus et Charte constitutionnelle de l'environnement) et d'autre part à clarifier sa capacité et ses moyens pour atteindre cet objectif.

4.2.1. Le renforcement du portage institutionnel de la politique publique de l'AE, par le CGDD

Comme il est écrit au chapitre 3.4, il apparaît indispensable de renforcer institutionnellement la politique publique de l'autorité environnementale qui repose sur le commissariat général au développement durable.

Le CGDD doit développer et diffuser les référentiels, méthodes et manuels, avec l'appui éventuel d'un CETE et sous le contrôle qualité de l'Ae adossée au CGEDD.

Il assure la coordination et l'impulsion des services.

Il s'assure de la mise à disposition des moyens nécessaires à l'exercice de l'AE en France, en quantité et en qualité et donne les instructions ministérielles en matière d'organisation et de pilotage des AE en région.

Il favorise l'animation et la capitalisation des retours d'expériences et des travaux.

Il assure une évaluation régulière des fonctions d'AE en liaison avec le CGEDD. Il en rend compte auprès du conseil national du développement durable et du suivi du Grenelle, du Parlement et de l'Union européenne.

Il prépare les évolutions législatives et réglementaires nécessaires.

4.2.2. Renforcer le rôle pivot des DREAL

Dans toutes les propositions d'évolutions qui suivent, la DREAL en sa qualité de service en charge spécifiquement de l'environnement doit assurer les fonctions contributives suivantes au profit de l'AE :

le profil environnemental,

le cas par cas,

³⁶ Ainsi que les maîtres d'ouvrage et l'ensemble des parties prenantes

le cadrage préalable,

la préparation experte à l'avis,

le suivi :

- suivi de l'effet de l'avis de l'AE sur la décision de l'AD,

- suivi au titre du retour d'expérience de l'impact environnemental du projet ou du plan/programme une fois adopté.

Comme nous l'avons vu précédemment, ceci nécessite un renforcement du pilotage stratégique national et local concernant les fonctions d'AE ainsi que le renforcement des moyens quantitativement et qualitativement (chapitre 3.1.5).

4.2.3. Réduire le nombre des AE et les rendre plus cohérentes

Le nombre important d'AE fonctionnant à ce jour (135) ne permet pas de garantir une politique cohérente et une équité de traitement tant des maîtres d'ouvrage que des usagers. Aussi est-il proposé d'en réduire le nombre.

4.2.3.1. Une seule AE par région

Cette proposition s'appuie sur deux recommandations fondamentales issues de l'audit :

- a) La nécessité d'une autorité environnementale distincte de l'autorité décisionnelle et de ses services instructeurs et portant un avis qui soit « spécifique ».

Il importe en effet de rendre indépendante l'expression de l'autorité environnementale dans le processus de décision lui-même. Cela signifie que l'autorité environnementale n'est pas partie prenante active dans la discussion préparatoire à la prise de décision, même si l'autorité décisionnelle motive sa décision en s'appuyant notamment sur l'avis de l'autorité environnementale tout comme sur celui de ses services instructeurs.

- b) La nécessité d'assurer la qualité de cette fonction dans le cadre d'une cohérence nationale et d'une veille, gardiennes de la doctrine en la matière, dans le but d'assurer la meilleure intégration de l'environnement dans les politiques et les actions.

Partant également du constat de l'instabilité et de la relative précarité du dispositif en place actuellement, le raisonnement qui a été tenu s'appuie donc sur l'intérêt qu'il y a à clarifier suffisamment les rôles respectifs de l'autorité décisionnelle³⁷ et de l'autorité environnementale :

- l'autorité environnementale assure dans son avis objectif et sincère que les documents présentés par le maître d'ouvrage en matière d'identification des enjeux environnementaux et d'évaluation environnementale des impacts de son projet ou plan/programme sur lesquels elle donne également son appréciation, sont de qualité et satisfont en particulier à l'information et la compréhension du public ;

- l'autorité décisionnelle s'assure que sa décision prenant en compte les intérêts économiques et les aspirations sociales, intègre suffisamment l'environnement, en ayant pris soin préalablement de faire s'exprimer toutes les parties prenantes. Elle motive sa décision sur les éléments fournis par le maître d'ouvrage et sur les résultats des consultations qu'elle a effectuées, en s'assurant que parmi les alternatives présentées la solution présentant le moins d'effets pour l'environnement, à un coût raisonnable sera retenue (article 1 du Grenelle 1).

En conséquence, contrairement à une certaine tradition, peut-on vraiment dire qu'il y a une voix « unique » de l'État qui se voudrait universelle au nom de l'intérêt général ?

Le premier rôle de l'État est de veiller à une pleine expression de tous les intérêts en présence et en toute transparence, avant d'exercer son second rôle : l'arbitrage. L'autorité environnementale, rend d'abord son avis spécifique en sa qualité de garant de la vision sur l'environnement.

L'autorité décisionnelle est ensuite l'arbitre qui s'exprime par ses décisions ; les divers intérêts devant tous pouvoir s'exprimer et être pris en compte y compris ceux des générations futures : l'intérêt économique du maître d'ouvrage, le point de vue sociétal exprimé à l'enquête publique et éclairé sur le plan environnemental par l'évaluation environnementale présentée et l'avis de l'autorité environnementale.

Il serait de ce fait mis fin aux AE exercées par les préfets de département qui exercent à la fois des rôles d'autorité compétente en matière d'environnement et d'autorité décisionnelle pour certains plans et programmes ; il est en effet plus facile pour le ministère de faire adhérer le niveau préfectoral régional à l'évaluation des politiques environnementales. Par exception, les préfets de bassin seraient autorité environnementale pour les plans/programmes (exemple SAGE) pour lesquels ils n'auraient aucun rôle décisionnel mais qui relèveraient de leurs compétences, compte tenu de la prégnance du district hydrographique. Cela conduirait à une réduction de l'ordre de 110 autorités environnementales locales.

³⁷ Qui peut être aussi l'exécutif d'une collectivité territoriale sur laquelle le préfet exerce le contrôle de légalité.

4.2.3.2. Une seule AE pour les maîtrises d'ouvrage ministérielles

L'Autorité environnementale du CGEDD est exercée par une collégialité nationale.

A l'image des expertises les plus sensibles regroupées au plan national pour les risques alimentaires ou sanitaires (Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement, et du travail, Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé...) ou les risques radioactifs et nucléaires (Autorité de sûreté nucléaire) ; il est envisagé de regrouper les avis d'autorité environnementale majeurs autour d'une seule entité nationale dotée de tous les attributs garantissant son bon fonctionnement : la compétence dans la complexité, l'indépendance et la transparence. Après deux années de fonctionnement, on peut considérer que l'Ae du CGEDD a su y répondre, en dépit de certains dossiers délicats comme le Schéma national des infrastructures de transport, ou le dossier sur le Grand Paris, gagnant ainsi en respectabilité et en crédibilité.

Le CGDD pourrait éventuellement poursuivre ses fonctions déléguées d'autorité environnementale en prenant appui et analyse selon la nature des dossiers et leur impact, sur les compétences soit des DREAL (projets territorialisés, ICPE...) soit sur l'expertise de l'Ae du CGEDD (plans et programmes des autres ministères, et projets aux incidences majeures). Compte tenu du faible nombre des dossiers instruits chaque année (une dizaine), la mission préconise aussi de supprimer les fonctions d'AE exercées par le CGDD en les transférant au CGEDD, voire aux DREAL pour les projets modestes.

La répartition entre le niveau national et régional ne reposerait plus seulement sur la nature du maître d'ouvrage mais surtout sur l'importance des projets et des enjeux au regard des compétences mobilisables. De ce fait, les délais actuels respectivement de deux mois et de trois mois devraient être revus en conséquence, voire harmonisés.

Tableau de synthèse pour mieux piloter l'autorité environnementale

Orientations	Avantages/à la situation actuelle	Conditions minimales à remplir
Mieux piloter les politiques publiques de l'AE	Impulsion managériale et évaluation stratégique	Portage au plus haut niveau Renforcer le CGDD et le contrôle qualité du CGEDD
Renforcer le rôle pivot des DREAL	Compétence spécifique Connaissance territoriale et base de données Continuité de services Contribution aux fonctions AE (cas par cas, cadrage préalable, préparation des avis, suivi)	Identifier et renforcer les moyens en ETP (montée en charge immédiate par redéploiements) Maintenir le niveau de compétences et d'expertises et les renforcer sur les champs orphelins
Simplifier les AE en nombre	Cohérence et lisibilité Équité de traitement des maîtres d'ouvrage et des usagers Clarification du rôle respectif AE/AD Crédibilité	Adaptation réglementaire Suppression du niveau départemental

22. Les conditions nécessaires à l'exercice de la fonction d'autorité environnementale passent dès à présent par la clarification et le renforcement de son pilotage stratégique.

4.3. Quel est le meilleur cadre pour l'adoption des avis de l'AE

Si comme nous l'avons écrit les DREAL doivent continuer à jouer un rôle clé dans les fonctions d'AE, la question délicate posée tout au long de l'audit concerne la phase de formulation de l'avis au regard des principes de spécificité et de collégialité. Aussi allons-nous analyser quelques hypothèses concernant cette étape particulière préparée par le DREAL.

Les véritables enjeux - tels qu'ils résultent de cet audit - résident dans l'obtention d'une bonne qualité de l'avis de l'autorité environnementale. Comme on l'a vu, la distinction et la disjonction claires des rôles de l'autorité décisionnelle et de l'autorité environnementale dans sa spécificité

devrait permettre d'y satisfaire, mais cette distinction est difficile à obtenir dans notre contexte administratif.

4.3.1. Formulation dans un cadre administratif régional

Hypothèse a) Le préfet de région serait la seule autorité environnementale en région.

