



Mission régionale d'autorité environnementale

Hauts-de-France

**Bilan 2018
de la
MRAe Hauts-de-France**

**Contribution au rapport
d'activité 2018 de l'Ae et des
MRAe**

avril 2019

La MRAe Hauts-de-France a été créée par arrêté le 12 mai 2016, et a été officiellement installée à Lille le 27 juin 2016 (voir annexe 1).

L'année 2018 est marquée par la prise en charge des avis projets suite à la décision du Conseil d'État n°400559 du 6 décembre 2017, annulant les dispositions du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 en tant qu'elles maintenaient le préfet de région comme autorité environnementale.

I – Présentation de la MRAe

En 2018, la MRAe Hauts-de-France était composée de

- membres permanents issus du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) : Mme Patricia Corrèze-Lénée, présidente, M. Étienne Lefebvre (membre permanent titulaire), et Mme Agnès Mouchard (membre permanente suppléante) ;
- membres associés : deux titulaires : M. Philippe Ducrocq et Mme Valérie Morel, et une suppléante : Mme Denise Lecocq.

Un aperçu des compétences des membres de la MRAe est donné en annexe 2 au travers d'un bref résumé de leurs CV respectifs.

Tous les membres de la MRAe ont renseigné une déclaration d'intérêt (non publique), renouvelée chaque année. Lorsqu'un membre de la MRAe estime être dans un cas de conflit d'intérêt potentiel pour un dossier, il en informe ses collègues préalablement au début de la séance. Sa voix ne compte alors pas pour le quorum. Ceci s'est produit une fois en 2018.

II – Fonctionnement de la MRAe

→Les relations avec la DREAL, évolutions suite à la décision du conseil d'Etat de décembre 2017

Pour rappel, une convention du 28 juin 2016, signée après présentation pour avis en commission technique paritaire (CTP) de la DREAL, précise les relations entre la DREAL et la MRAe.

La MRAe s'appuie sur le service Information, Développement Durable et Evaluation Environnementale (IDDEE) de la DREAL Hauts-de-France, dont l'adjointe à la cheffe du service, qui se consacre au bon fonctionnement de l'appui à la MRAe, et dont les agents du pôle Autorité environnementale notamment sont placés sous l'autorité fonctionnelle de la MRAe. Les agents sont répartis entre le siège de la DREAL à Lille (y sont présents l'adjointe à la cheffe du service IDDEE et la responsable du pôle, 5 chargés de mission et une assistante), et les locaux à Amiens (l'adjointe de la responsable du pôle, 4 chargés de mission et une assistante).

Les agents du pôle Autorité environnementale instruisent les dossiers relatifs aux programmes (ainsi que les projets hors ICPE industrielles et aménagements urbains, ces

derniers ne relevant pas des compétences de la MRAe jusque fin 2017).

Suite à la décision du Conseil d'Etat du 6 décembre 2017, la MRAe a été saisie dès début 2018 de l'ensemble des avis projets pour les Hauts-de-France.

Les agents en charge de l'appui à la MRAe sont restés les interlocuteurs responsables de la mise à disposition de l'ensemble des éléments nécessaires au bon fonctionnement de la MRAe pour les avis projets, auxquels ont contribué d'autres services de la DREAL pour ceux qui n'étaient pas instruits par le pôle Autorité environnementale.

Plusieurs échanges avec les responsables du pôle Autorité environnementale, puis avec le directeur de la DREAL et son adjoint en charge de l'autorité environnementale ont permis de converger sur des évolutions organisationnelles qui devraient permettre d'adapter à la nouvelle situation le traitement des dossiers d'avis projets. Il était prévu fin 2018 de mettre en place progressivement cette nouvelle organisation, qui a pour objectif de concentrer l'instruction des avis projets au sein du pôle Autorité environnementale.

Le bon dimensionnement des moyens du pôle Autorité environnementale est une des conditions importantes d'un bon fonctionnement de la MRAe.

Le pôle Autorité environnementale a eu l'ensemble de ses postes de chargés de missions pourvus durant toute l'année 2018. Concernant le secrétariat, après une vacance à Lille en partie comblée par une vacataire, le poste a été pourvu en milieu d'année. Les difficultés de secrétariat peuvent avoir d'autant plus d'impact que la MRAe a confié la plupart des tâches de secrétariat à la DREAL (hormis notamment la préparation des ordres du jour et les relevés de décision). La situation du secrétariat étant une préoccupation partagée par la MRAe et par la DREAL, cette dernière a décidé :

- d'alléger la gestion administrative (accusés de réception automatique, utilisation des fonctionnalités de Garance¹, échanges et transmissions de courrier uniquement par mail...)
- d'ouvrir un poste supplémentaire d'assistante au pôle autorité environnementale. Dans l'attente de l'affectation d'un candidat sur le poste, une vacataire a été recrutée.

→ Les principes de fonctionnement de la MRAe

La MRAe fonctionne selon le principe général d'une réunion en présentiel tous les quinze jours, alternativement à Lille et à Amiens². Afin de mieux étaler la charge de travail des agents instructeurs, des réunions intermédiaires, sous forme de réunions téléphoniques, peuvent être organisées les semaines sans réunion physique.

Suite à la prise en charge des avis projets par la MRAE, et une augmentation générale du nombre d'avis à traiter :

— à six reprises, il a été nécessaire d'organiser des réunions en présentiel à une semaine d'intervalle ;

— s'il a été acté que les réunions en conférence téléphonique ne traitaient pas a priori de dossiers d'avis, plus complexes à délibérer ainsi qu'en réunions physiques, il a cependant été nécessaire de statuer sur des avis en réunions téléphoniques à six reprises.

¹ Logiciel de gestion utilisés pour les dossiers d'autorité environnementale.

² En raison des grèves à la SNCF durant le printemps 2018, 4 réunions en présentiel ont été remplacées par des réunions en visioconférence.

Les membres de la MRAe ont maintenu le principe de prendre prioritairement leurs décisions et avis de façon collégiale³ en réunion en présentiel. En 2018, les membres de la MRAe se sont ainsi retrouvés pour délibérer collégalement sur 45 séances, 24 fois en réunions physiques à Lille ou Amiens, 4 fois en visioconférence en raison des grèves de la SNCF, 17 fois en réunions téléphoniques.

