



MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Bilan 2022 de la Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bourgogne-Franche-Comté

Présentation aux commissaires enquêteurs de Bourgogne le 28 mars 2023



Rappel : la fonction d'autorité environnementale

L'évaluation environnementale (EE) : conduite pour intégrer les enjeux environnementaux dès l'élaboration d'un projet (=étude d'impact) ou d'un plan/ programme (notamment les documents d'urbanisme) en suivant la démarche « éviter, réduire, compenser » (ERC)

Fondement juridique = Ordonnance du 3 août 2016 et décret du 11 août 2016 relatifs à la modification des règles applicables à l'EE des projets, plans et programmes (application des directives européennes)

Obligatoire ou bien après un examen « au cas par cas » selon des catégories de projets, de plans ou de programmes bien définies (Loi énergie climat du 8 novembre 2019 (articles 31 à 35 concernant l'autorité environnementale) + décret du 3 juillet 2020 + Loi ASAP du 7 décembre 2020 (évaluation environnementale de tous les PLU) + décrets du 30 juillet et du 13 octobre 2021 (avis conformes code de l'urbanisme)

Une autorité compétente en matière d'environnement pour rendre des avis sur la qualité de l'évaluation et la prise en compte de l'environnement ou décider de l'examen « au cas par cas »

Plusieurs autorités environnementales selon les situations :

- Nationales = Autorité environnementale (Ae) de l'IGEDD (Inspection générale de l'environnement et du développement durable) ; CGDD (Commissariat général au développement durable)
- Régionales = Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) ; Préfet de région, autorité en charge du « cas par cas » pour les projets ; Préfet de département pour certains cas ICPE/ Loi Essoc)

Rappel : la fonction d'autorité environnementale

Des avis qui portent sur la qualité de l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement

Des avis pour les pétitionnaires, le public, l'autorité chargée d'approuver/ autoriser le projet

Les avis sont inclus au dossier d'enquête publique et doivent faire l'objet d'un mémoire en réponse du pétitionnaire pour les projets

Des avis consultatifs, alors que les décisions au cas par cas ou les avis conformes s'imposent

Ni favorables, ni défavorables, sans jugement sur l'opportunité

Une expertise environnementale indépendante

Amélioration de la qualité et de la lisibilité des éléments mis à disposition du public

Rappel : la fonction d'autorité environnementale

Les MRAe, des entités récentes, dont le champ d'intervention s'est élargi

Création en 2016 (décret 28/04/16) : avis et décisions sur les plans et programmes

Fin 2017 : avis sur les projets (décision du Conseil d'État du 6/12/17) – phase transitoire jusqu'au décret du 3 juillet 2020 qui a acté cette évolution dans le code de l'environnement

Un fonctionnement collégial pour exprimer des avis indépendants

MRAe composée de membres de l'IGEDD (dont un assure la présidence) et de membres associés issus de la société civile

Règlement intérieur MRAe adopté le 22 septembre 2020 et publié <https://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/notice?id=Bulletinofficiel-0031461&reqId=84486bcc-a67d-4d9a-ac1b-4204c8628ea5&pos=2>

Appui du département évaluation environnementale (DEE) de la DREAL, placé sous autorité fonctionnelle de la présidente de la MRAe (convention de mars 2021 publiée sur le site http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/convention_mrae_dreal_bfc-mars2021-signee.pdf), qui instruit les demandes et préparent les projets d'avis ou de décisions avec les contributions de l'ARS et des différents services

Publication des avis et décisions sur le site internet des MRAe

Rappel : la fonction d'autorité environnementale

Les autorités environnementales, une communauté de travail

Bilans annuels Ae et MRAe

Synthèses annuelles Ae et Mrae : <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/les-syntheses-annuelles-des-mrae-r445.html>

Rapports d'activités annuels MRAe BFC : <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/rapport-d-activite-r272.html>

Groupes de travail, informations réciproques, participations à des avis Ae

Travail collectif pour plus d'efficacité et un traitement plus homogène des dossiers, dans un contexte d'activité croissante

Création de la **conférence des autorités environnementales** en 2020

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042231014?r=qvGcWAv7GV>

Bilan quantitatif 2022

24 réunions MRAe dont 18 en visioconférence

76 avis (délibérés ou échanges électroniques si délégués) dont 25 sur plans programmes (dont 6 PLUi, 15 PLU, 2 PCAET, 1 SCoT et 1 carte communale) et 51 sur projets (dont 9 projets éoliens, 26 projets photovoltaïques, 2 projets d'aménagement, 8 carrières, 1 élevages de volailles, 3 projets industriels et 2 projets logistiques)

