



**MINISTÈRE  
DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**MRAe**

Mission régionale d'autorité environnementale  
**HAUTS-DE-FRANCE**

**Conseil général de l'Environnement  
et du Développement durable**

# **Rapport d'activité 2020 de la MRAe Hauts-de-France**

Juin 2021

## Sommaire

I – Présentation de la MRAe.....	3
II – Fonctionnement de la MRAe.....	4
III – Activité de la MRAe sur les plans-programmes.....	7
IV – Activité de la MRAe sur les projets.....	14
V – Relations de la MRAe avec ses interlocuteurs.....	17

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.

L'année 2020 a été marquée par la publication de plusieurs textes relatifs à l'autorité environnementale et aux MRAe :

- le décret n° 2020-844 du 3 juillet 2020 relatif à l'autorité environnementale et à l'autorité chargée de l'examen au cas par cas, qui a confirmé la compétence de la MRAe pour rendre des avis sur les projets (voir rappel des réformes en annexe 1) ;
- le décret n° 2020-1029 du 11 août 2020 qui a apporté des modifications et précisions au fonctionnement des MRAe.

Cette année, également marquée par les périodes de confinement sanitaire liées à la pandémie de Covid 19, a aussi été celle du renouvellement des exécutifs locaux suite aux scrutins des 15 mars et 28 juin 2020. Il en a résulté, par rapport à l'activité 2019, une baisse significative des examens au cas par cas (-44%) et des dossiers d'avis plans-programmes (-53%).

## I – Présentation de la MRAe

Au cours du premier semestre 2020, plusieurs changements sont intervenus dans la composition de la MRAe Hauts-de-France. En début d'année 2020, 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. Philippe Gratadour (membre permanent titulaire), et Mme Agnès Mouchard (membre permanente suppléante), remplacée en juin 2020 par Mme Hélène Foucher ;
- membres associés : deux titulaires : M. Philippe Ducrocq et Mme Valérie Morel, et une suppléante : Mme Denise Lecocq, remplacée en avril 2020 par M. Christophe Bacholle.

En application du décret n° 2020-1029 du 11 août 2020 modifiant le décret n° 2015-1229 du 2 octobre 2015 relatif au Conseil général de l'environnement et du développement durable, l'arrêté du 11 août 2020 a renouvelé les nominations des membres de la MRAe Hauts de France. Par ailleurs, M. Pierre Noualhaguet, chargé de mission MRAe au CGEDD, a été nommé membre de la MRAe, et il n'y a plus de distinction entre membres titulaires et suppléants en application du décret du 11 août 2020. .

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

Tous les membres de la MRAe ont renseigné une déclaration d'intérêt (non publique). Lorsqu'un membre de la MRAe estime être dans un cas de conflit d'intérêt potentiel pour un dossier, il en informe ses collègues et ne participe pas aux échanges sur le dossier ni à la délibération. Sa voix ne compte alors pas pour le quorum. Ceci s'est produit quatre fois en 2020.

## **II – Fonctionnement de la MRAe**

Les modalités de fonctionnement de la MRAe ont évolué suite au décret du 11 août 2020. Elles sont précisées dans son règlement intérieur adopté en séance collégiale le 8 septembre 2020, conformément à l'article 16 du décret n° 2015-1229 du 2 octobre 2015 modifié relatif au CGEDD et dans le respect du référentiel arrêté par la ministre de la transition écologique le 11 août 2020. Une décision, adoptée collégialement le 22 septembre 2020, précise les règles de délégation. Tous ces documents sont accessibles sur le site internet de la MRAe (<http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/hauts-de-france-r22.html>).

### **→ Les relations avec la DREAL, des évolutions en 2020**

Conformément à l'article 3 du décret modifié n° 2015-1229 du 2 octobre 2015 déjà cité, et selon un modèle arrêté par la ministre de la transition écologique le 11 août 2020, une convention a été passée entre la présidente de la MRAe et le directeur de la DREAL Hauts-de-France. Cette convention définit notamment les conditions et les modalités selon lesquelles des agents de la DREAL sont placés sous l'autorité fonctionnelle de la présidente de la MRAe pour apporter l'appui technique prévu au même article 3. Elle a remplacé la convention du 28 juin 2016.

Depuis sa création, la MRAe s'appuie sur le pôle autorité environnementale du service Information, développement durable et évaluation environnementale (IDDEE) de la DREAL Hauts-de-France. L'adjointe à la cheffe du service est responsable en binôme avec la cheffe du pôle Autorité environnementale de l'appui à la MRAe. L'adjointe à la cheffe de pôle assure ses responsabilités en son absence. Elles sont, avec les agents du pôle Autorité environnementale, placées sous l'autorité fonctionnelle de la présidente de la MRAe.

Les agents du pôle Autorité environnementale instruisent les dossiers relatifs aux plans-programmes ainsi que désormais les projets, y compris ICPE industrielles (depuis septembre 2019).

Les agents sont répartis entre le siège de la DREAL à Lille et les locaux à Amiens. Le bon dimensionnement des moyens du pôle Autorité environnementale est une des conditions importantes d'un bon fonctionnement de la MRAe. Ses effectifs n'ont pas évolué en 2020, mais on peut noter des arrêts longue maladie pour trois agents. Par ailleurs, l'année 2020 a été marquée par les contraintes liées à la crise sanitaire et notamment la mise en place en urgence du télétravail dès le mois de mars et son déploiement progressif. Malgré ces conditions de travail dégradées, la continuité du service a été assurée sans retards à signaler.