Néanmoins, en raison de la croissance très importante du nombre d'avis à délibérer en séances, suite à la décision du conseil d'Etat sur les avis projets, il a été nécessaire d'avoir recours à la possibilité de confier à un des membres permanents de la MRAe⁴ le soin de statuer sur des dossiers d'avis et un dossier de cas par cas⁵, après échange par mail entre tous les membres (il est question alors de dossiers traités par délégation), ceci afin :

— d'avoir des ordres du jour des séances compatibles avec de bonnes conditions de délibération ;

— de gagner un peu de souplesse dans les délais de production des avis, les échéances de dossiers en délégation pouvant être postérieures aux dates des séances en présentiel.

Toujours en raison des volumes de dossiers à traiter, la MRAe a dû également se résoudre à rendre en 2018 davantage d'avis tacites que les deux années passées. Néanmoins, en conformité avec ce qui avait été décidé en 2017, les principes suivants ont été suivis : éviter les avis tacites sur des dossiers dont la MRAe a demandé la soumission à évaluation environnementale ; choix des avis tacites par délibération collégiale sur la base d'une grille d'analyse du dossier établie par la DREAL, permettant de juger des enjeux environnementaux du territoire et du dossier.

→ L'organisation des travaux de la MRAe

Les réunions en présentiel sont quasiment toutes assurées par deux membres permanents et deux membres associés de la MRAe⁶, et se passent généralement en présence de deux ou trois agents de la hiérarchie de la DREAL (service IDDEE/pôle autorité environnementale) placés sous l'autorité fonctionnelle de la présidente de la MRAe⁷, présentes pour répondre aux questions de la MRAe. Un agent instructeur de la DREAL peut assister aussi à tout ou partie de la séance, dans le but de permettre une meilleure compréhension par les instructeurs de la DREAL des modes de travail de la MRAe et de ses attentes. Cette possibilité a été utilisée régulièrement en 2018 (tant pour les projets que pour les plans-programmes).

Si les séances sont consacrées essentiellement à la planification des séances et de l'examen de dossiers, à la répartition de leur coordination entre les membres de la MRAe et aux délibérations sur les avis et les cas par cas, des temps dédiés sont régulièrement prévus pour travailler sur les méthodes et l'amélioration continue du fonctionnement de la MRAe.

Ainsi, en 2018 :

— un point de l'ordre du jour a été consacré sur deux séances à un projet de représentation cartographique des dossiers traités par la MRAe, qui n'a pas encore abouti

³ Il est rappelé que le quorum pour la prise d'une décision collégiale par une MRAe est de deux : un membre permanent et un membre associé

⁴ Décision de la MRAe du 29 novembre 2017 portant exercice de la délégation prévue à l'article 17 du décret n° 2015-1229 du 2 octobre 2015 modifié relatif au Conseil général de l'environnement et du développement durable

⁵ Voir le nombre de dossiers au III-statistiques

⁶ Le quorum est assuré par la participation d'un membre permanent et d'un membre associé

⁷ Dont la liste est précisée à l'article 2 de la convention signée le 28 juin 2016 entre le DREAL et la présidente de la MRAe.

à une méthode applicable chaque année ;

— la mise en œuvre des suites de groupes de travail Ae-MRAe sur les préambules des avis et un modèle de décision type a été examinée à l’occasion de deux séances ;

— plusieurs séances ont été consacrées pour partie aux méthodes et à l’organisation sur les dossiers projets :

- trame type d’avis à reprendre pour les projets,
- adoption d’avis-types pour les projets éoliens et les projets d’entrepôts logistiques,
- temps de réunion spécifique avec le DREAL sur les évolutions souhaitables pour faire face à la gestion des projets ;

— mise au point d’un glossaire de recommandations types.

III – Activité de la MRAe sur les plans-programmes

→ Les statistiques relatives aux plans-programmes

Les chiffres principaux de l’activité relative aux plans programmes en 2018 sont les suivants :

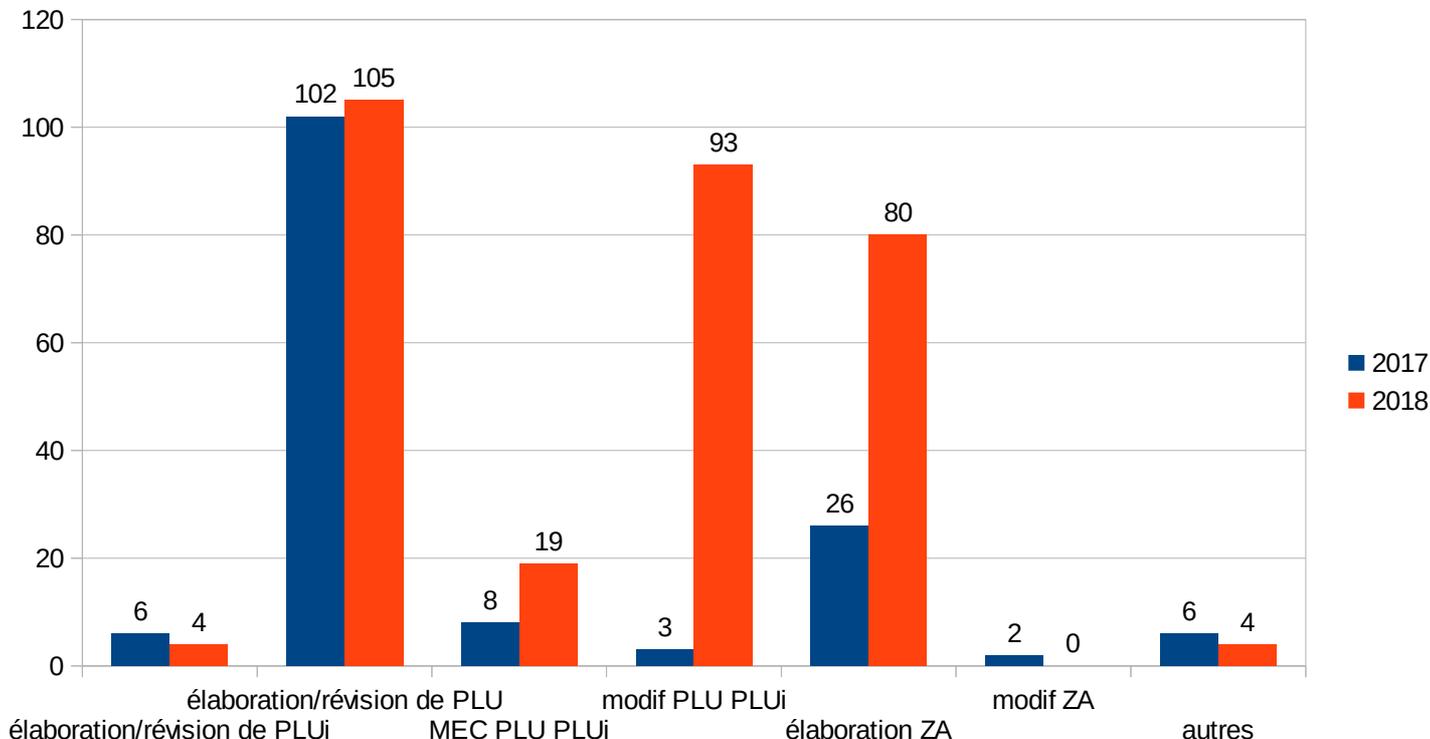
Tableau n°1 : statistiques pour les cas par cas plans-programmes