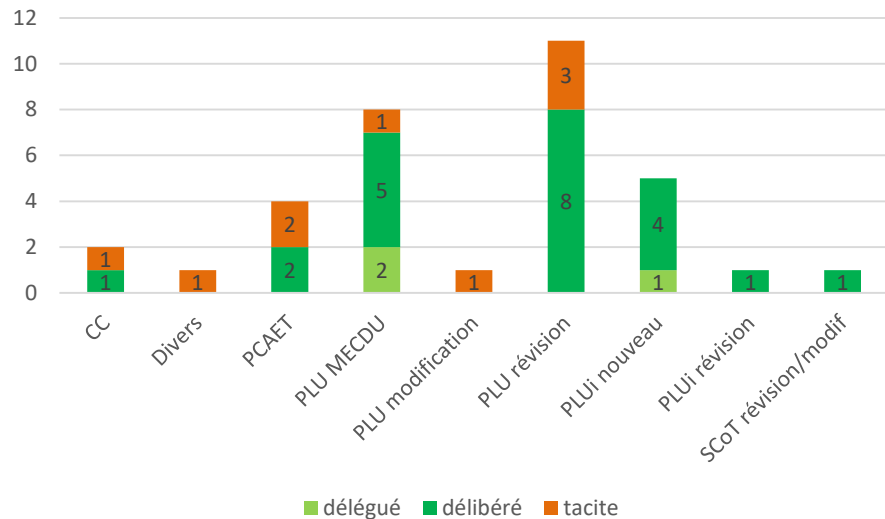
Répartition par département : Pour les plans programmes, trois départements ressortent (71, 21 et 25) – Pour les projets, deux départements ressortent (89 et 21)

33 absences d'avis (soit 30 %) dont 9 sur plans programmes et 24 sur projets

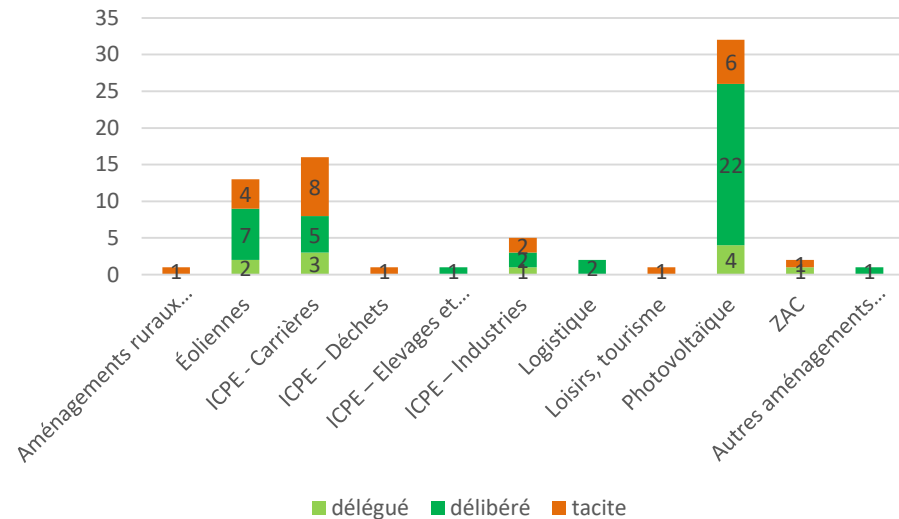
72 décisions et **9 avis conformes** (depuis le 1^{er} septembre 2022) sur des dossiers plans/programmes soumis à un **examen au cas par cas** dont **6 soumissions** à évaluation environnementale (soit 7%, contre 8% en 2021, 17% en 2020 et 12% en 2019) - 4 recours gracieux acceptés suite à dossier complété