Pour limiter les niveaux d'exercice de l'autorité environnementale, et disjoindre le niveau géographique de son exercice de celui de l'autorité décisionnelle, il serait possible de privilégier une organisation administrative déconcentrée réduite à une seule autorité environnementale par région : le préfet de région. Par exception, le préfet coordonnateur de bassin jouerait également ce rôle pour les plans / programmes pour lesquels la notion de district hydrographique est essentielle. Pour limiter les dérives actuellement constatées, il est recommandé que tous les préfets de région donnent pleine délégation de signature aux DREAL³⁸ au delà de ceux qui le pratiquent aujourd'hui. Pour les rares dossiers particuliers, où cette prérogative serait conservée par les préfets, il faudrait appeler leur attention sur l'importance au fond de cet avis et sur les risques de contentieux, compte tenu de l'avis de la CADA sur la communicabilité des avis préparés par la DREAL. Il est également rappelé que la consultation des préfets de département n'est possible qu'en amont, sur le seul sujet de l'environnement.

Pour les dossiers sensibles, le préfet (sur initiative ou non de la DREAL) pourrait alors demander au ministre en charge de l'environnement, de s'en saisir avec de nouveaux délais d'examen, afin de permettre à l'Ae du CGEDD de se prononcer. Pour les projets ou plans et programmes pour lesquels le préfet de région (ou le préfet de bassin par exemple pour les SDAGE) est lui-même autorité décisionnelle, l'autorité environnementale pourrait en outre être exercée par la formation actuelle du CGEDD avec les conséquences prévisibles sur les transferts de plan de charge vers l'Ae du CGEDD.

Ces propositions améliorent la séparation des rôles autorité environnementale/autorité décisionnelle, l'avis étant certes l'expression de compétences expertes de la DREAL, mais n'étant pas ou rarement formulé de façon collective.

Hypothèse b) Le DREAL deviendrait autorité environnementale

Il respecterait un guide méthodologique national et une charte de déontologie. Le code de doctrine serait adopté collégialement par l'Ae adossée au CGEDD, référent doctrinal et de déontologie. Cette organisation régionale s'inspirerait du modèle belge où la Wallonie fonctionne sur un modèle d'autorité environnementale régionale.

³⁸ Ou au DREAL et DRIEE de bassin.

Les textes actuels confiant aux préfets l'exercice de l'AE pourraient être modifiés pour confier l'exercice de l'autorité environnementale aux directeurs des DREAL sans avoir besoin de légiférer, en application de l'article 21-1-I de la loi 72-619 du 5 juillet 1972, sur la base du point I de l'article 33 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements. Même si les chefs de services restaient sous leur autorité dans le cadre de leurs autres missions, les dispositions prévues par cet article ne font déjà plus dépendre de la décision des préfets l'exercice des missions relatives :

1° au contenu et à l'organisation de l'action éducatrice ainsi qu'à la gestion des personnels et des établissements qui y concourent ;

2° aux actions d'inspection de la législation du travail ;

3° au paiement des dépenses publiques, à la détermination de l'assiette et du recouvrement des impôts et des recettes publiques, ainsi qu'aux évaluations domaniales et à la fixation des conditions financières des opérations de gestion et d'aliénation des biens de l'État, à la tenue des comptes publics et aux modalités d'établissement des statistiques ;

4° aux attributions exercées par les agences régionales de santé au titre des articles L. 1431-1 et L. 1431-2 du code de la santé publique, sous réserve des dispositions de l'article L. 1435-1 du même code.

On pourrait donc tout à fait considérer que l'expression de l'autorité environnementale relèverait des mêmes principes de spécificité, d'objectivité et de neutralité que les modalités d'établissement des statistiques, la détermination de l'assiette et du recouvrement des impôts et des recettes publiques, la tenue des comptes publics, l'organisation de l'action éducatrice ou les actions d'inspection de la législation du travail.

Le champ de ce décret n'est pas figé puisqu'il a été complété il y a environ un an à l'occasion de la création des ARS (décret en Conseil d'État n° 2010-146 du 16/02/2010). Cette solution permettrait de répondre également aux souhaits exprimés par certains préfets dans le cadre de cet audit, d'éviter la confusion de rôle d'AD et d'AE ; plusieurs d'entre eux considèrent en effet qu'ils ne sont pas les mieux placés pour exercer cette fonction. Elle permettrait également d'assurer le caractère pérenne de production de cet avis par une autorité administrative de l'État ayant une compétence environnementale spécifique. Cette hypothèse répondant aussi bien aux exigences des deux directives qu'à leur transposition législative nécessite un décret en Conseil d'État sous réserve de son acceptabilité. Il serait en effet probablement difficile de la mettre en œuvre parce que les dispositions spécifiques désignant un service déconcentré de l'État doté d'une mission précise sur laquelle le préfet n'exerce exceptionnellement aucune compétence hiérarchique sont rarement instaurées.

Par ailleurs, cette hypothèse qui règle la question de la spécificité de l'AE par rapport à l'AD ne traite pas de la réelle plus-value de la collégialité. Car même si l'avis de l'AE DREAL était préparé par des contributions plus ou moins actives d'autres services ou établissements publics de l'État, cette solution n'assurerait pas en elle-même une approche suffisamment large et systémique des enjeux ni de leur hiérarchisation.

4.3.2. L'option privilégiée :

Adoption de l'avis par des autorités délibératives collégiales d'experts opérant par région et responsables en propre

Le caractère de délibération collégiale des avis de l'Ae du CGEDD résulte du fait que le rapport est présenté par l'un de ses membres, puis discuté et partagé précisément en réunion. Cette collégialité pourra être formée des meilleurs experts de la DREAL et des DDT, ainsi que ceux des établissements et opérateurs publics pertinents, auxquels il conviendra d'ajouter trois à cinq personnalités qualifiées référencées dans une liste d'experts à l'image de ceux auprès des tribunaux. Ces dernières (professeurs de facultés, magistrats, organismes scientifiques des collectivités ..., experts retraités ...) mériteront d'être rémunérés pour cette fonction active correspondant au moins à une demi-journée par semaine. Compte tenu du caractère éminemment local des affaires, il serait indispensable que cette communauté d'experts scientifiques puisse répondre aux mêmes critères méthodologiques et déontologiques que l'Ae adossée au CGEDD, avec déclaration d'intérêt. Il n'y a pas de signataire de l'avis lui-même puisque celui-ci est collégial ; par contre le président de l'Ae signe les bordereaux de transmission et de publication. Ce président pourrait être un fonctionnaire à plein temps en fin de carrière rattaché au CGEDD ; la DREAL assumera le secrétariat de cette autorité collégiale, ainsi que la fonction de rapporteur.

Les rapports de l'Ae CGEDD sont en pratique toujours présentés par au moins un membre permanent du CGEDD, et il pourrait en être de même pour les DREAL. La procédure des avis simplifiés pratiquée par l'Ae du CGEDD qui économise du temps de délibérations et permet de consacrer du temps sur les dossiers qui méritent discussion pourra être transposée.

Il sera alors mis fin aux AE déconcentrées et à celle du CGDD. Une partie clairement identifiée des DREAL continuera toujours à jouer un rôle nécessaire d'appui à cette entité collégiale, compte tenu de la connaissance du terrain des agents concernés. Ils ne seront plus soumis à la pression directe des acteurs du terrain pour la formulation de l'avis lui-même, mais conserveront, outre le rôle de secrétariat et de fréquents rapporteurs de l'AE, un rôle essentiel pour les décisions « au cas par cas », les cadrages préalables, la contribution à l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques conformément à l'article 1 du Grenelle 1, et s'assureront du suivi des incidences et de l'efficacité territoriale des avis formulés. Les ETP correspondants, susceptibles de relever de plusieurs BOP seront clairement dénombrés ; ils continueront d'être affectés en DREAL et répondront aux critères déontologiques définis au plan national.

Cette organisation régionale voire inter régionale dans certains cas est comparable à celle des Pays-Bas qui dispose d'une puissante autorité nationale référente, et d'une autorité relais dans chaque province.

Quel adossement pour ces autorités collégiales ?

La transposition française des directives appuie l'autorité environnementale sur « une autorité administrative de l'État ». Afin d'identifier une telle autorité répondant aux critères de spécificité et de collégialité, deux solutions apparaissent possibles :

des collégialités territoriales adossées au CGEDD et responsables en propre

Dans ce cas, l'autorité administrative en charge de cette fonction d'AE sera celle du CGEDD. Le président de la collégialité locale sera l'un des membres du CGEDD (MIGT ou de niveau national). Les textes actuels devront donc être modifiés en conséquence essentiellement sous forme d'adaptation du décret de l'Ae adossée au CGEDD.

une variante : une ou des collégialités adossées à une AAI

Pour répondre à l'attente citoyenne en termes de crédibilité face à la qualité des expertises (risques, santé...) le raisonnement pourrait être poussé plus loin en envisageant de confier à une autorité administrative indépendante (AAI), à l'image de l'autorité de sûreté nucléaire (ASN), les missions de l'autorité environnementale nationale ainsi définies, tout en continuant à s'appuyer sur les DREAL. Une telle instance se justifie aux yeux du Parlement dans les contextes suivants « impartialité, directives européennes, régulation ,.... »³⁹.

Cette hypothèse nécessiterait cette fois de légiférer. Le projet de loi sur la transparence des expertises faisant suite à l'actualité du médiateur, ou des phytosanitaires, représente une opportunité pour agir.

Dans cette variante seraient également maintenus en DREAL les fonctions contributives au profit de l'AE : le profil environnemental, le cas par cas, le cadrage préalable, la contribution à l'avis, le suivi, par des agents identifiés en DREAL à l'instar de l'ASN.

³⁹ Rapport parlementaire d'information n° 2925 du 28 octobre 2010 relatif aux autorités administratives indépendantes.