Nombre de cas par cas	Non soumis à EES	Soumis à EES	Total des dossiers instruits	Décidé en délibération collégiale	<i>dont recours gracieux suivi d’une décision de non-soumission</i>	<i>dont recours gracieux suivi d’un maintien de la décision de soumission</i>
Elaboration ou révision de PLUi	1	3	4	4	0	0
Elaboration ou révision de PLU ou POS	56	39	95	95	1	5
Mises en compatibilité dont :	15	4	19	19	1	0
PLUi	0	0	0			
POS ou PLU	15	4	19			
Modifications de PLU ou PLUi dont :	82	11	93	92	0	1
— PLUi	6	2	8	8	0	0
— POS ou PLU	76	9	85	85	0	1
Cartes communales	6	4	10	10	0	1
Elaboration ou révision de zonages d’assainissement	74	6	80	80	1	0
Modification de zonage d’assainissement	0	0	0	0	-	-
Autres ⁸	4	0	4	4	0	0
Total	238	67	305	304	3	7

⁸ Il s’agit de 2 aires de mise en valeur de l’architecture et du patrimoine (AVAP) et de deux modifications du programme opérationnel FEDER-FSE-IEJ Nord-Pas-de-Calais 2014-2020

On constate une augmentation importante du nombre de cas par cas traités, avec une moyenne de 25 à 26 cas par cas par mois en 2018, contre une moyenne de 14 à 15 dossiers par mois en 2017. Au total, le nombre de décisions de cas-par-cas a été multiplié par 2⁹.

Evolution du nombre de cas par cas sur la période 2017-2018



Cette augmentation importante est due essentiellement, comme cela était prévisible, à la soumission au cas par cas des procédures de modifications des documents d'urbanisme, suite à une décision du Conseil d'Etat du 19 juillet 2017. Avec les délais de mise en place de cette évolution, la MRAe n'avait traité en 2017 que 5 modifications, contre 93 en 2018.

Néanmoins, si l'on retire les modifications du nombre de cas-par-cas traités en 2017 et 2018, on constate une augmentation de 40 % du nombre de dossiers entre 2017 et 2018. Mais cette augmentation ne vient pas du nombre de dossiers de PLU et PLUi. En effet, finalement, hors modifications, le nombre de dossiers de PLU et PLUi traités en 2018 est comparable à celui de 2017.

Une autre cause significative de l'augmentation du nombre de dossiers de cas par pas tient en effet au nombre d'élaboration ou de révision de zonages d'assainissement, qui est quasiment triplé en 2018 par rapport à 2017. Ceci est dû notamment à la présentation de nombreux dossiers de révision de ces zonages (24 contre 5 en 2017), en particulier sur le territoire d'un syndicat dans l'Aisne, mais le nombre de nouveaux zonages a également doublé (46 contre 23 en 2017), un très gros syndicat d'eau et d'assainissement ayant décidé de définir des zonages d'assainissement sur les nombreuses communes dont il gère l'assainissement et qui en était dépourvues.

⁹ Entre 2016 et 2017, une augmentation de 25 % du volume annuel de décisions avait été constaté, en extrapolant sur une année le nombre de dossiers 2016 qui avait vu la création de la MRAe en cours d'année.

Le taux global de soumission a légèrement décru entre 2017 et 2018 : près de 22 % contre 26 % en 2017. Cette diminution est due essentiellement à des taux de soumission faibles pour les zonages d'assainissement (7,5 %) et les modifications de PLU et PLUI (11,8 %), qui représentent la majorité des dossiers : 56 % en 2018 contre 20 % en 2017. Les nouveaux PLUi ont tous été soumis à évaluation environnementale, et les PLU hors modifications à hauteur de 37,7 %.

Le nombre total de recours gracieux est identique à celui de 2017.

Tableau n°2 : statistiques pour les avis plans-programmes

Nombres d'avis	SCoT	PLUi	Nouveaux PLU	Révision d'un PLU	Modification d'un PLU	MEC ¹⁰ PLU	Autres ¹¹	Total
Délibérés	2	6 ¹²	15	11	1	5	12	52
Délégués	1	1 ¹³	5	0	0	0	0	8
Total avis explicites	3¹⁴	7		11	1	5	12	60
Tacites	0		1	4	6	1	0	13
Total avis	3	7	21	15	7	6	12	73

Un avis tacite correspond au cas où la MRAe n'a pas rendu d'avis, ce qui ne bloque néanmoins ni la consultation du public (qui est informé de cette absence d'observations), ni les autres procédures.

Pour ce qui concerne les avis plans-programmes, par rapport au bilan de l'année 2017 on note :

— une stabilité du nombre d'avis rendus, si l'on ne compte pas en 2017 les dossiers spécifiques de la mise en compatibilité de documents d'urbanisme liée au projet « MAGEO »¹⁵, qui concernait 19 communes et avait donc donné lieu à 19 avis ;

— une augmentation du nombre d'avis portant sur des PLUi, qui fait suite à une augmentation de dossiers portant sur des SCoT en 2017 ; un des dossiers importants de l'année 2018 a été celui de la révision du PLUi de la métropole européenne de Lille.