### **→ Les principes de fonctionnement de la MRAe**

Les modalités de fonctionnement de la MRAe sont désormais précisées dans son règlement intérieur adopté en séance collégiale le 8 septembre 2020.

La MRAe fonctionne normalement selon le principe général d'une réunion en présentiel tous les quinze jours, alternativement à Lille et à Amiens, avec la possibilité de réunions intermédiaires, éventuellement sous forme de réunions téléphoniques, quand nécessaire. À compter du 17 mars

2020, la MRAe a fonctionné en visioconférence.

Les membres de la MRAe ont maintenu le principe de prioritairement délibérer collégalement en réunions. En 2020, les membres de la MRAe se sont ainsi retrouvés pour délibérer collégalement 31 fois dont cinq fois en réunions physiques et deux fois en réunions audio au cours du premier trimestre et vingt-quatre fois en visioconférence à compter du 17 mars.

Néanmoins, en raison du nombre important d'avis à délibérer lors de certaines séances, il a été nécessaire d'avoir recours à la possibilité de confier à un des membres de la MRAe<sup>1</sup> le soin de statuer sur des dossiers d'avis<sup>2</sup>, après échange par mail entre 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 collégiales.

En lien avec la diminution du nombre de dossiers à traiter, la MRAe a rendu en 2020 moins d'avis tacites<sup>3</sup> qu'en 2019. Comme les années passées, les principes suivants ont été suivis : éviter les avis tacites sur des dossiers dont la MRAe a demandé la soumission à évaluation environnementale ; choisir les 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 ou trois membres permanents et deux membres associés de la MRAe<sup>4</sup>, 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 MRAe<sup>5</sup>, présents pour répondre aux questions de la MRAe. Des agents instructeurs de la DREAL peuvent 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.

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. Dans ce cas, dans la mesure du possible, l'ensemble des membres de la MRAe est présent.

---

1 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 puis décision du 22 septembre 2020 relative aux règles générales de délégation de la Mission régionale d'autorité environnementale Hauts-de-France (MRAe).

2 Voir le nombre de dossiers au III-statistiques.

3 L'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.

4 Il est rappelé que le quorum pour la prise d'une décision délibérée collégalement par une MRAe est de deux : un membre permanent et un membre associé.

5 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 puis convention 2020 entre la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Hauts-de-France et la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de la région Hauts-de-France après avis de la MRAe du 22 septembre 2020 et du CT de la DREAL du 8 octobre 2020

Ainsi, en 2020, malgré les conditions de réunions moins favorables :

- plusieurs réunions ont été organisées pour construire un projet de stage sur les suites données aux avis rendus par la MRAe ;
- une réunion a permis d'aborder le contenu des avis PCAET et les synergies avec les avis DREAL, ainsi que la prise en compte de la qualité de l'air dans les documents d'urbanisme;
- deux réunions d'échange sur l'éolien ont été organisées les 22 septembre et 1<sup>er</sup> décembre.

### III – Activité de la MRAe sur les plans-programmes

#### → Les statistiques relatives aux plans-programmes

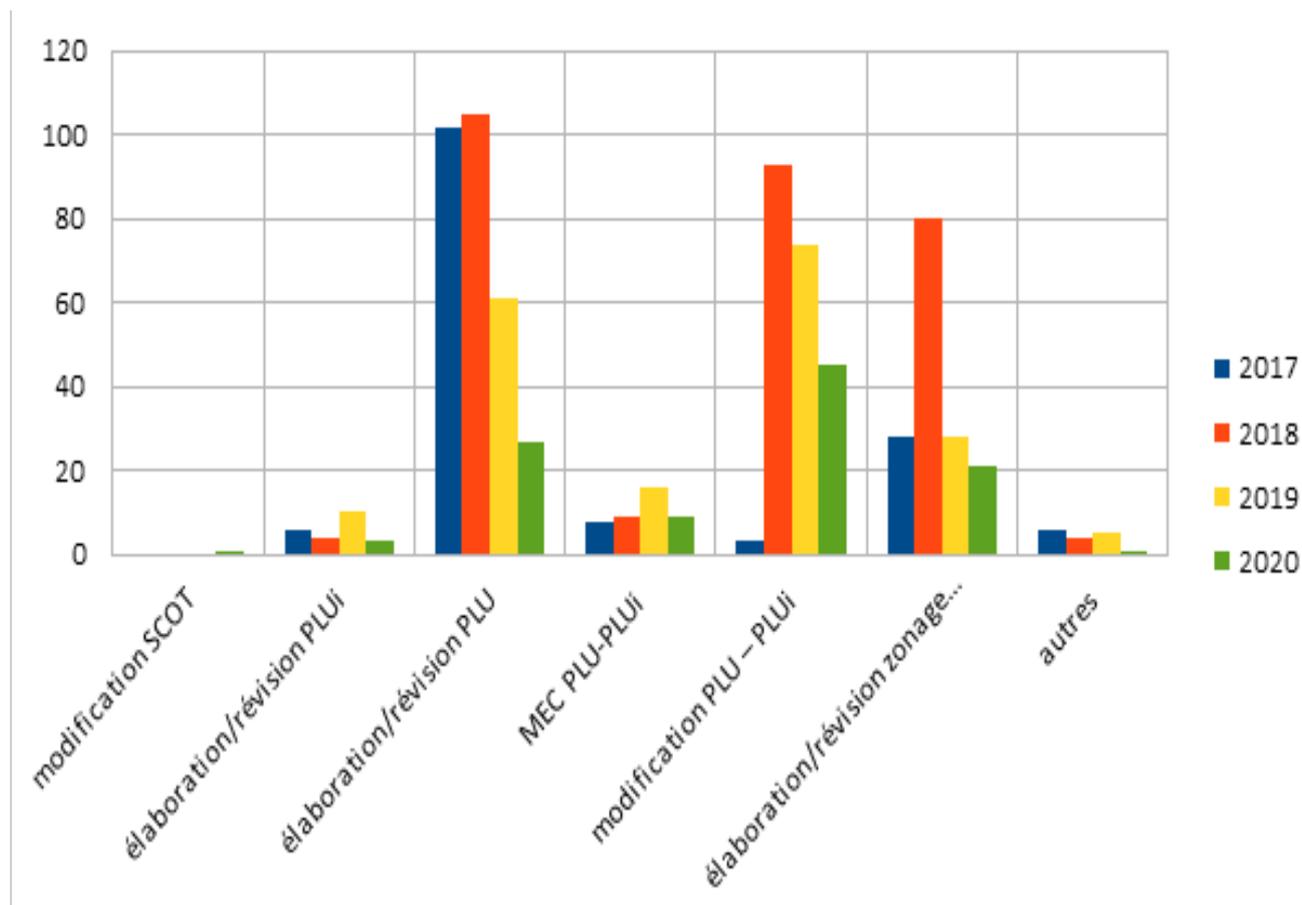
Les chiffres principaux de l'activité relative aux plans programmes en 2020 sont les suivants :

