



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ

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

Rapport d'activité 2020 de la MRAe Bourgogne-Franche-Comté

Mars 2021



Crédit photo : MRAeBFC

Sommaire

Le cadre juridique de l'exercice de l'autorité environnementale.....	3
Le cadre juridique modifié par le décret du 3 juillet 2020 qui distingue l'autorité chargée de l'examen au cas par cas.....	3
Plans/programmes.....	3
Projets.....	4
Les avis de l'autorité environnementale.....	4
Les décisions de l'autorité environnementale.....	5
Composition de l'Ae et des MR Ae.....	5
La fonction des autorités environnementales.....	6
Méthodes et fonctionnement de l'Ae et des MR Ae.....	7
Un fonctionnement respectueux des principes posés par la réforme d'avril 2016.....	8
Le bilan chiffré.....	9
Quelques éléments qualitatifs issus des avis émis.....	12
Les avis sur plans et programmes.....	12
Les avis sur projets.....	13
Communication.....	15
Aspects humains et matériels.....	15

L'attention du lecteur est attirée sur le fait que la première partie de ce rapport est un rappel du cadre national et la seconde reflète plus spécifiquement l'activité en Bourgogne-Franche-Comté

Le cadre juridique de l'exercice de l'autorité environnementale

Le cadre juridique modifié par le décret du 3 juillet 2020 qui distingue l'autorité chargée de l'examen au cas par cas

Les avis et décisions de l'autorité environnementale sont établis en application de deux directives de l'Union européenne¹ transposées en droit français². Le droit français a été profondément modifié en 2016 par les dispositions de l'ordonnance n°2016-1058 du 3 août 2016³, et par les décrets n° 2016-519 du 28 avril 2016 et n° 2016-1110 du 11 août 2016⁴.

L'entrée en vigueur de ces textes s'est échelonnée entre le 12 mai 2016 et le 17 mai 2017.

La loi n° 2009-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat et le décret d'application du 3 juillet 2020 complètent le cadre juridique en traitant de l'autorité environnementale des projets et de l'autorité exerçant l'examen au cas par cas.

Certains projets et plans/programmes⁵ sont soumis à évaluation environnementale en fonction de leurs caractéristiques propres et de leurs impacts potentiels sur les milieux qu'ils affectent.

Ces évaluations sont réalisées sous la responsabilité des pétitionnaires eux-mêmes. Les évaluations environnementales ont vocation à être proportionnées à l'importance et aux effets du projet ou du plan/programme ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone concernée.

Pour permettre au public d'être correctement informé au moment de sa consultation et, afin qu'il puisse participer à l'élaboration de la décision, il est prévu qu'une « autorité environnementale » rende un avis public sur la qualité des évaluations et la bonne prise en compte de l'environnement par les projets et les plans/programmes évalués.

La formation d'autorité environnementale (Ae) et les missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) exercent cette compétence sur les évaluations environnementales de tous les plans/programmes et les projets.

Le ministre chargé de l'environnement peut, par décision motivée au regard de la complexité et des enjeux environnementaux du dossier, confier à la formation d'autorité environnementale du CGEDD (Ae) la charge de se prononcer en lieu et place de la MRAe territorialement compétente.

En application du V bis de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de l'article 31 de la loi n° 2009-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, le décret du 3 juillet 2020 distingue autorité chargée de l'examen au cas par cas et autorité environnementale. Il maintient la compétence du préfet de région pour mener, dans la plupart des cas, l'examen au cas par cas des projets locaux et 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.

Lorsque l'autorité chargée de l'examen au cas par cas estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts, elle confie, sans délai, cet examen à l'autorité environnementale (Ae ou MRAe selon les cas).

Plans/programmes

L'Ae était, jusqu'en 2016, compétente sur une liste assez limitée de plans/programmes initialement définis par le décret n°2012-616 du 2 mai 2012. Tirant les conséquences de

1 Cf. directive 85/337/CEE dite « projets » (codifiée par la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011), et directive 2001/42/CE dite « plans et programmes »).

2 La directive 2011/92/UE a été amendée en 2014 par la directive 2014/52/UE du 16 avril 2014 dont la limite de transposition par les Etats membres est fixée au 16 mai 2017.