— des avis rendus par délégation, ce qui n'était arrivé ni en 2016, ni en 2017. Les raisons de cette évolution ont déjà été expliquées. Près de 87 % des avis restent délibérés collégialement ;

— une augmentation du nombre d'avis tacites en 2018 par rapport à 2017, pour arriver à un taux de 17 % (4 avis tacites en 2017). En incluant les avis tacites, il ressort que la MRAe a été saisie sur davantage de dossiers d'avis plans-programmes qu'en 2017, si l'on exclut le cas particulier du dossier MAGEO¹⁶.

Depuis le mois de juin 2017, la MRAe rend essentiellement des avis qu'elle dénomme

¹⁰ Mise en compatibilité

¹¹ 5 zonages d'assainissement, 1 schéma cynégétique, 2 PDU, 2 SAGE, la révision du S3REnR (schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables)

¹² Dont 2 révisions

¹³ Nouveau PLUi

¹⁴ Nouveaux SCoT

¹⁵ Mise au gabarit européen de la rivière Oise, entre Creil et Compiègne.

¹⁶ 73 dossiers en 2018 contre 67 en 2017.

ciblés¹⁷, qui peuvent néanmoins concerner un nombre d'enjeux important (en général systématiquement : consommation d'espace, biodiversité et Natura 2000, eau, risques naturels, souvent paysages, et régulièrement impacts liés aux déplacements, nuisances et pollutions, énergie et climat).

En synthèse sur les plans programmes, la MRAe a rendu 305 décisions et traité 73 dossiers d'avis dont 60 exprimés, ce qui représente une augmentation significative de son activité par rapport à 2017 sur les seuls plans-programmes. Elle a également délibéré sur 2 cadrages : 1 PLUI et 1 PLU, et a fourni par délégation un avis sur une mise en compatibilité de SCoT et un sur une mise en compatibilité de PLUi. Il faut noter également la préparation de quelques réunions de cadrage (3 ou 4) avec le pôle Autorité environnementale. Quasiment 100 % des décisions et près de 87 % des avis ont été délibérés collégalement.

→ Les motivations de soumission des cas par cas et leur impact

La MRAe a décidé de soumettre à évaluation environnementale près de 22 % des dossiers de « plan-programme » dont elle a été saisie. Ces décisions de soumissions ont concerné essentiellement les dossiers de PLU et PLUi en élaboration ou en révision : ils représentent près de 69 % des décisions de soumission, et leur taux de soumission s'élève à 39 %, ce qui est supérieur à l'année passée.

Les causes principales de décision de soumission sont similaires à celles de l'année passée :

- des interrogations sur une consommation d'espace élevée, et d'autant plus si elle concerne des zones de prairies ; cette motivation est présente quasiment à chaque fois qu'il y a soumission ;
- des urbanisations prévues sur des zones à risque d'inondation (notamment aléa moyen à fort de remontée de nappes, fond de talweg,...) ;
- une insuffisance ou un doute sur la protection d'espaces naturels, sensibles à divers titres (zones humides, espèces protégées, corridors biologiques, etc.).

Moins couramment, les motivations peuvent concerner :

- une urbanisation en périmètre rapproché de protection de captage ;
- la protection de l'architecture ou des paysages ;
- des interrogations sur la prise en compte des nuisances sonores.

Les modifications soumises seulement depuis mi 2017 à la procédure de cas-par-cas ont donné lieu à près de 12 % de soumissions à évaluation environnementale stratégique. Si une forte proportion de modifications occasionnent effectivement des évolutions mineures des documents d'urbanisme, les conséquences de certaines d'entre elles, qui peuvent conduire à des évolutions dans la destination d'une surface significative, peuvent être équivalentes à celles de révisions de PLU. Les motivations des soumissions se retrouvent donc similaires à celles des soumissions de PLU en général.

Le taux de soumission des zonages d'assainissement est très faible. Les décisions de soumission ont été motivées notamment en raison de périmètres de protection de

¹⁷ Un avis complet traite de tous les enjeux environnementaux quel que soit leur niveau d'importance, tout en pouvant le faire de façon proportionnée : les enjeux peu importants peuvent ainsi n'être que rapidement abordés. Un avis ciblé ne traite que des enjeux considérés par la MRAe comme les plus importants.

captage dont le respect des dispositions de prise en compte ne paraît pas assuré, des doutes sur les aptitudes des sols à accueillir des dispositifs de traitement des eaux usées en non collectif, ou de construction de stations d'épuration dans des périmètres à forte sensibilité écologique et avec des rejets dans des cours d'eau à enjeu piscicole.

Les soumissions peuvent être motivées par un seul enjeu jugé suffisamment important, souvent par deux enjeux, voire davantage.

La rédaction de la décision est centrée sur les enjeux ayant motivé la soumission, et permet d'orienter le pétitionnaire notamment, dans la réalisation de son évaluation environnementale.

Dans le cas où il a été décidé de ne pas soumettre le « plan-programme » à évaluation environnementale stratégique, le degré de précision de la décision est proportionné aux enjeux environnementaux locaux et à l'ampleur du projet.

La MRAe a demandé à la DREAL de se tenir à la disposition des pétitionnaires pour leur expliquer les décisions de soumission, en particulier dans les cas où une amélioration du projet (ou des explications à fournir) permettrait de lever les difficultés.

Au cours de l'année 2018, plusieurs exemples ont montré l'impact positif des décisions prises par la MRAe sur l'évolution du contenu de projets de PLU. Ces évolutions ont été constatées :

- soit dans le cadre d'un recours gracieux, dans lequel la collectivité expose les modifications qu'elle entend apporter à son projet. Si l'évolution répond aux problèmes soulevés par la MRAe, la décision de soumission est levée. Sur dix recours gracieux examinés par la MRAe, trois ont été suivis d'une décision de non soumission à évaluation environnementale, soit suite à des compléments d'information apportés sur le contenu du PLU, soit suite à des modifications prenant en compte les motivations de la MRAe pour la soumission ;
- soit dans le cadre de nouvelles demandes d'examen au cas par cas sur des projets ayant évolué pour lever les insuffisances liées à certains enjeux ayant motivé la soumission, ou présentant des études complémentaires permettant de conclure à l'absence d'impact.

On notera ainsi par exemple un zonage d'assainissement soumis en raison de périmètres de protection de captage vulnérables qui a été revu et dont le dossier a été complété avec des rapports de conformité des quelques dispositifs d'assainissement non collectif, ou une modification de PLU dont le règlement de la zone AU a répondu aux questions soulevées dans la décision de soumission.