**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	Délibéré collégalement	<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>
SCoT	1		1	1		
Modification						
Élaboration ou révision de PLUi	3	0	3	3		
Élaboration ou révision de PLU ou POS	11	16	27	27		2
Mises en compatibilité dont :	7	2	9	9		
PLUi	0	0	0			
POS ou PLU	7	2	9			
Modifications de PLU ou PLUi dont :	40	5	45	45	1	
— PLUi	5	3	8	8		
— POS ou PLU	35	2	37	37		
Cartes communales	2	1	3	3		
Élaboration ou révision de zonages d'assainissement	21	0	21	21		
Modification de zonage d'assainissement	0	0	0	0		
Autres (Sage)	1	0	1	1		
<b>Total</b>	<b>86</b>	<b>24</b>	<b>110</b>	<b>110</b>	<b>1</b>	<b>2</b>

On constate une diminution du nombre de cas par cas plans-programmes traités de l'ordre de 40 % par rapport à l'année 2019, après une augmentation continue depuis 2016 et une baisse amorcée en 2019. Cette diminution du volume global des dossiers reçus en 2020 s'explique a priori essentiellement par le renouvellement des exécutifs municipaux en 2020, cet effet étant éventuellement renforcé par le contexte de la crise sanitaire et le ralentissement relatif des procédures.

## Evolution du nombre de cas par cas plans-programmes de 2017 à 2020



Cette diminution est observée sur l'ensemble des plans et des programmes en étant toutefois très marquée sur l'élaboration et la révision des PLUi pour lesquelles seulement trois dossiers ont été examinés contrairement à 2019 qui avait amorcé une augmentation de ces dossiers. Aucune tendance significative n'est observée pour les autres domaines, hormis une diminution moins marquée sur le nombre de dossiers de cas par cas relatif à l'élaboration ou la révision de zonages d'assainissement, qui avait quasiment triplé en 2018 par rapport à 2017<sup>6</sup>.

Le taux global de soumission à évaluation environnementale a légèrement diminué par rapport à 2019 : près de 22 % contre 25 % en 2019 (mais 22 % en 2018). Cette diminution est essentiellement due à la part moins élevée de PLUi en élaboration ou en révision dans le nombre total de dossiers à traiter (2,7 % en 2020 contre 7,1 % en 2019), leurs taux de soumission ayant été élevés les années passées (70 % en 2019 et 75 % en 2018).

En revanche, il est observé un taux de soumission des PLU en élaboration ou en révision qui croît fortement à 56 % alors qu'il était de 43 % en 2019 et 41 % en 2018.

Le nombre total de recours gracieux recule encore par rapport à 2019 (et 2018, 2017), avec un maintien de la soumission pour deux dossiers sur trois.