4.3.3. Comparaison des solutions analysées pour la seule phase de l'adoption de l'avis de l'autorité environnementale

La formulation de l'avis	Spécificité de l'AE	Collégialité d'experts	avantages/situation actuelle Crédibilité de l'AE	Conditions/contraintes/difficultés
Hypothèse a) : le préfet de région	=	=	= Autorité décisionnelle reconnue et respectée par la société civile, mais insuffisance de crédibilité de l'AE pour le public	Confusion AE/AD Conditionnalités strictes à instaurer (sur la consultation de l'AD, les avis tacites : cf rapport)
Hypothèse b) : le DREAL	++ Autorité ayant des compétences « spécifiques » indépendance apparente	+	+ Manque de crédibilité sur l'indépendance de l'expertise	Décret délicat (acceptabilité juridico politique faible)
Option privilégiée : des autorités délibératives collégiales d'experts locales et en réseau (DREAL secrétaires et rapporteurs)	+++	+++ indépendance de l'expertise et délibération collégiale	++	Nomination nationale et rémunération des experts externes
-Autorité adossée au CGEDD	+++	+++	+++	Étendre le décret de l'Ae/CGEDD. Un président fonctionnaire expérimenté à temps plein
-Variante : autorité adossée à une AAI	+++	+++	++++	Support législatif. Garantir la liaison technique avec les DREAL et le ministère de tutelle. Contrôle parlementaire.

23. *Après analyse des diverses hypothèses, la mission retient comme principe d'organisation au niveau territorial pour l'exercice de la fonction de garant environnemental qu'est l'AE : une adoption de la formulation de l'avis par des instances délibératives collégiales d'experts, appuyées par les DREAL dans leur compétence spécifique et opérationnelle en matière d'environnement. Ces collégialités territoriales d'experts pourraient être adossées soit au CGEDD, soit à une autorité administrative indépendante (AAI) à l'image de l'ASN.*

4.4. Dialogue avec les parties prenantes

Par ailleurs, et dans l'esprit du Grenelle, il apparaîtrait utile d'organiser des échanges réguliers de ces AE au plan national avec les « parties prenantes » afin de les tenir informées et de recueillir leur points de vue. D'autres instances de même nature disposent déjà de par la loi de comité d'échanges avec ces parties prenantes : le Haut Comité de santé publique, et sa structure d'évaluation, le Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire, ou encore l'Anses par exemple.

24. *L'autorité environnementale doit établir un dialogue régulier avec les parties prenantes dans le cadre d'un dispositif à instituer.*

Conclusion : l'autorité environnementale : une politique publique à soutenir et à promouvoir

L'AE garante de la qualité des évaluations environnementales a été instituée pour éclairer les parties prenantes, participer à la mobilisation des acteurs et enrichir la prise de décision.

Force est de constater que cette dimension reste méconnue, d'aucuns n'ayant perçu au travers des transpositions des directives et de l'installation des autorités environnementales à partir de 2004 que l'ajout de nouvelles procédures et de nouveaux retards administratifs.

Les autorités environnementales répondent pourtant, dans le sillage du Grenelle à une forte aspiration du public en matière d'enjeux environnementaux liés au cadre de vie, à la santé, à la sécurité et au patrimoine commun.

Après deux années de mise en œuvre des dernières instructions, cette fonction encore émergente a déjà porté ces fruits auprès de certains maîtres d'ouvrage et grands opérateurs qui dépassant leur première surprise, portent un réel intérêt à prendre en compte la voix de cette autorité environnementale tant pour anticiper un éventuel contentieux que pour crédibiliser leur image d'investisseur.

Pour ce qui les concerne, les services de l'État ont maintenant compris qu'il ne s'agissait pas d'une procédure en plus, mais d'un levier pour mieux analyser et prévenir les externalités environnementales des projets plans et programmes, et ainsi mieux ménager les ressources naturelles conformément aux engagements pris par la Nation. Ils sont conscients que cette fonction fait appel au meilleur de leur expertise collective, dimension exigeante et valorisante à la fois pour les individus comme pour l'institution qu'ils servent.

Le mouvement est engagé, mais il convient de conforter le dispositif pour améliorer la qualité des avis rendus par l'autorité environnementale (impartialité, collégialité des expertises, spécificité de l'AE...), et lui donner les attributs liés à sa charge (en nombre, en compétences et en reconnaissance des métiers et des carrières...).

25. L'État doit définir avec clarté ce qu'est précisément la politique publique de l'autorité environnementale et ses bénéficiaires et la faire partager. Le MEDDTL doit en faire l'une de ses priorités nationales.

Recommandations

Principes

- a) L'État doit définir avec clarté ce qu'est précisément la politique publique de l'autorité environnementale et ses bénéficiaires et la faire partager. Le MEDDTL doit en faire l'une de ses priorités nationales. (Recommandation n° 25)
- b) Il convient de distinguer clairement les fonctions de l'autorité environnementale, de celles de l'autorité décisionnelle interlocutrice privilégiée du maître d'ouvrage. Une instruction de la Ministre visera à renforcer les conditions de l'expression de l'avis de l'autorité environnementale et la définition des attributs liés à son caractère spécifique... (Recommandation n° 13)
- c) La délibération collégiale en vue de formuler un avis de l'autorité environnementale est une garantie nécessaire de la qualité de l'expertise mobilisée à cet effet. Elle est aussi un gage de confiance de la part des parties prenantes. (Recommandation n° 19)
- d) Pour respecter les directives et assurer la crédibilité de l'avis de l'autorité environnementale, il doit être mis fin à la pratique de la consultation des préfets de départements sur le projet d'avis de la DREAL soumis à la signature du préfet de région. (Recommandation n° 8).

Qualité

- e) Plus que le choix d'une organisation de l'autorité environnementale par rapport aux services instructeurs de l'autorité décisionnelle, ce qui importe c'est de bien répondre à des critères de qualité et de méthodes qui à définir en fonction des finalités de l'autorité environnementale. Les DREAL doivent être en mesure d'assurer une organisation et un suivi managérial de toutes les contributions expertes permettant de produire un avis d'autorité environnementale qui soit de qualité. (Recommandation n° 7)
- f) Les DREAL doivent être en mesure d'assurer une organisation et un suivi managérial de toutes les contributions expertes permettant de produire un avis d'autorité environnementale qui soit de qualité. (Recommandation n°18)
- g) La qualité d'exercice de la fonction d'AE crée une obligation pour le MEDDTL d'une réflexion spécifique sur le capital humain qui lui est dédiée: compétences spécifiques, vivier, reconnaissance ... (Recommandation n° 12)
- h) Il est nécessaire de clarifier la doctrine et la sémantique relatives aux mesures d'évitement, de réduction et de compensation des impacts pour mieux les prendre en compte dans les évaluations environnementales et les avis formulés. (Recommandation n° 3)

i) La crédibilité et l'efficacité du fonctionnement de l'autorité environnementale doivent être le résultat d'une « démarche qualité » prenant en compte les éléments définissant sa finalité et sa spécificité et la déontologie qui s'y rattache. Cette démarche a vocation à bénéficier d'un processus de certification. (Recommandation n° 21)

Méthode

j) Pour garantir la cohérence des avis d'autorité environnementale entre acteurs et entre territoires, il est indispensable de disposer d'un cadre méthodologique et déontologique national. (Recommandation n° 20)

k) Il faut porter la pédagogie de l'autorité environnementale auprès des maîtres d'ouvrages, des bureaux d'études et des parties prenantes. (Recommandation n° 14)

l) Afin de favoriser la participation du public aux décisions l'État doit porter les enjeux environnementaux (profil environnemental par exemple) et veiller à mettre ou faire mettre à disposition du public toutes les informations environnementales (Convention d'Aarhus), notamment celles au titre du suivi des effets des décisions sur les milieux. (Recommandation n° 1)

m) Il convient de mettre en place les outils de suivi des incidences notables sur l'environnement afin de prévoir à un stade précoce les mesures correctrices prévues par la directive de 2001. Il est opportun d'étendre ce suivi aux projets. (Recommandation n° 16) .

n) L'autorité environnementale doit établir un dialogue régulier avec les parties prenantes dans le cadre d'un dispositif à instituer. (Recommandation n° 24)

o) Les avis de l'AE doivent être précis et clairs, sans être conclusifs dans le système actuel de l'AE . En cas d'irréversibilité ou d'effet notable vis-à-vis de l'environnement; ces avis doivent être très argumentés sur ces atteintes rédhibitoires, afin que les décideurs puissent agir en opportunité. (Recommandation n° 4)

p) Il convient de modifier le sens de l'avis tacite en « sans observation » plutôt que « réputé favorable ». (Recommandation n° 9)

q) Au nom du principe d'égalité, il faut éviter les décisions ou avis tacites, qu'il s'agisse des décisions au cas par cas ou des avis finaux et s'organiser pour y parvenir. Pour des dossiers simples ou répétitifs, il faut prévoir des modalités électroniques permettant une certaine automatisation de délivrance de décisions/avis (OUI/NON/consulter obligatoirement les services). Cette démarche s'appliquerait selon des règles à définir tenant notamment compte de la localisation et des effets cumulatifs. (Recommandation n° 10)

r) Les avis formulés sur les projets ainsi que sur les plans et programmes doivent donc être publiés dès leur signature sur le site de la DREAL et sur le site des préfectures (région et départements, quitte à ce que ce soit par un lien vers le site DREAL). Cette obligation pourrait être étendue aux sites du maître d'ouvrage, et de la commune concernée. (Recommandation n° 6)

s) Il faut constituer un fichier national des avis rendus par les différentes autorités environnementales, le mettre en ligne sur un portail Internet dédié et procéder à une capitalisation des informations recueillies. (Recommandation n° 5)

t) Un dispositif d'observations de l'évolution des pratiques participatives devra être mis en place au titre de la Convention d'Aarhus.(Recommandation n° 15)

Organisation

u) Les conditions nécessaires à l'exercice de la fonction d'autorité environnementale passent dès à présent par la clarification et le renforcement de son pilotage stratégique. (Recommandation n° 22)

v) Le CGDD et le Secrétariat général doivent mettre en place un dispositif d'observation régulier de la montée en puissance de la fonction AE. Ils doivent faire en sorte que l'on puisse identifier tous les ETP des services régionaux en précisant le ou les BOP de ces « ETP dédiés ». Cette fonction d'AE nécessite un soutien indispensable en nombre. (Recommandation n° 11)

w) Il convient que l'autorité environnementale soit placée dans une situation administrative ne comportant aucun lien de subordination avec l'autorité qui autorise. (Recommandation n° 17)

x) Les nouvelles attributions obligatoires de l'autorité environnementale, le «cas par cas» directement et le cadrage préalable pour le compte de l'autorité décisionnelle, nécessitent un renforcement de l'organisation et des moyens des DREAL. (Recommandation n° 2)

y) Après analyse des diverses hypothèses, la mission retient comme principe d'organisation au niveau territorial pour l'exercice de la fonction de garant environnemental qu'est l'AE : une adoption de la formulation de l'avis par des instances délibératives collégiales d'experts, appuyées par les DREAL dans leur compétence spécifique et opérationnelle en matière d'environnement. Ces collégialités territoriales d'experts pourraient être adossées soit au CGEDD, soit à une autorité administrative indépendante (AAI) à l'image de l'ASN. (Recommandation n° 23)