→ Les enseignements à retirer des avis

Afin de donner plus d'efficacité aux avis rendus, et d'améliorer les délais de rédaction, depuis le mois de juin 2017, et pour ce qui concerne les PLU, la MRAe rend essentiellement des avis ciblés sur les principaux enjeux environnementaux qu'elle identifie sur le territoire du PLU (ceci pouvant concerner néanmoins un nombre d'enjeux important, en général systématiquement : consommation d'espace, biodiversité et Natura 2000, eau, risques naturels, souvent paysages, et régulièrement climat et qualité de l'air en lien avec les déplacements, risques technologiques.). Les avis, précédés d'une synthèse qui permet de faire ressortir les points principaux de l'analyse de la MRAe, font

en moyenne 6 à 8 pages pour les PLU.

Les points suivants sont soulignés très régulièrement par la MRAe dans ses avis sur les documents d'urbanisme, qui constituent l'essentiel de son activité sur les plans-programmes :

- l'absence ou le caractère vague des résumés non techniques des évaluations environnementales stratégiques, le manque d'iconographie permettant une meilleure compréhension par le public ;
- l'absence d'objectifs clairement définis et d'indicateurs de suivi ;
- les carences de l'analyse de l'articulation du « plan-programme » avec les différentes planifications environnementales¹⁸, notamment l'insuffisance de ces analyses vis-à-vis des documents relatifs à la prévention des risques (PGRI¹⁹ notamment). Les articulations avec les SCoT sont essentiellement vues pour ce qui concerne la construction de logements et les ouvertures à l'urbanisation (les inscriptions dans les SCoT sont vues comme des droits à urbaniser) ;
- l'absence ou la faiblesse récurrentes de recherche de scénarios alternatifs (point sur lequel la MRAe a renforcé ses recommandations en 2018)
- une insuffisance dans l'évaluation des incidences au titre de Natura 2000, tout particulièrement lorsque les sites Natura 2000 ne sont pas sur le territoire de la commune, mais situés à proximité (jusque dans un rayon de 20 km), et assez généralement des insuffisances sur l'analyse des impacts sur les milieux et les espèces de l'ensemble des zones d'urbanisation ;
- une prise en compte des risques naturels (aléa de remontée de nappe, coulées de boues, ...) parfois déficiente ; cette prise en compte se résume souvent à une mention du fait que les urbanisations devront respecter les prescriptions du plan de prévention ;
- la faiblesse de la séquence ERC (« éviter, réduire, compenser ») : l'évitement ne fait pas l'objet d'une analyse approfondie à travers la recherche d'alternatives, la réduction des impacts ou des mesures correctives ou de compensation peuvent apparaître, mais ne sont pas systématiquement envisagées.

Les volets relatifs à l'énergie et au changement climatique sont très souvent absents, et la MRAe s'efforce depuis de faire passer un certain nombre de messages sur cette thématique.

Par ses avis, la MRAe espère avoir un rôle pédagogique auprès des prestataires chargés de réaliser des évaluations environnementales, en mettant en exergue les points à améliorer et en donnant des pistes sur les moyens de réaliser ces améliorations, à travers ses recommandations.

D'une manière générale, la réalisation d'une évaluation environnementale est perçue comme une contrainte réglementaire et non comme un processus d'aide à la décision dans l'élaboration du « plan-programme ». L'intervention tardive de l'autorité environnementale dans le processus ne contribue pas à renverser cette tendance. Même lorsque quelques cadrages préalables ont été rendus à la demande des collectivités²⁰, la qualité de l'évaluation environnementale n'était pas forcément au rendez-vous.

¹⁸ SRCE, SRCAE, SDAGE, PGRI, chartes de parcs naturels régionaux etc

¹⁹ Plan de gestion des risques d'inondation

²⁰ La MRAe a des difficultés à répondre à ces sollicitations du fait de la charge de travail des services instructeurs.

Enfin, la MRAe s'est posé de nouveau en 2018 la question de recevoir un retour sur la façon dont ses avis sont perçus, et de pouvoir connaître les suites qui leur étaient données, mais n'a pas pu engager de travaux sur ce sujet.

IV – Activité de la MRAe sur les projets

→ Les statistiques relatives aux projets

Les chiffres principaux de l'activité relative aux projets en 2018 sont les suivants :

Tableau n°3 : statistiques pour les avis projets

Nombre d'avis	Délibérés	Délégués	Total explicites	avis Tacites	Total avis
ICPE dont :	62	15	77	19	96
Eoliennes	24	6	30	2	32
Carrières	5	2	7	2	9
Déchets	5	0	5	1	6
Elevages ²¹	6	2	8	0	8
Industrielles et IAA (hors logistique)	3	0	3	6	9
Logistique et entrepôts	19	5	24	8	32
Energies renouvelables (hors éoliennes)	0	0	0	3	3
Aménagements					
ZAC et autres aménagements urbains	13	9	19	1	20
Aménagements ruraux ²²	6	0	6	0	6
Infrastructures	2 ²³	0	2	0	2
Milieux aquatiques et littoraux	8	0	8	1	9
<i>dont IOTA</i>	6	0	6	1	7
Autres	1	0	1	0	1
TOTAL	92	22	114²⁴	24	138

²¹ Dont 1 parc animalier

²² Il ne s'agit que d'AFAF : aménagements fonciers agricoles et forestiers

²³ Dont 1 plan vélo

²⁴ Dont 6 concernant de nouvelles saisines sur des dossiers ayant déjà reçu un avis

Ces données peuvent être comparées au nombre d'avis projets rendus en 2017 antérieurement à la réforme par l'autorité préfectorale :

- 80 avis ICPE explicites (aucun avis tacite) ;
- 122 avis au total, dont 111 explicites et 11 tacites au total ;
- sur ces totaux :
 - 32 projets éoliens et 25 ICPE industrielles (dont logistique non distingué)
 - 22 projets de ZAC
 - 9 projets milieux aquatiques et littoraux
 - 5 AFAF

Par rapport à l'année 2017, il peut donc être constaté :

- une augmentation du nombre total d'avis (explicites + tacites) : + 13 %, du fait d'une augmentation significative du nombre d'avis (explicites + tacites) ICPE : + 20 %, mais un nombre comparable d'avis explicites (tant en ICPE qu'autres)
- une certaine constance dans la répartition des types de dossiers, sauf pour ce qui concerne les dossiers d'ICPE industrielles (forte augmentation de + 64 % du nombre de projets). Il serait intéressant de voir quels types de projets sont concernés (interrogation sur la logistique notamment, un tiers des projets ICPE en 2018), mais l'absence de distinction en 2017 rend nécessaire une investigation spécifique qui n'a pu être conduite. Ces statistiques 2018 font ressortir la prédominance des dossiers de parcs éoliens (26 % des avis explicites), des projets liés à la logistique (21 % des avis explicites) et des projets de ZAC et aménagements urbains (16,7 % des avis explicites)

Le taux d'avis tacites est identique au taux constaté pour les plans programmes : 17 %. Les avis explicites sont à 81 % délibérés en collégial, ce qui est légèrement inférieur à ce qui se passe pour les plans-programmes (87 %).