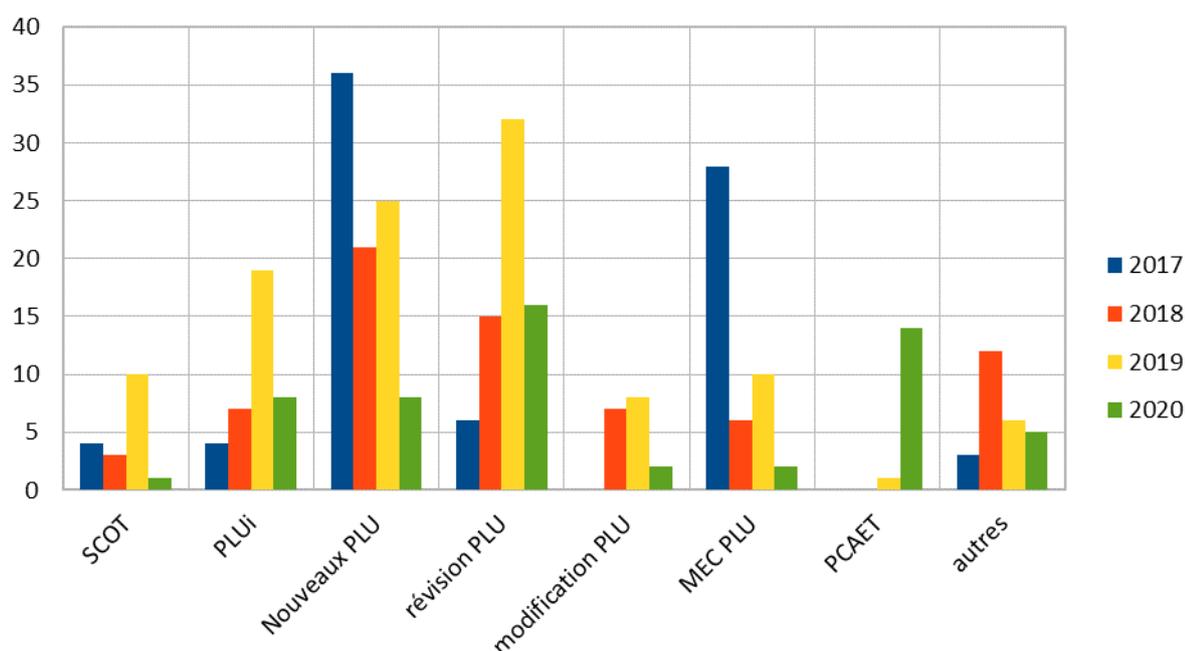
<sup>6</sup> Il y avait eu de nombreux dossiers de révision de zonages d'assainissement en particulier sur le territoire d'un syndicat dans l'Aisne, et le nombre de nouveaux zonages avait également doublé, un très gros syndicat d'eau et d'assainissement ayant décidé de définir des zonages d'assainissement sur les nombreuses communes dont il gère l'assainissement et qui en était dépourvues

**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 <sup>7</sup> PLU	PCAET	Autres	Total dossiers	Évolution 2020/2019
<b>Délibérés</b>	1 <sup>8</sup>	6	5	10	2	2	12	4	<b>42</b>	-48 %
<b>Délégués</b>	0	2	0	6	0	0	2	1	<b>11</b>	-8 %
<b>Total avis explicites</b>	1	8	5	16	2	2	14	5	<b>53</b>	-43 %
<b>Avis tacites*</b>	0	0	3	0	0	0	0	0	<b>3</b>	-84 %
<b>Total avis</b>	<b>1</b>	<b>8<sup>9</sup></b>	<b>8</b>	<b>16</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>14</b>	<b>5</b>	<b>56</b>	-50 %
<b>Evolution 2020/2019</b>	-90 %	-58 %	-68 %	-50 %	-75 %	-80 %	+140 %	-17 %		

\* L'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.

**Evolution du nombre d'avis plans-programmes de 2017 à 2020**



7 Mise en compatibilité

8 Une révision

9 Dont sept nouveaux PLUi

Pour ce qui concerne les avis plans-programmes, par rapport au bilan de l'année 2019, on note :

- une forte diminution du nombre d'avis rendus, de 90 % sur les SCoT, de 68 à 50 % sur respectivement les nouveaux et les révisions de PLU, de 58 % sur les PLUi ;
- une très forte augmentation, de 140 %, des avis rendus sur les PCAET, qui représentent plus d'un quart des avis explicites (aucun tacite) ;
- les avis rendus par délégation représentent 20 % des avis rendus (+8 % par rapport à 2019), l'augmentation du nombre d'avis rendus en délégation est liée aux difficultés plus importantes d'organisation à compter de mars 2020 avec le confinement et le télétravail généralisé ;
- une diminution significative du nombre d'avis tacites en 2020, après les augmentations survenues en 2019 et 2018, leur proportion représentant 5 % des avis rendus sur les plans-programmes (16,9 % en 2019 et 17,8 % en 2018), en lien avec la réduction du nombre de dossiers à traiter.

Comme en 2019 et 2018, la MRAe rend essentiellement des avis qu'elle dénomme ciblés<sup>10</sup>, qui peuvent néanmoins concerner un nombre d'enjeux élevé (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 110 décisions, soit 43 % de moins qu'en 2019, et a reçu pour avis 56 dossiers de plans-programmes soit 50 % de moins qu'en 2019 et 23 % de moins qu'en 2018. La MRAe, avec l'appui du pôle autorité environnementale de la DREAL, s'est attachée à privilégier les avis délibérés collégalement (plus de 80 %) et a diminué fortement le taux d'avis tacites (5 % au total).

Pour ce qui concerne les cadrages préalables, la MRAe a privilégié le principe des réunions de cadrage avec les maîtres d'ouvrage, et a mandaté le service de la DREAL sur quatre cadrages.

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

La MRAe a décidé de soumettre à évaluation environnementale 22 % des dossiers de « plans-programmes » dont elle a été saisie. Ces décisions de soumission ont concerné essentiellement les dossiers de PLU en élaboration ou en révision (67 % des décisions de soumission).

Les causes principales de décision de soumission sont similaires à celles des années passées :

- une consommation d'espace élevée, et d'autant plus si elle concerne des zones de prairies ;
- des urbanisations prévues sur des zones à risque d'inondation (notamment aléa moyen à fort de remontée de nappes, fond de talweg...) ;
- des impacts potentiels sur la biodiversité ou sur des espaces naturels à protéger (zones humides, espèces protégées, corridors biologiques, etc.) ;
- des risques technologiques ou de sols pollués qui paraissent insuffisamment pris en compte.