Bernard BRILLET
Inspecteur général de
l'administration du
développement durable

Jean CHAPELON
Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Marie-Pierre DOIZELET
Chargée de mission

Alain FEMENIAS
Ingénieur en chef des ponts,
des eaux et des forêts

Jérôme LAURENT
Membre permanent du CGEDD

Éric SESBOUE
Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Annexes

1- Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

Commissariat général au développement durable

Paris, le 16 AVR. 2010

Service de l'Économie, de l'Évaluation
et de l'Intégration du Développement Durable
Sous-direction de l'Intégration des Démarches
de Développement Durable dans les Politiques Publiques

Nos réf. : SEEIDD-IDPP-10 03 203
Affaire suivie par : Michèle Phélep
michele.phelep@developpement-durable.gouv.fr
Tél. 01 40 81 85 36 – Fax : 01 40 81 85 59

La commissaire générale au développement durable
à

Monsieur le vice-président du conseil général de
l'environnement et du développement durable

Objet : audit sur la mission autorité environnementale en DREAL

La démarche d'évaluation environnementale a été complétée récemment par la mise en place de l'autorité environnementale pour les projets : le décret n° 3009-496 du 30 avril 2009 relatif à l'autorité environnementale administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement, prévoit à compter du 1er juillet 2009, pour tous les projets soumis à étude d'impact, la production d'un avis de l'autorité environnementale.

Cette autorité est exercée en fonction du niveau de décision et de la nature du maître d'ouvrage soit par le ministre de l'environnement, soit par la formation d'autorité environnementale du CGEDD, soit par le préfet de région. Dans ce dernier cas, le préfet de région organise la production de l'avis de l'autorité environnementale assisté par la DREAL. La circulaire du 3 septembre 2009 a fourni un cadre pour ces procédures, à adapter régionalement.

Pour rendre compte de cette activité, des rapports d'activités annuels sont établis au niveau national par la formation d'autorité environnementale du CGEDD et par le CGDD.

En complément de l'enquête pour 2009 actuellement en cours auprès des services, je souhaite qu'une mission d'audit soit menée par le CGEDD, afin d'approfondir, auprès de quelques autorités environnementales régionales, les points suivants :

-l'organisation des services pour la production des avis AE : quels principes, quelle variété d'organisations au sein des DREAL, quelles délégations de signature, quelle implication des services instructeurs, quelles modalités de consultation des services départementaux et régionaux, quelle traçabilité des avis ;

-les modalités de signature par l'autorité environnementale des projets d'avis rédigés par la DREAL et leur mise à disposition du public ;

-la politique adoptée à l'égard des avis tacites en DREAL et en préfecture ;

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat
Prévention des risques
Développement durable
Infrastructures, transports et mer

Présent
pour
l'avenir

www.developpement-durable.gouv.fr

244, boulevard Saint-Germain – 75007 Paris – Tél : 33 (0)1 40 81 21 22

–la prise en compte de ces avis dans le dossier mis à l'enquête publique par le pétitionnaire, puis dans la décision d'autorisation du projet , ainsi que d'éventuelles suites contentieuses ;

–l'adéquation entre la mission de production des avis de l'autorité environnementale au niveau régional et les moyens (ETP, compétences, budget d'étude, ...);

–la comparaison, sur la forme et sur le fond, des avis émis par les différentes autorités environnementales (ministre, formation AE du CGEDD, préfets de région).

Les spécificités propres à certains types de dossiers soumis à évaluation (documents d'urbanisme, ZAC, etc.) seront analysées, le cas échéant.

A partir de cette analyse, il vous appartiendra de faire des propositions pour améliorer si nécessaire le dispositif de production des avis de l'autorité environnementale, qui pourront concerner :

–les inflexions éventuelles à apporter au dispositif de production des avis encadré par le décret du 30 avril 2009 et la circulaire du 3 septembre ; en particulier, une attention particulière pourra être portée à la question des délais ainsi qu'à celle des maîtres d'ouvrages différents pour un même programme de travaux ;

–l'évolution éventuelle de certaines procédures d'instruction pour faciliter l'articulation avec la production des avis de l'autorité environnementale ;

Les conclusions de cette mission devront m'être remises au plus tard pour le 1er septembre 2010.

La Commissaire générale
au développement durable

Michèle Pappalardo

Copie à :

Monsieur le secrétaire général

Messieurs les directeurs généraux, DGITM, DGALN, DGEC, DGPR, DGAC

Monsieur le président de la formation d'autorité environnementale du CGEDD



www.developpement-durable.gouv.fr

2- Questionnaire envoyé aux DREAL

L'exercice de l'Autorité Environnementale en DREAL

Questionnaire de préparation de l'audit ⁴⁰

DREAL :date de réponse au questionnaire :.....

Nom et coordonnées téléphoniques du responsable de l'unité AE de la DREAL :

1. Qui effectue les missions relatives à l'Autorité Environnementale (AE) ?

(situation dans l'organigramme à fournir)

Chargés de mission : nombre, ancienneté, origine « ante DREAL » :

Organisation de la DREAL: L'organisation des services pour la production des avis d'AE : quels principes, quelle variété d'organisations au sein des DREAL ?

- Existe-t-il une unité dédiée à l'exercice de l'autorité environnementale ?
- Est-elle :
 - intégrée dans un service transversal (connaissance, territoire, ...) ?
 - exercée par une mission indépendante ?
- les activités concernant l'autorité environnementale et la connaissance de l'état de l'environnement régional sont-elles portées par le même service (ou par la même mission) ? Sinon, comment est prise en compte l'importance du lien fonctionnel entre la connaissance et l'autorité environnementale ?
- L'unité transversale dédiée à l'autorité environnementale, outre sa mission de coordination, est-elle chargée de produire des avis ?
- Produit-elle des avis à la fois sur des plans et programmes et sur des projets ?
- Quels autres services contribuent à la production des avis AE ?
- Quels autres « sachants » existent au sein de la DREAL ? Leur expertise est-elle sollicitée ?
- Quel est le rôle des services instructeurs de dossiers d'autorisation vis-à-vis de l'AE :

⁴⁰ À remplir par le DREAL et à retourner à la MIGT avant le 25 septembre, et pour les visites d'audit qui auront lieu avant : 8 jours avant le rendez-vous d'audit

-
- en DREAL ?
 - en services départementaux ?

2. Quels sont les moyens en ETP (nombre d'ETP propres à l'AE affectés par le RBOP, et ETP constatés) **et en compétences expertes** dédiés à l'évaluation environnementale (production des avis AE, méthodologie, animation, formation,...) dans chaque DREAL ?

2.1 Moyens en nombre

- Les **différents ETP** affectés à l'exercice de l'AE : nombre de chargés de mission ? Ancienneté ? **ETP réels par programme (BOP), ETP vacants, autres besoins en ETP (au titre de la montée en charge de l'AE et des nouvelles exigences de la Loi Grenelle 2)**
- Les différentes **contributions** internes sollicitées par l'AE (ICPE, Iota, Natura 2.000, urbanisme, risques, **systèmes d'information** ... DDT) : **ETP réels par programme (BOP) ? ETP vacants ? autres besoins en ETP ?**
- Les différentes **contributions** externes sollicitées par l'AE (CETE, CSRPN, bureaux d'études...) : **à citer, voire à décrire..**

2.2 Moyens en compétences expertes : quelles sont les compétences expertes de l'unité identifiée comme AE spécifique ?

- Quel est le profil des compétences à mobiliser ? **Quelles compétences sont identifiées comme faisant défaut ?**
- Quelles sont les contributions expertes des autres services à la production des avis AE ? : services d'appui, services instructeurs et autres... (observation, connaissance, eau nature, paysages, risques, **urbanisme**, services d'information) **Y-a-t-il des réseaux de compétences organisés** tant au niveau régional que départemental ?
- Quel est le budget d'étude consacré à la connaissance de l'état de l'environnement régional et à l'AE (soit contre-expertise, soit tierce expertise aux frais du maître d'ouvrage) ? Quels seraient les besoins ?
- Quelle mobilisation des CETE (**ou autres services et opérateurs de l'État**) pour de la méthodologie, de l'animation ?
- Formations, sensibilisations mises en place : quels sont les séminaires de sensibilisation et les formations reçues par les différents contributeurs à l'AE ?
- Les agents ont-ils participé à la formation organisée par le CGDD dans les CVRH sur la production des avis AE ?
- Organisez-vous des journées de sensibilisation en direction des Bureaux d'études? ...

3. La chaîne de l'AE

3.1 Fonctionnement hiérarchique

- Existe-t-il un responsable hiérarchique direct ?
- Existe-t-il un suivi par un chef de service ?
- Qui « porte » l'avis de l'AE auprès du préfet ? (SGAR ?, DREAL, adjoint du DREAL ?)

3.2 Évolution de la fonction AE avec la création des DREAL

Oui Comment ?

Non Pourquoi ?

3.3 Le DREAL a-t-il reçu délégation de signature pour effectuer totalement cette mission ? (à fournir)

- A l'intérieur de la DREAL, qui a délégation de signature pour les avis AE aux différentes étapes (cadrage préalable, déclaration de complétude du dossier, avis sur l'étude présentée, avis sur la prise en compte par le projet de l'évaluation environnementale...)?
- **Quelle est la pratique de cette délégation ?** Quelles sont les conditions de signature par les préfets ?
- Quels sont les commentaires éventuels des préfets sur les avis AE : des questions de forme ? Des questions de fond ?