→ Les enseignements à retirer des avis

Comme indiqué au chapitre II, la MRAe a consacré des points de ses ordres du jour de séance au format et au contenu des avis projets, dans le souci d'avoir une homogénéité de traitement et de qualité avec les avis plans-programmes.

Etant donné le nombre de dossiers concernés, elle a fait porter ses efforts en particulier sur :

- les projets de parcs éoliens : ciblage de l'avis sur les thématiques principales, notamment paysage et patrimoine, biodiversité (avifaune et chiroptères), et nuisance sonores. L'enjeu paysager, dans un contexte courant de forte densité de parcs éoliens, reste difficile à traiter. La MRAe a engagé des contacts avec des services de DREAL (notamment Hauts-de-France) sur le concept de saturation visuelle²⁵. Sur les projets analysés, les enjeux liés aux chiroptères et à l'avifaune restent souvent les enjeux principaux sur lesquels des progrès sont encore attendus. Les analyses de scénarios alternatifs, notamment en termes de localisation, restent souvent insuffisantes. Par ailleurs, les projets arrivent au coup par coup et par des opérateurs différents, pour 4 ou 5 machines, pour aboutir à un territoire pouvant compter plus de 200 machines, sans que puisse être recherchée une cohérence territoriale permettant de limiter les effets

²⁵ Egalement prise en considération de travaux de la DREAL Centre-Val-de-loire

cumulés.

— les projets de bâtiment logistiques : la MRAe a eu à rendre des avis sur un nombre élevé de ces projets. Les enjeux liés à la consommation d'espace, et notamment à l'imperméabilisation, avec la recherche de la réduction des impacts, ceux liés au trafic routier et à ses conséquences sur la qualité de l'air et les émissions de gaz à effet de serre, et ceux relatifs à l'utilisation des énergies renouvelables, sont souvent insuffisamment analysés ou pris en compte.

D'une manière générale, les points suivants sont régulièrement relevés par la MRAe dans les dossiers projets :

- des carences dans l'analyse de l'articulation du projet avec les différentes planifications environnementales²⁶, et dans l'analyse des impacts cumulés avec d'autres projets ;
- l'absence ou la faiblesse récurrentes de recherche de scénarios alternatifs, l'absence d'analyse des opportunités foncières autres ou du devenir d'anciennes installations existantes ;
- des carences dans la recherche de réduction de la consommation d'espace et des conséquences de l'imperméabilisation des sols ;
- la faiblesse de la séquence ERC (« éviter, réduire, compenser ») : l'évitement ne fait pas l'objet d'une analyse approfondie à travers la recherche d'alternatives, la réduction des impacts ou des mesures correctives ou de compensation peuvent apparaître, mais ne sont pas systématiquement envisagées ou pas assez précises.
- Les volets relatifs à l'énergie, au changement climatique, à la qualité de l'air, sont très souvent peu développés, sur la base d'un argumentaire selon lequel l'impact du projet sur l'augmentation des émissions est négligeable par rapport aux émissions régionales, sans prise en considération des objectifs nationaux qui sont une réduction des émissions. Des études sur le développement des énergies renouvelables sont parfois présentes dans certains dossiers projets, mais se limitent à des analyses de potentialités sans servir le projet.
- L'analyse des impacts des déplacements générés par les projets est souvent insuffisante.

IV – Relations de la MRAe avec ses interlocuteurs

→ Les relations régionales

Une rencontre avec les DDT(M) a été organisée à mi-année. Elle a permis de faire part de l'intérêt des membres de la MRAe pour les contributions des DDT(M) sur les dossiers. Un dispositif de consultation systématique des DDT(M) pour information et contribution si nécessaire est en effet mis en place, sur la base d'une grille de pré-analyse transmise par la DREAL. Les DDT(M) ont indiqué apprécier ce dispositif d'une AE indépendante, et s'appuyer sur les avis rendus pour relayer des messages en préventif comme en aval.

²⁶ SRCE, SRCAE, SDAGE, PGRI, chartes de parcs naturels régionaux etc.

→ Les relations entre la MRAe et le niveau national

La MRAe bénéficie d'un soutien très efficace de l'échelon national (service communication du CGEDD) pour la publication sur internet des avis et décisions qu'elle prend. Cette publication est en effet faite très rapidement après la transmission des documents remis en forme.

Les membres de la MRAe ont été conviés à une journée d'échange nationale entre l'Ae (formation d'autorité environnementale du CGEDD) et l'ensemble des MRAe, sur le bilan de l'année 2017 et les résultats des groupes de travail associant Ae, MRAe et DREAL mis en place en 2017, qui portaient sur la consommation d'espaces, les avis sur les PCAET²⁷, les formats et contenus des décisions et des avis.

Les réflexions en cours sur les conséquences de la décision du conseil d'Etat relative aux projets ont pris le pas en 2018 sur l'organisation d'autres groupes de travail sur les méthodes.

Sinon, pour rappel, les présidents de la MRAe sont invités, s'ils le souhaitent, à participer en observateurs aux réunions de l'Ae au cours desquelles sont examinés des projets situés dans leurs régions.

En conclusion

La MRAe a fait face en 2018 à une augmentation importante de son activité sans évolution de ses moyens. Si, pour y parvenir, le recours aux délégations et aux avis tacites a parfois été nécessaire, celui-ci reste limité, l'objectif des membres de la MRAe étant de maintenir un mode de fonctionnement très essentiellement collégial.