3 Codifiées aux articles L.122-1 à L.122-14 du code de l'environnement et L.104-1 à L.104-8 du code de l'urbanisme

4 Codifiées aux articles R.122-1 à R.122-28 du code de l'environnement et R.104-1 à R.104-33 du code de l'urbanisme

5 Dans toute la suite, l'expression "plans/programmes" fait référence à tous les schémas, plans, programmes et autres documents de planification (documents d'urbanisme notamment) devant faire l'objet d'une évaluation environnementale

jurisprudences tant de la Cour de justice de l'Union européenne que du Conseil d'État⁶, relatives à la nécessité de mettre en place des autorités environnementales disposant d'une autonomie réelle et pourvue de moyens administratifs et financiers qui leur soient propres, le décret n°2016-519 du 28 avril 2016 a créé les missions régionales d'autorité environnementale du CGEDD (MRAe). Ce décret a également modifié la liste des plans/programmes soumis à évaluation environnementale, en ouvrant par ailleurs la possibilité pour le ministre en charge de l'environnement de soumettre à évaluation environnementale systématique ou après un examen au cas par cas une catégorie de plans/programmes ne figurant pas sur cette liste.

Le décret a ainsi principalement transféré la compétence d'autorité environnementale, lorsqu'elle était antérieurement confiée aux préfets de région ou aux préfets de département, à la formation d'autorité environnementale du CGEDD (Ae) ou aux MRAe, selon la nature des plans/programmes.

Depuis le 12 mai 2016 (date de l'arrêté nommant les membres des MRAe) :

- l'Ae est compétente pour les plans/programmes dont le périmètre excède les limites territoriales d'une région ou qui donnent lieu à une approbation par décret ou à une décision ministérielle, ainsi que pour certains autres plans/programmes pour garantir l'indépendance de l'autorité environnementale vis-à-vis des autorités qui les élaborent ou les approuvent (schémas environnementaux, forestiers ou maritimes notamment) ;
- la MRAe est compétente pour tous les autres plans/programmes (la plupart des documents d'urbanisme notamment).

Par une première décision n°400420 du 19 juillet 2017, le Conseil d'État a annulé les articles R.104-1 à R.104-16 du code de l'urbanisme « *en ce qu'ils n'imposent pas la réalisation d'une évaluation environnementale dans tous les cas où, d'une part, les évolutions apportées au plan local d'urbanisme par la procédure de la modification et, d'autre part, la mise en compatibilité d'un document local d'urbanisme avec un document d'urbanisme supérieur, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement au sens de l'annexe II de la directive 2001/42/ CE du 27 juin 2001* ».

Par sa décision n°400559 du 6 décembre 2017, le Conseil d'État a par ailleurs considéré que la mise en place des MRAe satisfaisait aux exigences du droit européen. Il précise ainsi que « *les missions régionales d'autorité environnementale doivent être regardées comme disposant d'une autonomie réelle, les mettant en mesure de remplir la mission de consultation qui leur est confiée et de donner un avis objectif sur les projets, plans et programmes qui leur sont soumis* ».

Projets

Les MRAe s'étaient vu confier la compétence d'autorité environnementale pour certains projets ayant fait l'objet d'un débat public et ne relevant pas de la compétence de l'Ae ou du ministre chargé de l'environnement.

Par sa décision n°400559 du 6 décembre 2017, le Conseil d'État a annulé le 1° de l'article 1er du décret n°2016-519 en tant qu'il maintenait, pour les autres projets, la désignation du préfet de région en qualité d'autorité environnementale, nécessitant la mise en place d'un fonctionnement transitoire, dans l'attente de la modification du code de l'environnement. Depuis 2018, les MRAe ont été saisies pour avis sur les projets relevant précédemment des préfets de région ; ceux-ci continuant à prendre les décisions après examen au cas par cas pendant cette période transitoire.

Le décret du 3 juillet 2020 a entériné cette distinction.

Les avis de l'autorité environnementale

Les avis de l'autorité environnementale visent à améliorer la qualité du processus d'évaluation environnementale quel que soit leur objet (projet, plan/programme), et la prise en compte de l'environnement. Ils portent sur la qualité du rapport de maintien (ou étude d'impact) qui rend compte de cette démarche, et analysent la façon dont l'environnement a été pris en compte par le projet ou le plan /programme.