4. Comment sont assurées les premières étapes de la mission d'A.E. ?

- Existe-t-il une étape du profil environnemental (régional, local) rendu public au préalable ?
- **Pratiquez-vous** une étape de « screening » (analyse au cas par cas) à disposition du maître d'ouvrage ? Sur quoi vous appuyez-vous pour l'exercer ? (estimation en ETP de cette étape ?) :
- **Pratiquez-vous** une étape du « scoping » ou cadrage préalable ? : (estimation en ETP de cette étape ?) :
- Quelle est la fréquence de cette dernière et sur quelle nature de dossiers ?
- Existe-t-il un dialogue avec le maître d'ouvrage, voire avec le bureau d'études ? :

5. Le contenu des rapports présentés à l'autorité environnementale (études d'incidences et études d'impacts) (* : avertissement ci-dessous)

5.1- Les mesures prises pour « éviter, atténuer, compenser les impacts » :

A) Ces trois exigences sont-elles abordées successivement dans l'évaluation environnementale qui est soumise à l'avis de l'AE ?

*Souvent ?, parfois ?, rarement ?, jamais ? Ne sait pas répondre...*⁴¹

- Recherche-t-on une cohérence dans le raisonnement présenté entre évitement (variantes possibles étudiées) et atténuation (mesures correctives apportées à chaque variante, ou du moins aux principales variantes) ?

Souvent ?, parfois ?, rarement ?, jamais ? Ne sait pas répondre...

- Est-ce présenté dans cet ordre ?

Souvent ?, parfois ?, rarement ?, jamais ? Ne sait pas répondre...

B) Les impacts du projet sont-ils présentés par référence à l'évolution naturelle des milieux en l'absence de projet « au fil de l'eau » ?

Souvent ?, parfois ?, rarement ?, jamais ? Ne sait pas répondre...

- La solution « ne rien faire » est-elle analysée dans tous les cas ?

Souvent ?, parfois ?, rarement ?, jamais ? Ne sait pas répondre...

- Est-elle parfois retenue comme pertinente ?

Souvent ?, parfois ?, rarement ?, jamais ? Ne sait pas répondre...

C) Les variantes examinées et écartées par le pétitionnaire :

la variante prise souvent comme référence (« ne rien faire ») est-elle décrite systématiquement au même titre que la solution principale proposée ?

Souvent ?, parfois ?, rarement ?, jamais ? Ne sait pas répondre...

- Les autres variantes sont-elles toujours présentées et décrites avec le même soin ?

Souvent ?, parfois ?, rarement ?, jamais ? Ne sait pas répondre...

D) Que dit-on au niveau de l'AE des compensations ?

deviennent-elles courantes ? systématiques ?...au point d'occulter les deux phases précédentes (évitement, atténuation) ?

Souvent ?, parfois ?, rarement ?, jamais ? Ne sait pas répondre...

- Appartiennent-elles à un régime dérogatoire d'interprétation restrictive ?

Souvent ?, parfois ?, rarement ?, jamais ? Ne sait pas répondre...

- Y-a-t-il confusion avec les mesures d'accompagnement/atténuation ?

Souvent ?, parfois ?, rarement ?, jamais ? Ne sait pas répondre...

5.2- La qualité d'ensemble du dossier présenté à l'exercice de l'autorité environnementale :

⁴¹ Entourer la réponse choisie

* : avertissement : ce chapitre vise à recueillir une appréciation globale au vu de votre expérience. Il n'est nul besoin de ressortir des dossiers ou de s'appuyer sur des statistiques

-
- Est-elle appréciée ?
Souvent ?, parfois ?, rarement ?, jamais ? Ne sait pas répondre...
 - Sur quels critères ?
 - Y a-t-il parfois recours à une tierce expertise externe (CSRPN, autres...) ?
Souvent ?, parfois ?, rarement ?, jamais ? Ne sait pas répondre...
 - Quelle est la qualité du résumé non technique ?

5.3- La formulation des avis de l'AE :

- Portent-ils sur seulement la complétude du dossier ?
Souvent ?, parfois ?, rarement ?, jamais ? Ne sait pas répondre...
- Portent-ils sur la qualité de l'étude d'impact ?
Souvent ?, parfois ?, rarement ?, jamais ? Ne sait pas répondre...
- Portent-ils sur une réelle prise en compte de l'environnement dans le projet (pas seulement sous forme d'une évaluation environnementale présente « aux cotés » du projet, mais dans la justification même des choix retenus) ?
Souvent ?, parfois ?, rarement ?, jamais ? Ne sait pas répondre...
- Comportent-ils éventuellement un avis sur l'opportunité du projet ?
Souvent ?, parfois ?, rarement ?, jamais ? Ne sait pas répondre...Exemples
- Les avis sont-ils de nature conclusifs (favorable, défavorable, avec réserves...) ?
Souvent ?, parfois ?, rarement ?, jamais ? Ne sait pas répondre...
- Y-a-t-il des avis tacites ?
Souvent ?, parfois ?, rarement ?, jamais ? Ne sait pas répondre...
- Existe-t-il une politique en matière d'avis tacites ?
En DREAL ? Partagée avec la préfecture ? Si oui à décrire sommairement
- Comment est traité le cas particulier de l'article 6 des directives Natura 2000 ?
- Quelles sont les conséquences éventuelles de l'avis de l'AE sur le maître d'ouvrage ? (retrait du dossier, modifications, compléments...)

5. 4- Le périmètre (et la pertinence de la date) du dossier proposé à l'exercice de l'autorité environnementale :

- A) Comment sont présentés « les effets cumulatifs » (voire les effets synergiques) ?
- Avez-vous des projets intégrés dans des opérations plus vastes (raccordements routiers, giratoires, zones d'activités, aires, ICPE au sein d'un ensemble plus vaste...) ?
Souvent ?, parfois ?, rarement ?, jamais ? Ne sait pas répondre...
- Le dossier est-il identifié comme tel ou est-ce implicite ?
Souvent ?, parfois ?, rarement ?, jamais ? Ne sait pas répondre...

-
- L'évaluation environnementale du projet d'ensemble plus vaste est-elle disponible ? Est-elle citée ?
Souvent ?, parfois ?, rarement ?, jamais ? Ne sait pas répondre...
 - Comment sont assurés les avis de l'AE aux différentes échelles : ensemble et sous ensemble : avez vous des exemples ?
 - A quelle étape l'analyse des variantes est-elle la plus pertinente : donner un exemple
 - Dans le cas de différents maîtres d'ouvrage pour des projets unitaires relevant d'un même projet d'ensemble, ou d'un plan commun de programmation, comment est traitée l'évaluation environnementale ? ; ex. : aménagement d'une ZAC avec des ICPE qui s'y installent, rond-point aménagé (collectivité locale) sur une bretelle de sortie d'une voie routière en création (concession nationale) donner des exemples ?
 - Y-a-t'il des cas ou plusieurs niveaux d'AE, voire de services instructeurs afférents (AE du CGEDD, AE de la DREAL, AE du préfet de département...) sont concernés par un projet ou un plan programme
Souvent ?, parfois ?, rarement ?, jamais ? Ne sait pas répondre...
 - Comment les cohérences sont-elles assurées ?

5.5- Les spécificités propres à certains types de dossiers soumis à évaluation (documents d'urbanisme, ZAC, DTA etc.) seront analysées le cas échéant

- Le cas des ZAC où la procédure n'est pas cohérente et où les impacts sont à la phase projet :

- Quelles expériences en avez-vous ?
- Mise à disposition du public de l'avis AE dans la phase de concertation (pas d'enquête publique) ; la loi G2 apportera une précision sur la durée de mise à disposition du public de l'avis AE : 15 jours minimum. Qu'en pensez-vous ?
- Niveau de précision de l'opération entre la phase de création de la ZAC (qui fait l'objet de l'étude d'impact et de l'avis de l'AE) et les phases de réalisation : qu'en pensez-vous ?

5.6- Articulation des procédures étude d'impact, étude d'incidence loi sur l'eau, étude d'incidence Natura 2000 et espèces protégées, **urbanisme : qu'en pensez-vous lorsqu'il y a concomitance ?**

5.7- L'article 1-Grenelle 1 de la Loi 2009-967 du 3 août 2009 :

- « Pour les décisions publiques susceptibles d'avoir une influence significative sur l'environnement, les procédures de décisions seront révisées pour privilégier les solutions respectueuses de l'environnement en apportant la preuve qu'une décision alternative plus favorable à l'environnement est impossible à un coût raisonnable ».
- Selon vous, cette décision est-elle de nature à améliorer la prise en compte de l'environnement pour les projets économiques, à travers l'évaluation environnementale ?

-
- **Que préconisez-vous concrètement ?**
(aux plans de l'application du législatif, réglementaire, des instructions sur les politiques sectorielles à donner)

6. La publicité sur l'avis de l'AE et les suites données dans le dossier d'enquête publique

6.1- la publicité sur l'avis de l'AE

- Comment est-elle organisée et mise en place ?
- Quand (dans le déroulement de la procédure) ? :

6.2 Suites données dans le dossier soumis à enquête publique

Quelle mission est attendue des commissaires-enquêteurs ?

Comment est organisée la formation des commissaires-enquêteurs ?

7. Avez-vous relevé des problèmes de cohérence, sur la forme et sur le fond, des avis émis par les différentes autorités environnementales (ministre/CGDD, formation AE du CGEDD, préfets de région, de département et de bassin)?

- Existente-t-il des cas où un même projet a pu faire l'objet de plusieurs avis de différentes AE, ceci étant lié à des procédures différentes, des volets différents ou des territoires distincts ? (Si OUI, décrire l'articulation des services qui a pu se mettre en place à cet effet, et analyser les avis formulés par les différentes AE)
- Est-il arrivé de re-qualifier le niveau d'AE à solliciter (sur un projet ou un plan/programme)
- A-t-il été relevé à l'échelon de la DREAL des incohérences manifestes ?
- Entre avis construits et émis au sein de la DREAL comment sont-elles résolues ?
- Avec des avis émis par d'autres niveaux d'AE (DDT, AE/CGEDD, AE/CGDD) ?
- **Outils de la cohérence :**
- Existe-t-il un réseau pour capitaliser sur les avis rendus : sur quelles thématiques ? Y-a-t-il des thématiques orphelines ? Quelles sont les pistes de progrès ?
- Y-a-t-il des niveaux d'exigence différentes selon la nature des maîtres d'ouvrages, et/ou du projet ?