Le rapport d'activités 2022 MRAe BFC sera diffusé sur site Internet des MRAe

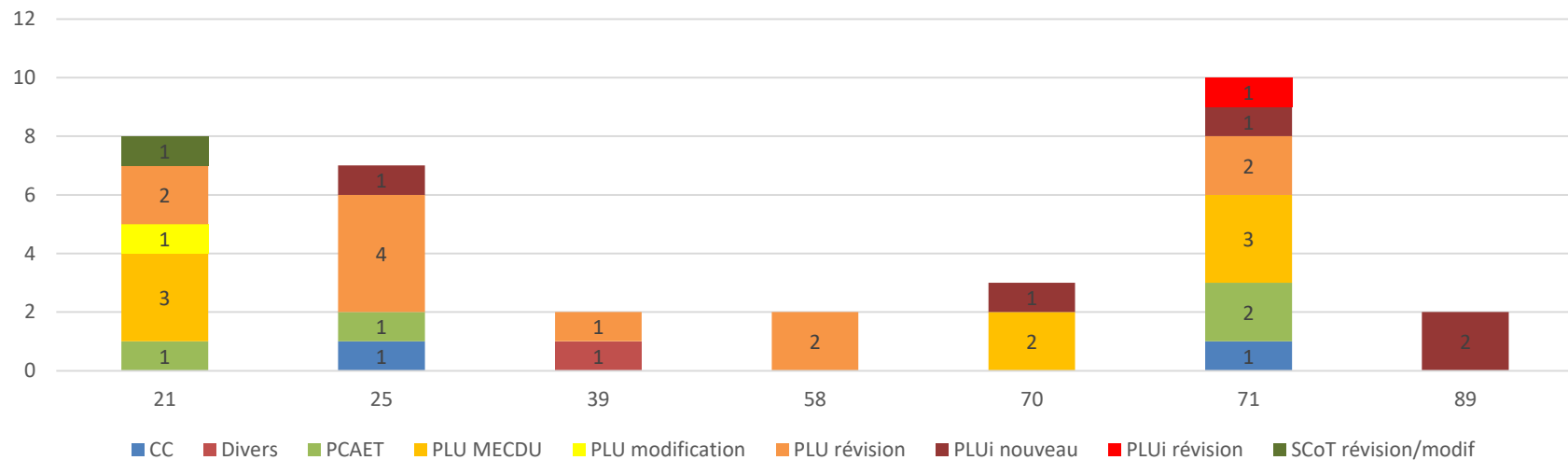
Avis pour les plans programmes en 2022



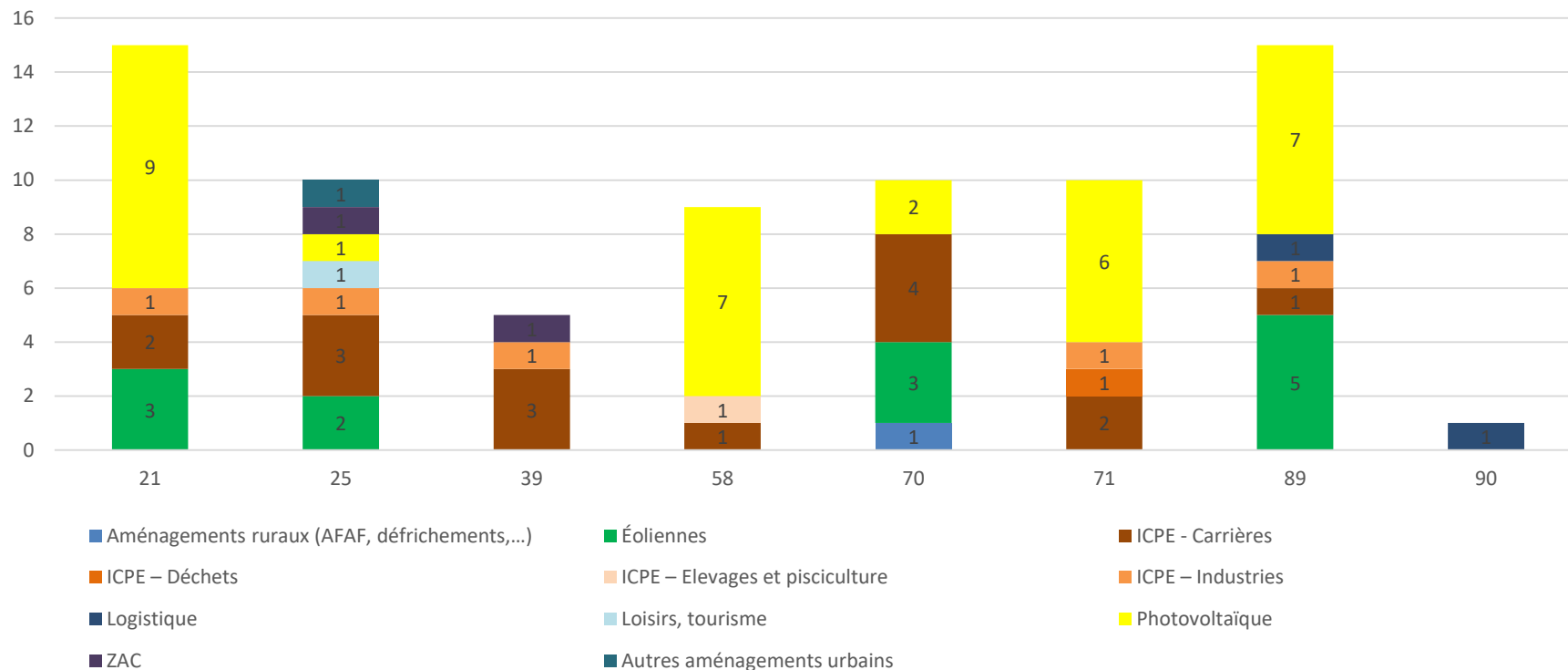
Avis sur projets en 2022



Répartition des plans programmes par type et par département en 2022



Répartition des projets par type et par département en 2022



Bilan qualitatif 2022 : plans et programmes (1/2)

- **Peu de progrès** par rapport aux années précédentes quant à l'appropriation de la démarche d'évaluation environnementale : le rapport d'EE constitue souvent **une analyse a posteriori des impacts** des projets de territoire
- **La démarche d'évitement** que permet l'échelle d'un PLU intercommunal n'est pas menée de façon satisfaisante et à une échelle suffisamment fine, notamment dans le choix des secteurs ouverts à l'urbanisation, la prise en compte des continuités écologiques (déclinaison de la trame verte et bleue), l'appréciation des effets cumulés...
- **Les PLUi traitent insuffisamment les enjeux de mobilités, de ressource en eau et de développement des énergies renouvelables** tant quantitativement (bilan carbone) que qualitativement : impacts des choix d'armature urbaine et de zones AU sur les déplacements, traduction opérationnelle (règlement écrit, zonage, OAP thématique) de la volonté de transition énergétique au-delà de la simple incitation et orientation dans PADD