---

<sup>10</sup> 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.

Moins couramment, les motivations peuvent concerner :

- une urbanisation en périmètre rapproché de protection de captage ;
- des capacités d'assainissement et d'alimentation en eau potable à vérifier au regard des évolutions de population projetées ;
- la protection du patrimoine ou des paysages ;
- des risques technologiques ou de sols pollués qui paraissent insuffisamment pris en compte.

Et parfois :

- des interrogations sur la prise en compte des nuisances sonores ;
- un besoin d'approfondir la stratégie en matière de mobilité et déplacements.

Pour ce qui concerne les zonages d'assainissement, pour lesquels il est souvent prévu le développement de l'assainissement non collectif, la MRAe s'attache notamment à vérifier l'aptitude des sols à accueillir des filières de traitement des eaux usées domestiques individuelles. Aucun cas de soumission n'est relevé en 2020.

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.

La MRAe demande 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 2020, quelques exemples ont montré l'impact positif des décisions prises par la MRAe sur l'évolution du contenu de projets de PLU, constaté soit dans le cadre d'un nouvel examen au cas-par-cas, soit à l'occasion de l'examen du dossier d'évaluation environnementale suite à la soumission.

A contrario, malheureusement, la MRAe a pu relever à de nombreuses reprises que, dans l'évaluation environnementale qui suit la décision de soumission, des enjeux pourtant explicitement signalés dans cette dernière ne sont même pas étudiés.

### → Les enseignements à retirer des avis plans-programmes

Les points suivants ont été soulignés très régulièrement par la MRAe en 2020 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, des indicateurs de suivi qui le plus souvent ne sont pas assortis d'une valeur initiale<sup>11</sup>, ni d'un état de référence<sup>12</sup> et d'un objectif de résultat<sup>13</sup>;
- les carences de l'analyse de l'articulation du « plan-programme » avec les différentes

---

11 Valeur initiale : valeur au moment de l'approbation du plan-programme

12 Valeur de référence : seuil réglementaire, norme, moyenne

13 Objectif de résultat : objectifs à atteindre pour chacun de ces indicateurs au terme du plan-programme

planifications environnementales<sup>14</sup>, notamment l'insuffisance de ces analyses vis-à-vis des documents relatifs à la prévention des risques (PGRI<sup>15</sup> 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 étant considérées 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 depuis 2018) ;
- une qualité formelle insuffisante avec des structures peu lisibles et des incohérences entre les pièces du dossier dans les chiffres donnés, notamment en matière de consommation d'espace et d'objectifs d'urbanisation ;
- 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 défectueuse ; 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 la qualité de l'air, l'énergie et au changement climatique sont très souvent absents ou examinés de façon sommaire, et la MRAe s'efforce de faire passer un certain nombre de messages sur ces thématiques.

### **Focus sur les PCAET**

Les dossiers de PCAET, étudiés en grand nombre en 2020, présentent :

- de manière assez systématique des objectifs avec des trajectoires inférieures à la trajectoire nationale (notamment sur le développement des énergies renouvelables, la diminution de la consommation d'énergie, celle des émissions atmosphériques, l'atteinte de la neutralité carbone en 2050...), ce qui est acceptable mais devrait être justifié au regard de la situation du territoire. Des approches en backcasting<sup>16</sup> permettant d'estimer les efforts qui seraient nécessaires pour les respecter et ensuite expliciter les écarts pourraient être développées. Par ailleurs, n'est pas distingué ce qui relève du champ d'action du PCAET de ce qui relève d'actions de niveau national ou européen ;
- parfois néanmoins des objectifs de développement des énergies renouvelables plus ambitieux que les objectifs nationaux (et parfois de réduction des émissions de gaz à effet de serre) ;
- peu d'analyse et de stratégie pour envisager la neutralité carbone d'ici à 2050, souvent du fait de l'époque de lancement de l'élaboration du PCAET ;
- une absence de bilan des plans d'actions précédents, alors qu'un grand nombre de territoires ont

<sup>14</sup> SRCE, SRCAE, SDAGE, PGRI, chartes de parcs naturels régionaux etc

<sup>15</sup> Plan de gestion des risques d'inondation

<sup>16</sup> Démarche partant de l'objectif ou la cible à atteindre pour définir les actions

fait l'objet précédemment d'un PCET (plan climat énergie territorial);

- des plans d'actions souvent justifiés au regard des possibilités d'actions identifiées dans le diagnostic mais sans évaluation des gains attendus sur la réduction de la consommation énergétique, des émissions de gaz à effet de serre, des polluants et la production d'énergies renouvelables, et par conséquent aucune démonstration que les actions permettront de se situer sur la bonne trajectoire pour atteindre les objectifs définis ;

- une absence de chiffrage des coûts et des mesures prises pour éviter ou réduire les impacts et de démonstration de leur efficacité.

Au niveau de l'évaluation environnementale, les principaux effets négatifs potentiels des futurs PCAET sur les différentes composantes de l'environnement et de la santé sont souvent présentés de manière succincte. L'analyse des effets antagonistes et a contrario des co-bénéfices est peu développée (par exemple, impact de la méthanisation sur les sols via les épandages de digestats).