Que préconisez-vous ?

3- La constitution – Charte de l'environnement de 2004

Le peuple français,

Considérant :

Que les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité ;

Que l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ;

Que l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains ;

Que l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution ;

Que la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ;

Que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ;

Qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins,

Proclame :

Article 1er. - Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

Article 2. - Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.

Article 3. - Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences.

Article 4. - Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.

Article 5. - Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.

Article 6. - Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.

Article 7. - Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

Article 8. - L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte.

Article 9. - La recherche et l'innovation doivent apporter leur concours à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement.

Article 10. - La présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France. »

4- Tableau – Organisation des entretiens « AE en DREAL »

L'exercice de l'autorité environnementale en DREAL métropolitaines

et DRIEE Ile-de-France

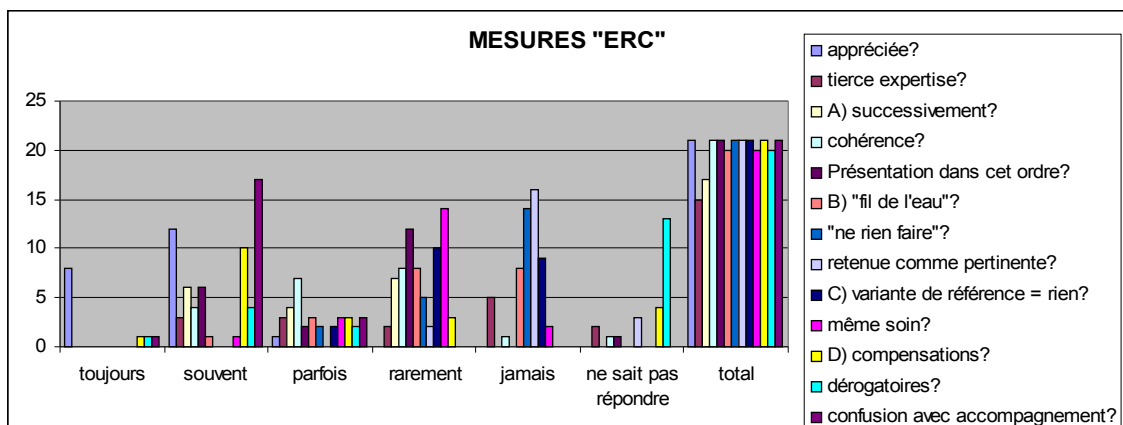
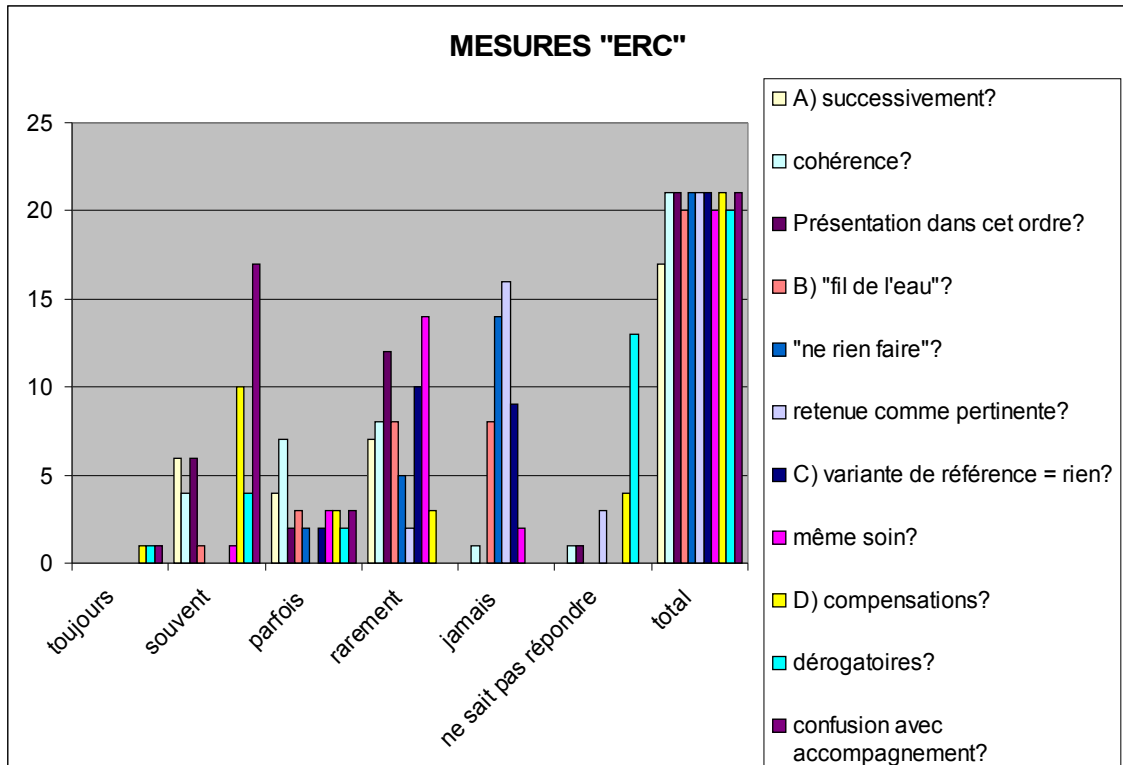
Organisation des entretiens

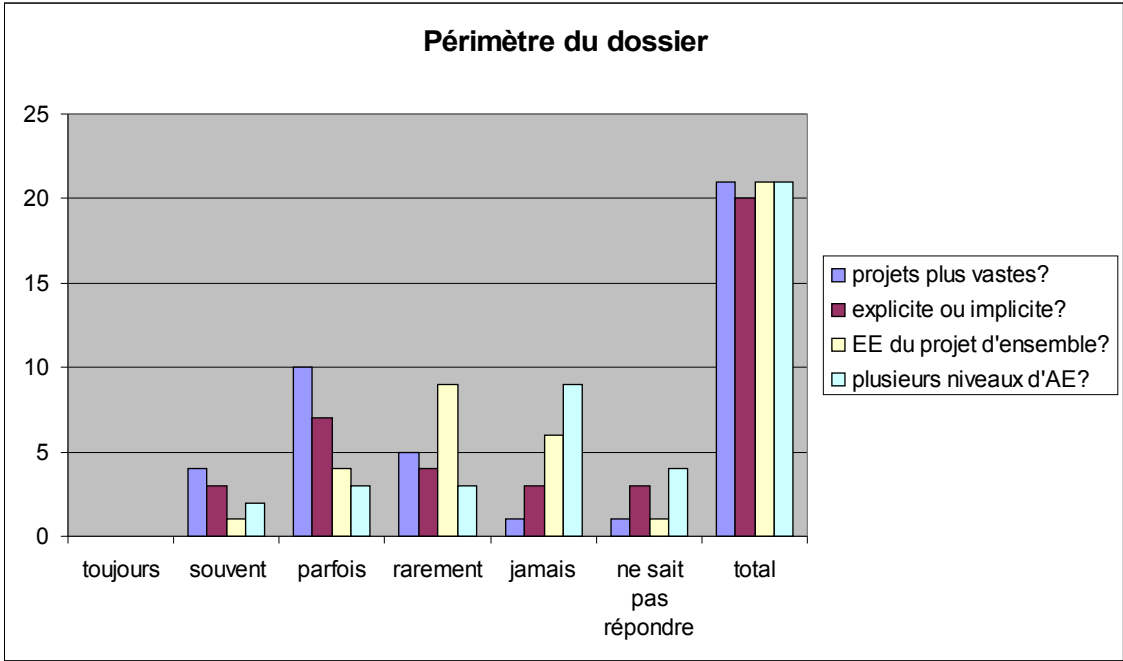
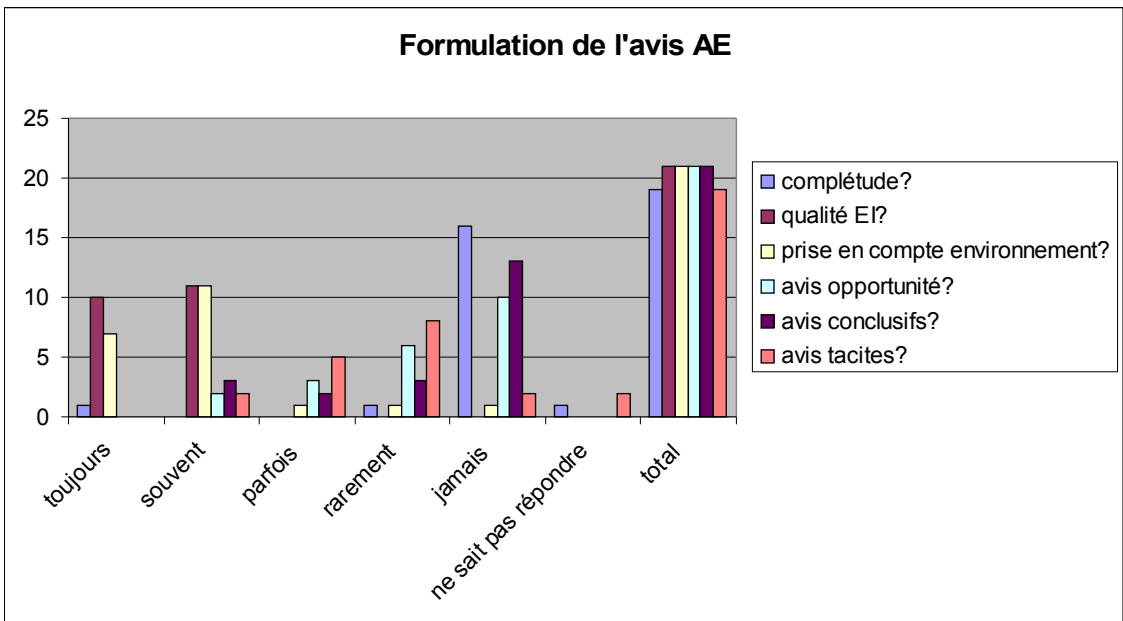
Liste des DREAL et autres services régionaux à auditer	Date de l'audit en région	Auditeurs
Alsace	5 au 7 octobre	D. Cauville, C. d'Ornellas et M. Schmitt
Aquitaine	Semaine du 21 au 24 sept.	E. Sesboué + F. Pelletier
Auvergne	Avril 2010	M. Chaperon
Basse-Normandie	12 et 25 novembre	
Bourgogne	4 et 5 octobre	C. Marcq, F. Marie
Bretagne	3 novembre – 8 décembre	Ph. Bellec + B. Brillet
Centre	4 novembre	
Champagne-Ardenne	Questionnaire uniquement	
Corse	Questionnaire + entretien téléphonique	
Franche-Comté	21, 22 et 23 septembre	C. Marcq, F. Marie, L. Tixier
Haute-Normandie ▲	6 au 10 septembre	D. Burette + R. Marquès
Languedoc-Roussillon	12 et 13 octobre	M. Lebeau + J.C. Pauc
Limousin	9 et 10 septembre	E. Sesboué + J.A. Bedel
Lorraine	19 au 21 octobre	D. Cauville, C. d'Ornellas et M. Schmitt
Midi-Pyrénées	Questionnaire uniquement	
Nord-Pas-de-Calais	19 et 20 octobre	B. Vandewalle + A. Fémenias