Bilan qualitatif 2022 : plans et programmes (2/2)

- **Une consommation d'espace qui reste importante et éloignée de l'objectif de réduction de 50% de l'artificialisation à horizon 2030 (SRADDET et loi Climat Résilience)**, notamment du fait de projets démographiques (et économiques) déclarés « ambitieux » mais très souvent peu réalistes au regard des tendances constatées, et sans l'optimisation (mobilisation des logements vacants, renouvellement du bâti, requalification des friches, potentialité encore urbanisable des zones U, densités suffisantes, OAP « abouties »...) indispensable pour réduire l'artificialisation et les impacts environnementaux
- **La ressource en eau disponible** à l'échelle d'une planification à 10 ou 15 ans, doit être mieux évaluée, en prenant en compte les effets du changement climatique, et conditionner les ouvertures à l'urbanisation, **de même que les capacités d'assainissement** (mises aux normes)
- **La prise en compte des enjeux relatifs aux zones humides se dégrade**: inventaires non exhaustifs sur les zones prévues d'être ouvertes à l'urbanisation, choix de zones à urbaniser avec milieux humides sans analyse de scénario alternatif d'évitement, compatibilité avec le SDAGE non démontrée...
- Les objectifs des **PCAET** restent en retrait par rapport aux trajectoires nationales avec des programmes d'actions **pas suffisamment opérationnels**; la gouvernance et le suivi **mériteraient d'être mieux définis**.