La MRAe note régulièrement que les PCAET ne font pas assez le lien avec les plans locaux d'urbanisme intercommunaux existants ou en cours d'élaboration et n'intègrent pas assez l'aménagement urbain. Les plans locaux d'urbanisme intercommunaux qui peuvent couvrir le territoire du PCAET sont souvent consommateurs d'espace, ce qui risque d'accentuer le déstockage de carbone.

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. Pourtant, force est de constater que les points soulevés par la MRAe se répètent d'une année à l'autre.

Comme déjà exprimé en 2019 et 2018, la réalisation d'une évaluation environnementale est perçue d'une manière générale 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. Il est à noter que l'impact des cadrages préalables rendus à la demande des collectivités<sup>17</sup> sur la qualité de l'évaluation environnementale et du projet est difficile à appréhender.

---

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

## IV – Activité de la MRAe sur les projets

### → Les statistiques relatives aux projets

Les chiffres principaux de l'activité relative aux projets en 2020 sont les suivants :

**Tableau n°3 : statistiques pour les avis projets**

Nombre d'avis	Délibérés	Délégués	Total avis explicites	Tacites	Total dossiers	Evolution 2020/2019
<b>ICPE dont :</b>	56	33	<b>89</b>	14	<b>103</b>	<b>-15 %</b>
Éoliennes	23	21	44	5	49	-14,00 %
Carrières	5	1	6	0	6	-25 %
Déchets	6	2	8	1	9	+80 %
Élevages	0	1	1	0	1	-99 %
Industrielles et IAA (hors logistique)	10	3	13	8	21	+17 %
Logistique et entrepôts	12	5	17	0	17	-11 %
<b>Énergies renouvelables</b> (hors éoliennes)	1	0	<b>1</b>	2	<b>3</b>	<b>-25 %</b>
<b>Aménagements</b>						
ZAC et autres aménagement urbains	11 <sup>19</sup>	4	<b>15</b>	3	<b>18</b>	<b>-42 %</b>
Aménagements ruraux <sup>18</sup>	2	1	<b>3</b>	0	<b>3</b>	<b>-40 %</b>
<b>Infrastructures</b>	1	0	<b>1</b>	0	<b>1</b>	<b>-50 %</b>
<b>Milieux aquatiques et littoraux</b>	3	4	<b>7</b>	3	<b>10</b>	<b>+67 %</b>
<i>dont IOTA</i>	3	4	<b>7</b>	3	<b>10</b>	
<b>Autres</b>	0	0	<b>0</b>	1	<b>1</b>	
<b>TOTAL</b>	74	42	<b>116</b>	23	<b>139</b>	<b>-17%</b>
<b>Evolution 2020/2019</b>	+4 %	-34 %	<b>-14,00 %</b>	-30 %		

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

19 Dont un parc d'attraction

Le nombre de dossiers reçus a diminué de 17 %, dans une proportion plus faible que celui des dossiers plans-programmes. Le nombre d'avis délibérés en collégial augmente par rapport à 2019, ceci s'accompagnant d'une diminution du taux de recours à la délégation (de 47 % des avis exprimés en 2019 à 36 % en 2020) et du taux d'avis tacites (de 19,6 % des dossiers reçus en 2019 à 16,5 % en 2020). Il convient de rappeler que, dans la mesure du possible, la MRAe sélectionne les dossiers sur lesquelles elle n'exprimera pas d'observations : a priori des dossiers sur lesquels les enjeux sont plus limités.

Les dossiers d'éoliennes représentent une part toujours importante du nombre de dossiers reçus, toutefois légèrement en baisse par rapport à 2019. Leur poids dans le total des avis explicites s'élève à 38 %.

Ensuite viennent les entrepôts logistiques et les ZAC et aménagements urbains, pour 28 % des avis explicites. Leur part est stable par rapport à 2019.

La MRAe a eu également à traiter un nombre significativement plus élevé en 2020 qu'en 2019 de modifications d'installations de traitement de déchets, ainsi que de dossiers pour des installations, ouvrages, travaux ou activités dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques (IOTA).

Les avis en délégation, dont le taux est supérieur à ce qui est pratiqué pour les plans-programmes, portent prioritairement sur des types de dossiers sur lesquels des doctrines ont été débattues en amont, afin de réserver les délibérations collégiales en séance à des dossiers plus complexes ou sur des objets nouveaux. Ainsi, la moitié des avis délégués concernent des projets éoliens, la MRAe ayant en effet adopté un plan type d'avis ciblé sur les enjeux principaux, qui permet de davantage déléguer sur ce type de dossier. Les délais à respecter plus contraints sur les projets<sup>20</sup> expliquent pour partie également cette différence avec les plans-programmes dans la pratique de la délégation.

## → Les enseignements à retirer des avis

Les projets de parcs éoliens représentent plus du tiers des dossiers reçus. Un élément majeur est la densité de plus en plus forte de parcs éoliens, avec des nouveaux parcs présentés plus fréquemment à proximité immédiate de parcs existants et un risque accru de situations d'encercllement. Sur les projets analysés, les enjeux liés aux chiroptères et à l'avifaune restent les enjeux principaux sur lesquels des progrès sont encore attendus, et l'enjeu paysager est le plus difficile à traiter. Les analyses de scénarios alternatifs, notamment en termes de localisation ou d'harmonisation avec les parcs voisins, sont souvent insuffisantes. Cette année encore, où le nombre de dossiers à examiner s'est maintenu à un niveau élevé, la MRAe ne peut que regretter l'absence de schéma d'ensemble et de recherche de cohérence territoriale, et de ne pouvoir que traiter des projets arrivant au coup par coup et par des opérateurs différents, conduisant à des territoires pouvant compter plus de 200 machines dans un rayon de 15 à 20 kilomètres.