Pays-de-la-Loire	21 octobre et 16 novembre	Ph. Bellec + B. Brillet
Picardie	8 et 22 juin ;14 septembre	B. Vandewalle + M. Dumont
Poitou-Charentes	Questionnaire uniquement	
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	6 octobre	M. Lebeau + J-C Pauc + J. Chapelon
Rhône-Alpes ▲	15 18 novembre	F. Marie
DRIEE Ile-de-France	Questionnaire uniquement	
Outre Mer (DIREN Réunion, Guadeloupe, Martinique)	mai juin 2010 note de synthèse	

▲ entretien mené en même temps que l'audit DREAL

5- Histogrammes de dépouillement des réponses sur le contenu des rapports environnementaux reçus par l'AE en DREAL (questions du groupe 5)





6- Enquête CGDD mai 2011 auprès des DREAL Observations

Alsace	Les contributions à l'avis AE pour les 4 premiers mois de 2011 : 1 contribution de la DREAL Alsace pour un projet inter-régional piloté par la DREAL Franche-Comté (le réaménagement touristique été-hiver du site + 1 contribution de la DREAL Alsace pour le CGEDD (Réouverture ligne ferroviaire MULHOUSE-NEUENBURG) classé du Ballon d'Alsace) = soit un total de 24 dossiers analysés sur les 4 premiers mois de 2011 : 1 SCOT, 1 plu, 22 projets (dont 19 avis, 1 cadrage et 2 contributions)
Aquitaine	Nombre très important d'avis AE sur PLU délivré sur le premier trimestre 2011, en lien avec les échéances de mise en application de la loi ENE
Auvergne	
Bourgogne	
Bretagne	
Centre	Outre l'accroissement d'activités visible sur le premier quadrimestre, le nombre de dossiers en cours sur les mois de mai et juin est déjà également notable : 25 dossiers en cours.... à ce rythme le premier semestre 2011 va représenter environ 70 à 75 % de la totalité de 2010...
Champagne-Ardennes	
Corse	
Franche-Comté	
Guadeloupe	
Guyane	
Ile de France	L'augmentation du nombre de dossiers est assez nette – les chiffres sur les quatre premiers mois sont toutefois à prendre avec précaution, le flux d'arrivée des dossiers est très variable (ex : nous avons à préparer 20 avis projets – hors ICPE – sur les mois de mai/juin).
Languedoc-Roussillon	
Limousin	Afin de tenter d'appréhender les différents dossiers susceptibles de nous être transmis durant l'année 2011, nous avons interrogé tous les services instructeurs de l'Etat ainsi que les préfetures de départements dans les 3 départements du Limousin. Le tableau prévisionnel que nous avons ainsi pu dresser comptabilise environ 40 dossiers. En admettant des retards d'instruction sur 1/3 de ces dossiers, nous prévoyons de recevoir 27 de ces dossiers + ceux émanant de collectivités pour lesquels aucune estimation n'est réalisable (triplement probable du nombre de dossiers). En tout état de cause, lors des 4 premiers mois de l'année 2011, nous avons quasi atteint le nombre de dossiers de 2010 complète.
Lorraine	A noter : * 3 contributions pour le CGEDD (Carrefour RN57/RD430 à Epinal ; Passage piéton souterrain Gare de Metz ; Noeud ferroviaire Gare de Metz) * 1 contribution pour le Préfet coordonnateur d'un projet sur plusieurs régions (Projet touristique au Ballon d'Alsace). Ainsi pour les 4 premiers mois 2011, la DREAL a traité 43 dossiers toutes procédures confondues (37 avis, 4 contributions, 2 cadrages) Pour la même période l'année dernière, ce nombre est de 18 (18 avis, 0 contribution, 0 cadrage), soit une augmentation de 240 %. Et en prévision, en plus des dossiers habituels, une quarantaine d'aménagements fonciers liés à la LGV Est sont attendus fin 2011 ou courant 2012.
Martinique	

Midi-Pyrénées	Participation à des réunions spécifiques à l'évaluation environnementale de 2 ScoT en cours d'élaboration (« Pays Sud Toulousain » et « Nord Toulousain »), et aux réunions d'associations des personnes publiques de ces 2 ScoT. Participation à une réunion d'associations des personnes publiques pour le PLU du Grand Rodez, sans contribution écrite.
Nord-Pas-de-Calais	
Basse Normandie	Montée en puissance progressive des PLU en 2010 sur le second semestre – 3 SD des carrières en cours d'instruction, seront probablement soumis à l'AE en 2012 – 1 PDU (Caen-Métropole) en cours d'instruction, le PAC et le cadrage préalable ont été fournis au maître d'ouvrage. Avis AE prévisible en fin d'année 2011.
Haute Normandie	L'avis de l'AE des ICPE instruites en DREAL est rédigé par l'inspecteur des IIC et mis en signature par le Service Risques auprès du Préfet de région. Le PEE ne les voit pas. Compte tenu des délais impartis pour la réponse à ce questionnaire, et de la vacance du poste du chargé des avis AE au Service Risques, je ne peux pas fournir de données pour le premier trimestre 2011 pour les ICPE Industrie Carrières. Le poste avis AE au SRI devrait être pourvu au 1er juin, je pourrai alors l'interroger.
PACA	
Pays de la Loire	Un début d'année avec un flux beaucoup plus important qu'en 2010 : → en planif, on a fait en 4 mois 2011 quasi autant que sur toute l'année 2010 (et il faut ajouter – cf organisation de la DREAL PDL – qu'on a eu à produire en plus 27 contributions à l'avis des PPA sur des PLU arrêtés!!) ; → avis AE : 42 avis signés par le préfet de région sur les 4 premiers mois 2011 (75 pour toute l'année 2010) et 39 tacites (env.110 sur toute l'année 2010), les tacites étant pour la très grande majorité sur des ICPE pré ciblées « peu d'enjeux » avec toutefois quelques avis tacites non souhaités.
Picardie	5 notes de cadrage en cours pour les SCOT, Lancement de la révision du PDU d'Amiens métropole, Attention aux ICPE industrie : réponse complète d'une seule UT, et partielle pour la 2ème sur 3 UT (ICPE élevage, 9 dossiers au total), Contributions du SGCGE à l'avis de l'Etat pour chaque PC éolien + anciens PC sans avis AE.
Poitou-Charentes	La division Evaluation Environnementale réalise les avis d'intégration environnementale dans toutes les procédures : 31 contributions à avis de l'Etat et 27 notes d'enjeux ou autres contributions en amont sur Plan-Prog, sur début 2011 et 10 avis intermédiaires et 101 contributions à avis de l'Etat sur les projets début 2011, que ces procédures fassent ou non appel à un avis d'autorité environnementale. Elle réalise aussi les avis sur les évaluations d'incidences au titre de Natura 2000.
Réunion	
Rhône-Alpes	A noter * les 3 avis et un cadrage contributifs au CGEDD pour le 1° trimestre 2011, contre 2 au 1° trimestre 2010. Donc là aussi doublement par rapport à 2010, ce qui est cohérent à la fois avec notre forte évolution d'avis et celle du CGEDD * une activité en très forte progression : triplement du nombre d'avis AE sur les plans/programmes (de nombreux SCOT en cours de gestation et arrêtés en 2011) par rapport au 1° trimestre 2010 et doublement pour les avis de l'AE pour les projets. * L'évolution des missions de l'EE et les nouvelles réformes attendues (études d'impact, élargissement du champ de l'EE pour les plans et programmes, décret Urbanisme et Natura 2000), conjuguée à la baisse des effectifs font craindre une explosion des plans de charge avec des missions peu valorisantes (lourdes tâches administratives avec la gestion des formulaires du cas par cas) au détriment d'investissement sur des dossiers sensibles sur le plan environnemental et des actions d'animation et de développement d'outils méthodologiques et d'études. Une crainte forte de perte d'attractivité de la fonction « chargé de mission EE », non encore vraiment reconnue et générant ainsi des difficultés de recrutement pour le renouvellement des agents. * Pour les SCOT et PLU, autant d'avis AE donnés en 4 mois en 2011 que d'avis donnés pour l'ensemble de l'année 2010. Pour les PLU, ne sont pas comptabilisés les avis émis sur les PLU non soumis à l'avis de l'AE (une vingtaine de contributions au 1° trimestre 2011 à l'avis de synthèse des services de l'Etat, réalisés souvent par mail, mais ce nombre est en forte diminution, notamment grâce à l'organisation, dans le cadre du réseau régional, d'une journée spécifique sur l'EE des PLU, à l'automne 2010.

7- Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
AAI	Autorité Administrative indépendante
ABF	Architecte des bâtiments de France
AD	Autorité décisionnelle
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AE	autorité environnementale (générique)
Ae	Autorité environnementale du CGEDD
ANDRA	Agence nationale pour la gestion des déchets radio-actifs
ANSES	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
ARS	Agence régionale de la santé
ASN	Autorité de sûreté nucléaire
BE	Bureau d'étude
BEI	Banque européenne d'investissement
BOP	Budget opérationnel de programme
CADA	Commission d'accès aux documents administratifs
CAR	Comité de l'administration régionale
CEA	Centre d'études atomiques
CESE	Comité économique, social et environnemental
CETE	Centre d'études techniques de l'Équipement
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGIET	Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies
CJUE	Cour de justice de l'union européenne
CPEEDDM	Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer
CSRPN	Conseil scientifique régional du patrimoine naturel

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
CVRH	Centre de valorisation des ressources humaines
DCE	Dossier de consultation des entreprises
DDI	Direction départementale interministérielle
DDT	Direction départementale des territoires
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DEAL	Direction de l'environnement de l'aménagement et du logement
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DRAC	Direction régionale des affaires culturelles
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRIEE	Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie
DRIRE	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
DUP	Déclaration d'utilité publique
EAM	Energie, après-mines
EC	Energie-climat
EIE	Evaluation de l'impact sur l'environnement
ERC	Eviter, réduire, compenser
ESE	Evaluation stratégique environnementale
ETP	Equivalent temps plein
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEP	Fonds européen pour la pêche
GES	Gaz à effet de serre
GPMM	Grand port maritime de Marseille

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
IGE	Inspection générale de l'environnement
INSPIRE	Infrastructure for spatial information in the european community
IOTA	Installations, ouvrages, travaux et activités soumis à la loi sur l'eau
IPPC	Integrated pollution prevention and control
IST	Infrastructures et services de transport
ITER	International thermonuclear experimental reactor
LOLF	Loi organique sur les lois de finances
LR	Languedoc-Roussillon
MAAPRAT	Ministère de l'agriculture, de l'alimentation de la pêche de la ruralité et de l'aménagement du territoire
MEDDTL	Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement
MEEDDAT	Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire
MEEDDM	Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer
MIGT	Mission d'inspection générale territoriale
MO	Maitre d'ouvrage
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
PACA	Provence-Alpes-Côte d'Azur
PLU	Plan local d'urbanisme
PR	Prévention des risques
RA	Rhône-Alpes
RFF	Réseau Ferré de France
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RTE	Réseau de transport d'électricité
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SD	Schéma départemental
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SEM	Société d'économie mixte
SIG	Système d'information géographique
SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales
SIG	Système d'informations géographiques
SNIT	Schéma national des infrastructures de transport
SRCAE	Schéma régional climat, air, énergie
TCE	Traité instituant la communauté européenne
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'union européenne
THT	Très haute tension
TUE	Traité de l'union européenne
UPEB	Urbanisme,paysages,eau et biodiversité
UT	Unité territoriale
VNF	Voies navigables de France
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZPPAUP	Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager

8- Recommandations

1. Afin de favoriser la participation du public aux décisions l'État doit porter les enjeux environnementaux (profil environnemental par exemple) et veiller à mettre ou faire mettre à disposition du public toutes les informations environnementales (Convention d'Aarhus), notamment celles au titre du suivi des effets des décisions sur les milieux.14
2. Les nouvelles attributions obligatoires de l'autorité environnementale, le « cas par cas » directement et le cadrage préalable pour le compte de l'autorité décisionnelle nécessitent un renforcement de l'organisation et des moyens des DREAL.43
3. Il est nécessaire de clarifier la doctrine et la sémantique relatives aux mesures d'évitement, de réduction et de compensation des impacts pour mieux les prendre en compte dans les évaluations environnementales et les avis formulés.46
4. Les avis de l'AE doivent être précis et clairs, sans être conclusifs dans le système actuel de l'AE. En cas d'irréversibilité ou d'effet notable vis-à-vis de l'environnement, ces avis doivent être très argumentés sur ces atteintes rédhibitoires, afin que les décideurs puissent agir en opportunité.48
5. Il faut constituer un fichier national des avis rendus par les différentes autorités environnementales, le mettre en ligne sur un portail Internet dédié et procéder à une capitalisation des informations recueillies.54
6. Les avis formulés sur les projets ainsi que sur les plans et programmes doivent donc être publiés dès leur signature sur le site de la DREAL et sur le site des préfetures (région et départements, quitte à ce que ce soit par un lien vers le site DREAL). Cette obligation pourrait être étendue aux sites du maître d'ouvrage et de la commune concernée.54
7. Plus que le choix d'une organisation de l'autorité environnementale par rapport aux services instructeurs de l'autorité décisionnelle, ce qui importe c'est de bien répondre à des critères de qualité et de méthodes à définir en fonction des finalités de l'autorité environnementale. Les DREAL doivent être en mesure d'assurer une organisation et un suivi managérial de toutes les contributions expertes permettant de produire un avis d'autorité environnementale qui soit de qualité.80
8. Pour respecter les directives et assurer la crédibilité de l'avis de l'autorité environnementale, il doit être mis fin à la pratique de la consultation des préfets de départements sur le projet d'avis de la DREAL soumis à la signature du préfet de région.80
9. Il convient de modifier le sens de l'avis tacite en « sans observation » plutôt que « réputé favorable ».82
10. Au nom du principe d'égalité, il faut éviter les décisions ou avis tacites, qu'il s'agisse des décisions au cas par cas ou des avis finaux et s'organiser pour y parvenir. Pour des dossiers simples ou répétitifs, il faut prévoir des modalités

électroniques permettant une certaine automatisation de délivrance de décisions/avis (OUI/NON/consulter obligatoirement les services). Cette démarche s'appliquerait selon des règles à définir tenant notamment compte de la localisation et des effets cumulatifs.	82
11. Le CGDD et le Secrétariat général doivent mettre en place un dispositif d'observation régulier de la montée en puissance de la fonction AE. Ils doivent faire en sorte que l'on puisse identifier tous les ETP des services régionaux en précisant le ou les BOP de ces «ETP dédiés». Cette fonction d'AE nécessite un soutien indispensable en nombre.	85
12. La qualité d'exercice de la fonction d'AE crée une obligation pour le MEDDTL d'une réflexion spécifique sur le capital humain qui lui est dédiée : compétences spécifiques, vivier, reconnaissance ...	85
13. Il convient de distinguer clairement les fonctions de l'autorité environnementale, de celles de l'autorité décisionnelle interlocutrice privilégiée du maître d'ouvrage. Une instruction de la Ministre visera à renforcer les conditions de l'expression de l'avis de l'autorité environnementale et la définition des attributs liés à son caractère spécifique.	90
14. Il faut porter la pédagogie de l'autorité environnementale auprès des maîtres d'ouvrages, des bureaux d'études et des parties prenantes.	92
15. Un dispositif d'observations de l'évolution des pratiques participatives devra être mis en place au titre de la Convention d'Aarhus.	95
16. Il convient de mettre en place les outils de suivi des incidences notables sur l'environnement afin de prévoir à un stade précoce les mesures correctrices prévues par la directive de 2001. Il est opportun d'étendre ce suivi aux projets.	96
17. Il convient que l'autorité environnementale soit placée dans une situation administrative ne comportant aucun lien de subordination avec l'autorité qui autorise.	100
18. Les DREAL doivent être en mesure d'assurer une organisation et un suivi managérial de toutes les contributions expertes permettant de produire un avis d'autorité environnementale qui soit de qualité.	101
19. La délibération collégiale en vue de formuler un avis de l'autorité environnementale est une garantie nécessaire de la qualité de l'expertise mobilisée à cet effet. Elle est aussi un gage de confiance de la part des parties prenantes.	101
20. Pour garantir la cohérence des avis d'autorité environnementale entre acteurs et entre territoires, il est indispensable de disposer d'un cadre méthodologique et déontologique national.	102
21. La crédibilité et l'efficacité du fonctionnement de l'autorité environnementale doivent être le résultat d'une « démarche qualité » prenant en compte les éléments définissant sa finalité et sa spécificité et la	

déontologie qui s'y rattache. Cette démarche a vocation à bénéficier d'un processus de certification.	103
22. Les conditions nécessaires à l'exercice de la fonction d'autorité environnementale passent dès à présent par la clarification et le renforcement de son pilotage stratégique.	108
23. Après analyse des diverses hypothèses, la mission retient comme principe d'organisation au niveau territorial pour l'exercice de la fonction de garant environnemental qu'est l'AE : une adoption de la formulation de l'avis par des instances délibératives collégiales d'experts, appuyées par les DREAL dans leur compétence spécifique et opérationnelle en matière d'environnement. Ces collégialités territoriales d'experts pourraient être adossées soit au CGEDD, soit à une autorité administrative indépendante (AAI) à l'image de l'ASN.	114
24. L'autorité environnementale doit établir un dialogue régulier avec les parties prenantes dans le cadre d'un dispositif à instituer.	114
25. L'État doit définir avec clarté ce qu'est précisément la politique publique de l'autorité environnementale et ses bénéficiaires et la faire partager. Le MEDDTL doit en faire l'une de ses priorités nationales.	115

Remerciements à nos pairs pour leurs contributions par le dialogue et les échanges à l'amélioration de la qualité de cet audit ;

successivement à :

➤ les auditeurs des MIGT :

Mesdames Martine Lebeau, Catherine Marcq, Ruth Marques, Fabienne Pelletier, Mireille Schmitt, Bernadette Vandewalle

Messieurs Jean Alfred Bedel, Philippe Bellec, Luc Tixier, Daniel Burette, Didier Cauville, Joël Chaperon, Christian d'Ornellas, Michel Dumont, François Marie, Jean-Claude Pauc

➤ l'expert thématique : Rouchdy Kbaïer

➤ le groupe de relecteurs : Michel Badré, Christian Barthod, Philippe Lagauterie, Alain Lecomte

➤ le Président référent : Pierre Roussel

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergies et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et Documentation

Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex

Tél. (33) 01 40 81 68 12/45