Ils sont publics et s'adressent :

- à la personne responsable ou au maître d'ouvrage, généralement assisté d'un ou plusieurs

⁶ Arrêt CJUE C-474/10 « Seaport » du 20 octobre 2011 et décision CE - Association FNE - 3 novembre 2016 - 360212.

bureaux d'étude, qui a conduit la démarche et qui a préparé les documents soumis à l'autorité environnementale ;

– au public, conformément au principe de participation et au droit d'accès à l'information environnementale, afin de l'éclairer et lui permettre ainsi de prendre part plus facilement 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, dans le cadre d'un processus itératif, la conception des projets ou plans/programmes et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur ceux-ci.

Dans cet esprit, ce sont des **avis consultatifs** : 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, pour ce qui concerne le champ de l'environnement. Ce dernier 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), et s'intéressant aux effets qu'ils 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 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 et de pertinence des hypothèses retenues et des résultats présentés, de sorte que ces éléments soient à la fois exacts et compréhensibles.

Les décisions de l'autorité environnementale

Certains projets et plans/programmes relèvent d'un examen au cas par cas. Dans ce cas, l'autorité en charge de l'examen au cas par cas est saisie par le maître d'ouvrage d'un dossier présentant le projet afin de déterminer si celui-ci doit être soumis à évaluation environnementale.

Les autorités environnementales sont en charge de l'examen au cas par cas pour les plans/programmes, les préfets de région restant l'autorité compétente sur les projets locaux. La formation d'autorité environnementale du CGEDD est en charge de l'examen au cas par cas des projets élaborés par les services ou établissements publics de l'État relevant du ministre chargé de l'environnement ou agissant dans les domaines relevant des attributions de ce dernier et par SNCF Réseaux.

Les motivations de ces décisions concernant les plans et programmes s'appuient sur deux grands types de considérants : les caractéristiques de la modification du plan/programme, d'une part, les caractéristiques des incidences et des zones susceptibles d'être touchées, d'autre part⁷.

Seules les décisions soumettant un projet à étude d'impact ou un plan/programme à évaluation environnementale sont susceptibles de faire juridiquement grief. Les avis de l'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. Les décisions de « non soumission » n'interdisent pas aux pétitionnaires de réaliser une étude d'impact ou une évaluation environnementale, lorsqu'ils l'estiment opportun, voire de solliciter un avis d'autorité environnementale.

Composition de l'Ae et des MRAe

Les autorités environnementales du CGEDD sont composées de membres permanents et de chargés de mission du CGEDD et de membres associés⁸ nommés pour une durée de trois ans renouvelable par le ministre chargé de l'environnement.

⁷ En référence aux deux catégories de critères de l'annexe II de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001.

⁸ Les membres associés sont des personnalités qualifiées, choisies en raison de leurs compétences en matière d'environnement et, pour ceux de MRAe, de leur connaissance des enjeux environnementaux de la région concernée.

En Bourgogne-Franche-Comté, la MRAe a été composée en 2020 de :

Monique NOVAT, ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts, membre permanent du CGEDD et présidente de la MRAe ;

Joël PRILLARD, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, membre permanent du CGEDD ;

Bruno LHUISSIER, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, membre permanent du CGEDD (jusqu'à fin février 2020) ;

Jean-Marc CHASTEL, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, membre permanent du CGEDD (du 1er mai 2020 au 31 décembre 2020) ;

Yves MAJCHRZAK, ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts, chargé de mission du CGEDD (à compter du 11 août 2020) ;

Hervé RICHARD, chercheur CNRS, membre associé ;

Aurélie TOMADINI, maître de conférences en droit public, membre associé ;

Bernard FRESLIER, ingénieur en chef des TPE retraité, membre associé.



De gauche à droite : Bernard Freslier, Yves Majchrzak, Monique Novat, Joël Prillard, Hervé Richard, Aurélie Tomadini

La fonction des autorités environnementales

La fonction des autorités environnementales est celle de garants indépendants qui doivent attester de la bonne prise en compte des enjeux environnementaux par les pétitionnaires et les autorités décisionnelles. La crédibilité du garant nécessite donc l'absence de tout lien avec ces derniers.