Dans les projets de bâtiments logistiques et de zones d'aménagement concerté, qui ensemble font 28 % des dossiers reçus, les enjeux liés à la consommation d'espace, et notamment à l'imperméabilisation, au trafic routier et à ses conséquences sur le bruit et la qualité de l'air, et aux émissions de gaz à effet de serre et à l'utilisation des énergies renouvelables, sont en général insuffisamment analysés ou pris en compte.

D'une manière générale, les points suivants, similaires à ceux signalés les années passées, sont régulièrement relevés par la MRAe dans les dossiers projets :

---

<sup>20</sup> Deux mois de délai pour rendre un avis sur le dossier reçu complet contre trois mois pour les plans-programmes.

- des carences dans l'analyse de l'articulation du projet avec les différentes planifications environnementales , 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 du territoire ou du devenir d'installations existantes ;
- des carences dans la recherche de réduction de la consommation d'espace et des conséquences de l'imperméabilisation des sols ;
- des insuffisances dans la caractérisation des zones humides et dans leur préservation ;
- des absences d'impacts sur la ressource en eau ou la qualité des sols à démontrer ;
- 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, ou n'assurent pas le maintien des fonctionnalités écologiques perdues qui n'ont pas été suffisamment étudiées, et leur mise en œuvre n'est pas garantie ;
- les volets relatifs à l'énergie, au changement climatique, à la qualité de l'air, sont 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 et internationaux qui sont une réduction des émissions. Des études sur le développement des énergies renouvelables sont présentes dans certains dossiers projets, mais se limitent à des analyses de potentialités sans servir le projet ;
- l'analyse des impacts du trafic routier généré par les projets est souvent insuffisante. Cette analyse se cantonne en général au trafic routier dans l'enceinte ou à proximité immédiate du projet sans prendre en considération le trafic lié à l'accès au site. Les possibilités de desserte ferrée ou par voie navigable sont rarement étudiées.

## V – Relations de la MRAe avec ses interlocuteurs

### → Les relations régionales

Le contexte de la crise sanitaire n'a pas favorisé les échanges. Néanmoins, la présidente de la MRAe a eu plusieurs entretiens avec les services du Conseil régional et ceux de la préfecture de région pour envisager l'agenda et l'organisation de la consultation de la MRAe sur les dossiers de la nouvelle génération des programmes opérationnels européens.

La MRAe avait prévu en 2020 d'engager une étude sur la façon dont ses avis sont perçus, et les suites qui leur sont données. L'action n'a pas pu être réalisée en raison des contraintes liées à la crise sanitaire. Elle a été reportée et se déroule en 2021.

### → Les relations entre la MRAe et le niveau national

Le décret n°2020-1029 du 11 août 2020 modifiant le décret n°2015-1229 du 2 octobre 2015 relatif au Conseil général de l'environnement et du développement durable crée la « conférence des autorités environnementales », placée sous la présidence du vice-président du CGEDD. Elle vise à faciliter les échanges de bonnes pratiques et encourager l'harmonisation des interprétations et des méthodes entre entités assurant des missions d'autorité environnementale.

Cette conférence prend ainsi la suite du collège des présidents de MRAe, mis en place début 2019, présidé par la vice-présidente du CGEDD, dont l'objectif était l'échange d'expériences et le travail collectif pour l'harmonisation et l'amélioration des pratiques.

La MRAe Hauts-de-France a participé dans ce cadre à un groupe de travail sur les avis sur les projets éoliens et à un autre sur la prise en compte de la thématique climat dans les dossiers et les avis des autorités environnementales (Ae et MRAe), dont les conclusions seront rendues en 2021.

## En conclusion

L'activité de la MRAe a diminué en 2020 sur les plans-programmes, tant pour les décisions que les avis, mais s'est maintenue à un niveau élevé sur les avis projets. La baisse d'activité sur les plans-programmes est a priori liée essentiellement au renouvellement des exécutifs locaux en 2020, et peut avoir été renforcée par la crise sanitaire qui a ralenti les procédures.

La MRAe et le service d'appui de la DREAL ont développé très largement le télétravail pour répondre aux besoins de tenue des réunions et de consultation sur les dossiers à instruire. L'activité et les productions de la MRAe n'ont cependant été que très peu pénalisées par ces nouvelles méthodes de travail mises en œuvre en urgence et sans disposer au démarrage de l'ensemble de la ressource nécessaire, grâce à l'implication du service d'appui de la DREAL et des membres de la MRAe.

Ainsi, le taux de tacites a diminué et le recours aux délégations, surtout pour les projets, a été

contenu. La MRAe est ainsi parvenue à maintenir la collégialité, garante de sa valeur ajoutée et de son indépendance.

Dans un souci d'amélioration continue, une des priorités de la MRAe est de retrouver des facultés de prise de recul sur son fonctionnement, en lien avec le service d'appui de la DREAL. Ceci suppose une sécurisation/consolidation des moyens consacrés à l'exercice de l'autorité environnementale.

Grâce à l'étude lancée en 2021 sur les suites données à ses avis, aux échanges qui en résulteront et aux enseignements qui en seront tirés, la MRAe espère également renforcer son efficacité au service des porteurs de projets et des citoyens pour une meilleure prise en compte de l'environnement et de la santé.