Pour cela, un autre objectif est d'améliorer l'organisation notamment sur le traitement des avis projets, et les évolutions sur l'instruction des dossiers d'avis projets prévues au sein de la DREAL courant 2019 devraient y contribuer.

Les membres de la MRAe espèrent également arriver ainsi à dégager du temps notamment pour avoir plus d'échanges avec les parties prenantes au niveau régional.

²⁷ Plan climat air énergie territorial

Annexe 1 : Rappel de la réforme de l'autorité environnementale en 2016

La directive 2001/42/CE dite « plans et programmes », transposée en droit français, prévoit qu'une « autorité compétente en matière d'environnement » formule un avis sur l'évaluation environnementale établie par le responsable du « plan-programme ».

Tirant les conséquences de jurisprudences, tant de la Cour de justice de l'Union européenne que du Conseil d'État, relatives à la nécessité de mettre en place des autorités environnementales disposant d'une autonomie réelle et pourvues de moyens administratifs et financiers qui leur soient propres, le décret n°2016-519 du 28 avril 2016 a :

- ◆ transféré la compétence d'autorité environnementale à la formation d'autorité environnementale de CGEDD²⁸ (Ae) ou aux missions régionales d'autorité environnementale du CGEDD (MRAe).

- ◆ élargi la liste des « plans-programmes » soumis à évaluation environnementale soit de façon systématique, soit au cas par cas sur décision de l'autorité environnementale (Ae ou MRAe). La liste des plans-programmes concernés de même que la répartition des compétences Ae-MRAe²⁹ est donnée en annexe 1.

La majorité des « plans-programmes » concernés sont actuellement pour les MRAe des PLU et des zonages d'assainissement (ZA), qui sont de la responsabilité des collectivités locales. À l'origine, l'« autorité compétente en matière d'environnement », était en matière de PLU et de ZA, le préfet de département, mais cela pouvait être le préfet de région pour d'autres plans-programmes (Ex : contrat de plan État-Région, schéma régional de cohérence écologique).

Les MRAe se sont aussi vu confier la compétence d'autorité environnementale pour certains projets ayant fait l'objet d'un débat public. Aucun dossier de ce type n'a été examiné en 2016 par la MRAe Hauts-de-France.

Tous les membres de l'Ae et de la MRAe sont nommés par la ministre chargée de l'environnement. Les MRAe sont indépendantes de l'Ae mais le président de l'Ae « s'assure du bon exercice de la fonction d'autorité environnementale »³⁰ par les MRAe.

Alors que la majorité des dossiers examinés par les MRAe sont des « cas par cas » où le rôle de la MRAe est de décider de soumettre ou non le « plan-programme » à évaluation environnementale stratégique, les dossiers qui nécessitent le plus de travail sont ceux où un avis est attendu de la part de l'autorité environnementale (Ae ou MRAe).

→ Les avis d'autorité environnementale

Les avis s'adressent :

- ◆ au pétitionnaire ou au maître d'ouvrage, généralement assisté d'un ou plusieurs bureaux d'études, qui a conduit la démarche et préparé les documents soumis à l'autorité environnementale ;

²⁸ Le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) est le service d'audit, d'inspection et d'évaluation du ministère de l'écologie, de l'énergie et de la mer.

²⁹ Le décret prévoit aussi la possibilité pour l'Ae, de sa propre initiative et par décision motivée au regard de la complexité des enjeux environnementaux du dossier (dite « décision d'évocation »), d'exercer la compétence normalement dévolue à une MRAe.

³⁰ Art 12 du décret n°2015-1229 du 2 octobre 2015 relatif au Conseil général de l'environnement et du développement durable dans sa version modifiée le 2 mai 2016.

- ◆au public, conformément au principe de participation et au droit d'accès à l'information environnementale, afin de lui permettre de prendre part aux débats ;
- ◆à l'autorité chargée d'approuver le projet ou le « plan-programme » à l'issue de l'ensemble du processus.

Ils visent ainsi à améliorer la conception des « plans-programmes » au sein d'un processus itératif, incluant la participation du public.

Dans cet esprit, ce sont des *avis consultatifs publics* : ils ne se prononcent pas en opportunité et, en conséquence, ne sont *ni favorables, ni défavorables*. En particulier, sans prendre position sur les choix proposés, les avis doivent évaluer la méthode qui a conduit le pétitionnaire à retenir une option, après avoir comparé ses avantages et ses inconvénients vis-à-vis de l'environnement avec ceux d'autres solutions de substitution raisonnables.

Ils apportent une *expertise environnementale indépendante* sur la démarche du pétitionnaire, le champ de l'environnement embrassant, selon le code de l'environnement, de nombreuses thématiques (milieux, ressources, qualité de vie, que ce soit en termes de commodité du voisinage ou de santé, de sécurité ou de salubrité publique), que les effets considérés soient négatifs ou positifs, directs ou indirects (notamment du fait de l'utilisation de l'espace ou des déplacements), temporaires ou permanents, à court, moyen ou long terme. Les évaluations environnementales ont vocation à être proportionnées à l'importance de leur objet, de leurs effets et des enjeux environnementaux de la zone qu'ils concernent.

Les avis visent aussi à *améliorer la qualité et la lisibilité* des éléments mis à la disposition du public, que ce soit en termes de présentation et de structuration des dossiers ou en termes de fiabilité des hypothèses retenues et des résultats présentés, de sorte que ces éléments soient à la fois exacts et compréhensibles.

Les avis d'autorité environnementale ne constituent pas un contrôle de légalité, même si l'analyse du dossier peut conduire à constater l'absence ou l'incomplétude de certains volets.

→ Méthodes et fonctionnement de l'Ae et des MRAe

Par leur collégialité, leurs méthodes de travail et leurs règles de délibération, l'Ae et les MRAe veillent à écarter *a priori* toute suspicion de partialité, voire d'instrumentalisation de leurs avis. Elles mettent ainsi en œuvre les dispositions prévues à l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD :

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

Leurs avis et décisions sont préparés par des agents placés sous leur autorité :

- ◆les projets d'avis de l'Ae sont préparés par certains de ses membres, ainsi que par une équipe dédiée,
- ◆les projets d'avis et de décision des MRAe sont préparés par des agents des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), placés sous

l'autorité fonctionnelle de leur président.