Bilan qualitatif 2022 : projets

- **L'application de la démarche d'évaluation environnementale dans sa séquence d'évitement et de réduction des impacts continue de faire défaut dans de nombreux projets**, d'abord dans le choix du site d'implantation puis dans le parti d'aménagement où les considérations techniques et économiques prennent le pas sur les enjeux environnementaux (exemple des projets concernant des espaces forestiers notamment).
- Comme les années précédentes, le constat est quasi général de **l'absence de justification du parti retenu par l'analyse de solutions de substitution raisonnables** portant sur le site d'implantation; ceci est particulièrement vrai pour les projets photovoltaïques qui se développent dans une logique d'opportunité foncière et de faisabilité technique, dans un contexte d'absence de démarche de territorialisation du développement des EnR (SCoT, PLUi)
- **Des projets de parcs photovoltaïques au sol** (32 projets reçus en 2022 soit 42 % des dossiers projets) **rarement convaincants quand ils concernent des terres agricoles** (justification de la valeur agronomique faible, sous-estimation des enjeux de biodiversité, volet agrivoltaïsme ne prenant pas en compte l'activité agricole et ne s'engageant pas sur sa pérennité...)
- **Plusieurs projets photovoltaïques sur les sites d'anciennes carrières** : questionnement sur la prise en compte des mesures prévues pour la remise en état à visée écologique pour assurer une non perte globale de biodiversité, de qualité des eaux... *in fine*
- **Les mesures de compensation et d'accompagnement sont souvent traitées *a minima* et la mise en place d'outils fonciers et de suivi pérenne fait défaut** (méconnaissance par exemple de l'obligation réelle environnementale –ORE)
- **Peu ou pas d'évaluation complète des émissions de gaz à effet de serre** induites par le projet, directes et indirectes, et de mesures de réduction au delà du respect de la réglementation ou des normes

Zoom sur la consommation d'espace dans les documents d'urbanisme et les projets

- Enjeu relevé par la MRAe pour tous les avis sur les documents d'urbanisme, pour les projets logistiques et d'aménagement, de carrières et certains projets photovoltaïques
- Sur les 6 projets de PLUi et 4 projets de PLU de 2022 : 1650 ha de consommations d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) sont prévus d'être consommés sur 10 à 15 ans, sachant que tout n'est pas comptabilisé dans certains documents (dents creuses, STECAL...)
- La consommation foncière pour l'habitat est souvent basée sur des hypothèses démographiques beaucoup trop optimistes, avec une mobilisation des logements vacants et une densification insuffisantes.
- L'objectif de renforcement des centralités affiché dans les PLUi est très atténué dans sa déclinaison opérationnelle
- Les consommations foncières pour les activités économiques restent insuffisamment argumentées à l'échelle intercommunale et sans bilan des zones existantes
- Le sujet des zones à vocation commerciale n'est pas toujours traité à la bonne échelle et en prenant en compte les enjeux de revitalisation des centres-villes.
- Les 32 projets de parcs photovoltaïques concernent 730 ha dont 600 ha d'ENAF avec des projets agrivoltaïques généralement peu aboutis.

La prise en compte des avis MRAe dans les projets de parcs photovoltaïques au sol (analyse des projets de 2018 à 2021)

- 69 saisines de la MRAe sur des projets de PV au sol : 11 en 2018, 14 en 2019, 18 en 2020, 26 en 2021 (pm 32 en 2022)
- 2/3 de ces projets sont en zones agricole ou forestière
- Parmi les 69 projets, 45 seront mis en service en 2023-2024 (soit 21,5% des objectifs du SRADDET à l'horizon 2030)
- 42 projets ont fait l'objet d'un avis de la MRAe
- Analyse des suites données aux avis de la MRAe :
 - Des réponses généralement exhaustives et détaillées aux recommandations de la MRAe dans les mémoires en réponse des pétitionnaires
 - Des rapports de commissaires enquêteurs qui considèrent les réponses des développeurs comme des engagements
 - Les avis MRAe, les mémoires en réponses et les mesures ERC généralement visés dans les arrêtés de permis de construire.

Des pistes pour progresser

- Développer des **formations à destination des maîtres d'ouvrage occasionnels** et sensibiliser/former **les nouveaux élus** (cf. rapport CGEDD sur la sensibilisation des élus à approche paysagère : <https://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/sensibilisation-et-formation-des-elus-locaux-a-l-a3291.html>)
- Inciter les maîtres d'ouvrage à **lancer leurs évaluations environnementales en parallèle aux études** de projet ou de plan programme afin de permettre une meilleure prise en compte de l'environnement et une sécurisation juridique des autorisations et décisions
- Préconiser dans le cadre de l'évaluation environnementale d'un PLU **la réalisation de diagnostics de biodiversité dans les zones susceptibles d'être ouvertes à l'urbanisation** attestant qu'il n'y a pas d'enjeux majeurs de biodiversité et d'incompatibilité avec la définition des zones à urbaniser