## Annexe 1

### Rappel de la réforme de l'autorité environnementale en 2016 et 2020

Les directives 2001/42/CE dite « plans et programmes » et 2011/92/UE dite directive « projets », transposées en droit français, prévoient qu'une « autorité... à responsabilités spécifiques en matière d'environnement » formule un avis sur l'évaluation environnementale établie par le responsable du « plan-programme » ou du projet.

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 avait mis en place une réforme de l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement pour les plans, schémas et programmes ainsi que pour les documents d'urbanisme relevant du champ de l'évaluation environnementale, notamment en confiant la compétence d'autorité environnementale au niveau local à une nouvelle autorité, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable<sup>21</sup>. Il avait aussi 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)<sup>22</sup>.

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, le nouveau décret n° 2020-844 du 3 juillet 2020 relatif à l'autorité environnementale et à l'autorité chargée de l'examen au cas par cas a été publié au journal officiel le 4 juillet 2020. Le texte :

- prévoit une réforme de l'autorité environnementale et de l'autorité chargée de mener l'examen au cas par cas pour les projets relevant du champ de l'évaluation environnementale ;
- distingue autorité chargée de l'examen au cas par cas des projets et autorité environnementale. Il prévoit un dispositif de prévention des conflits d'intérêts pour ces autorités ;
- maintient la compétence du préfet de région pour mener, dans la plupart des cas, l'examen au cas par cas des projets qui ne relèvent ni du ministre chargé de l'environnement ni de l'Ae du CGEDD ;
- confie à la mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (MRAe) la compétence d'autorité environnementale pour ces mêmes projets.

Le décret n°2020-1029 du 11 août 2020 modifie le décret relatif au CGEDD pour adapter les modalités de fonctionnement de l'Ae et des MRAe du CGEDD.

---

21 Le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) est le service d'audit, d'inspection et d'évaluation des ministères en charge de l'écologie et de la cohésion sociale

22 Le décret prévoyait 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.

## 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 Maignon 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 Philippe Gratadour, polytechnicien, ingénieur général des Ponts, des Eaux et des Forêts, a été responsable de services de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre de projets routiers, directeur des transports à la Région Rhône-Alpes, sous-directeur de l'action internationale au ministère de l'Équipement, chargé de mission grands projets aéroportuaires puis sous-directeur de l'Europe et de l'international à la direction générale de l'aviation civile. Depuis fin 2018, il est membre du Conseil général de l'environnement et du développement durable. Il est membre de la MRAe Haut-de-France depuis mai 2019.

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'Écologie, de l'Énergie, 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 de 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, a été désignée le 16 octobre 2017 membre suppléante de la MRAe Haut-de-France, jusqu'en juin 2020.

Madame Hélène Foucher, ingénieure agronome, ingénieure générale des ponts des eaux et des forêts, a travaillé en coopération au Sénégal sur le développement agrosylvopastoral intégré au Sahel, puis au Sgar de Basse-Normandie sur les dossiers agriculture, pêche et environnement et à la Diren de Basse-Normandie sur la façade maritime. Elle a également occupé plusieurs postes en collectivité territoriale : directrice du Pnr des marais du Cotentin et du Bessin, directrice de l'environnement et du cadre de vie à la ville de Caen, directrice du cycle de l'eau à la Communauté urbaine caen la mer et directrice générale du syndicat Eau du bassin caennais et enfin adjointe au directeur général, en charge de la coordination de l'espace publique à la Communauté urbaine caen la mer. Depuis juin 2020, elle est membre du Conseil général de l'environnement et du développement durable et membre de la MRAe Haut-de-France.

Monsieur Pierre Noualhaguet, ingénieur divisionnaire de l'industrie et des mines, a commencé sa carrière dans un laboratoire de recherche et développement en imagerie médicale sur des travaux de conception et réalisation de tubes à rayons X. En 1992, il intègre l'administration et occupe plusieurs postes successivement en DRIRE et DREAL, dans les domaines de l'environnement, de la sécurité, et de l'industrie dans les régions Limousin, Pays de Loire et Corse. Durant 20 ans, il

exercera plusieurs postes d'inspecteur des installations classées. En 2012, il occupe un poste à l'Autorité de sûreté nucléaire à Paris, plus particulièrement chargé de l'expertise et de la recherche. En 2019, il est recruté par le CGEDD comme chargé de mission dans les missions régionales d'autorité environnementale Hauts-de-France et Centre-Val de Loire, et est nommé membre de la MRAe Hauts-de-France en août 2020.

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. Elle est membre de la MRAe Hauts-de-France depuis sa création jusqu'en avril 2020.

M. Christophe Bacholle, environnementaliste de formation (1981) a d'abord été agriculteur maraîcher en agriculture biologique puis a rejoint une entreprise spécialisée dans l'épandage de déchets organiques urbains et agro-industriels pour y exercer des fonctions opérationnelles et fonctionnelles. Il a ensuite été consultant agro-environnement et a réalisé à ce titre des études relatives au retour au sol des matières et déchets organiques, à leur traitement par compostage ou par méthanisation, portant tant sur des enjeux économiques qu'environnementaux notamment pour l'Ademe, l'Ineris et la Commission Européenne. Il est commissaire enquêteur dans le département de l'Oise depuis 2006 et est également garant au sein de la CNDP.