Ces projets sont ensuite soumis à consultation de tous les membres de l'Ae ou de la MRAe, puis modifiés le cas échéant, pour prendre en compte leurs réactions ou propositions.

L'apport de la discussion collégiale est déterminant, car elle permet de croiser des expertises ou des lectures complémentaires sur chacun des avis ou décisions et d'établir progressivement des éléments de réponse stabilisés aux questions de principe.

Ils sont délibérés selon des modalités convenues collégalement, spécifiques à chaque formation, puis mis en ligne sur Internet immédiatement sur les sites suivants :

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

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

La collégialité des délibérations et le caractère public des avis et décisions dès l'issue des séances, ainsi que la critique publique à laquelle ils sont soumis, contribuent à garantir l'indépendance et la crédibilité de l'Ae et des MRAe.

Tous les avis portant sur des plans/programmes sont émis dans un délai maximal de trois mois après saisine. L'examen au cas par cas et la prise de décision qui le clôt suivent les mêmes principes : pour les plans/programmes, ces décisions sont émises dans un délai de deux mois après saisine.

Annexe 2 : Parcours professionnel des membres de la MRAe

Madame Patricia Corrèze-Lénée, ingénieure agronome, ingénieure générale des Ponts, des Eaux et des Forêts, a occupé plusieurs postes consacrés au développement des territoires ruraux, au ministère de l'agriculture, à la DATAR où elle était adjointe au commissaire à l'aménagement et au développement économique du Massif Central, ainsi qu'en tant que secrétaire générale d'une conférence interministérielle du tourisme rural. Elle a également dirigé en Nouvelle-Calédonie l'Etablissement de Régulation des Prix Agricoles, créé suite aux accords de Matignon pour développer les productions locales et l'autosuffisance alimentaire du territoire. Dans le champ des politiques environnementales en particulier, elle a exercé des responsabilités dans le domaine de la recherche et de la prospective au ministère de l'environnement, et a été directrice de l'environnement, puis de l'environnement, de l'agriculture et de l'énergie au Conseil régional d'Île-de-France de 2006 à 2015. Depuis 2016, elle est membre du Conseil général de l'environnement et du développement durable. Elle a été membre suppléante de la Mission régionale d'autorité environnementale Centre Val de Loire de mai 2016 à mai 2017.

Monsieur Étienne Lefebvre a débuté en 1981 dans les services déconcentrés du ministère de l'agriculture, en charge de questions forestières, de chasse, de pêche et d'aménagement durable du territoire. Il a ensuite été détaché dans l'industrie du bois au titre de la recherche. Il a continué de s'impliquer dans la filière forêt-bois avant de rejoindre le monde de l'eau et des préoccupations environnementales, d'abord à l'échelle départementale puis d'un district hydrographique à l'agence de l'eau Loire-Bretagne. Au conseil général de l'environnement et du développement durable qu'il a rejoint en 2011, il a réalisé des missions de conseil et d'expertise dans le champ des ressources naturelles ainsi que des missions d'audit de politiques publiques. Il a été membre de l'Ae du CGEDD.

Madame Agnès Mouchard a exercé au début de sa carrière, des postes de directrice d'hôpital successivement au CHU de Grenoble et au CHU de Montpellier. Elle a choisi à la sortie de l'École Nationale d'Administration (E.N.A) en 2002, d'intégrer le ministère de la santé en qualité de chef du bureau du médicament. Au terme de sa mobilité statutaire à l'institut géographique national (IGN), elle a exercé des fonctions de sous-directrice à la direction des ressources humaines du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire. Elle a été ensuite en fonction à Météo-France en qualité de Secrétaire Générale avant de demander à rejoindre le CGEDD. Elle a été nommée membre permanente du CGEDD et de la Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Bretagne en mai 2016, puis, suite à une mutation à sa demande au siège du CGEDD, elle a été désignée le 16 octobre 2017 membre suppléante de la MRAe Haut de France.

Monsieur Philippe Ducrocq Ingénieur Général des Mines honoraire, a commencé sa carrière en 1973 en tant qu'ingénieur dans le domaine du bâtiment et des travaux publics. En 1979, il intègre l'administration en étant rattaché à la fois au ministère en charge de l'environnement et au ministère en charge de l'industrie. Il occupe plusieurs postes en région et en administration centrale dans les domaines de l'environnement, de la sécurité, de la sûreté et de l'industrie. En 1999, il est nommé directeur régional de l'industrie de la recherche et de l'environnement (DRIRE) de Picardie. En 2005, il est nommé directeur de la DRIRE et directeur de la Direction régionale de l'Environnement (DIREN) de Haute-Normandie dans le cadre de l'expérimentation nationale de rapprochement DRIRE/DIREN. À partir de 2008, il est nommé préfigurateur puis directeur de la Direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement – (DREAL fusion DRIRE, DIREN, DRE) de Haute-Normandie, poste qu'il occupe jusqu'en 2012

Madame Valérie Morel est géographe, maître de conférences à l'Université d'Artois (Pas-de-Calais) depuis 1998. Elle développe une recherche sur les littoraux et notamment sur

l'évaluation de leur vulnérabilité aux risques naturels. D'octobre 2008 à octobre 2012, elle a occupé un poste de chargé de mission à l'IRD lors d'une délégation au centre IRD de Cayenne où elle a développé une recherche en santé-environnement en travaillant sur l'évaluation de la vulnérabilité des territoires de marges aux maladies environnementales infectieuses. Son activité de recherche ancrée sur les littoraux s'est construite en trois phases : à une première phase de recherche exclusivement universitaire s'est développée une phase de recherche-expertise partenariale avec les services de l'Etat et enfin une phase de recherche action portée sur le développement des Suds en outre-mer et à l'international.

Mme Denise Lecocq, après plusieurs années dans l'agriculture, a intégré les services fiscaux de la Marne, puis la direction de Paris VIIIe comme cadre A. Revenue dans la Marne, elle a exercé comme rédacteur du contentieux fiscal devant le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, puis conseiller technique des centres de gestion agréé dans le département de l'Aisne. En retraite depuis 2004, elle est inscrite sur la liste d'aptitude aux fonctions de commissaire enquêteur de ce département et à ce titre mène de nombreuses enquêtes publiques dans les domaines les plus divers : plans locaux d'urbanisme, plans de prévention des risques, projets éoliens, zonages d'assainissement et autres schémas.