C'est ce qui a conduit à mettre en place des instances dédiées, adossées au CGEDD, dotées de règles de fonctionnement spécifiques préservant leur autonomie de jugement et d'expression vis-à-vis de tous ceux qui ont contribué à l'élaboration du projet ou du plan/programme, ainsi que vis-à-vis des services de l'État chargés de leur instruction.

Les méthodes de travail de l'Ae ont été mises en place, dès sa création en 2009. Elles ont largement inspiré celles des MRAe à l'occasion de leur création. Le décret 2020-1029 du 11 août 2020 modifiant le décret du 2 octobre 2015 relatif au CGEDD prévoit que désormais chaque autorité environnementale (Ae et MRAe) adopte un règlement intérieur et l'arrêté du 11 août 2020 fournit un référentiel des principes d'organisation et de fonctionnement des missions régionales d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (MRAe).

Le fonctionnement des autorités environnementales (Ae et MRAe) s'appuie sur plusieurs principes communs : **indépendance** des avis rendus et respect du principe de séparation fonctionnelle⁹ vis-à-vis des organismes qui préparent, approuvent les projets, plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à leur avis ; **transparence** des différentes étapes d'élaboration des avis et des décisions ; **collégialité** proportionnée aux enjeux des dossiers.

9 Selon le Conseil d'État, les dispositions de l'article 6 de la directive plans/programmes « ne font pas obstacle à ce qu'une même autorité élabore le plan ou programme litigieux et soit chargée de la consultation en matière environnementale et n'imposent pas, en particulier, qu'une autre autorité de consultation au sens de cette disposition soit créée ou désignée, pour autant que, au sein de l'autorité normalement chargée de procéder à la consultation en matière environnementale et désignée comme telle, une séparation fonctionnelle soit organisée de manière à ce qu'une entité administrative, interne à celle-ci, dispose d'une autonomie réelle, impliquant notamment qu'elle soit pourvue de moyens administratifs et humains qui lui sont propres, et soit ainsi en mesure de remplir les missions confiées aux autorités de consultation par ces dispositions » (CE - Association FNE - 26 juin – 360212).

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 suivantes :

- 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.

Les projets d'avis ou de décision des MRAe sont préparés par des agents des services régionaux de l'environnement¹⁰, placés sous l'autorité fonctionnelle de leur président.

Après analyse des enjeux, ils sont traités par délégation ou par délibération, sur rapport d'un membre – permanent ou associé – désigné comme « référent » du dossier. Ils sont alors soumis à consultation de tous leurs membres et 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 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, constituent vraisemblablement les meilleures garanties en matière d'indépendance et de crédibilité.

Tous les avis portant sur des plans/programmes sont émis dans un délai maximal de trois mois après saisine ; pour les projets ce délai est de deux mois. 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 de la MRAe.

Le décret 2020-1029 du 11 août 2020 modifiant le décret du 2 octobre 2015 relatif au CGEDD instaure une conférence des autorités environnementales qui s'assure du bon exercice de la fonction d'autorité environnementale. Elle comprend le vice-président du Conseil général de l'environnement et du développement durable qui la préside, les présidents de la formation et des missions régionales d'autorité environnementale ainsi que le commissaire général au développement durable, représentant le ministre chargé de l'environnement en sa qualité d'autorité environnementale. Ces membres peuvent se faire représenter.

¹⁰ Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (métropole hors Île-de-France) ; direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie en Île-de-France ; directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement dans les départements d'outremer.

Un fonctionnement respectueux des principes posés par la réforme d'avril 2016

La MRAe de Bourgogne-Franche-Comté (BFC) est formellement installée depuis le 26 mai 2016. Elle mobilise une salle de réunion selon ses besoins, au 57 rue de Mulhouse à Dijon.

Les modalités de fonctionnement de la MRAe BFC sont désormais définies dans son **règlement intérieur** adopté le 22 septembre 2020, en application de l'arrêté du 11 août 2020 fixant le référentiel des principes d'organisation et de fonctionnement des MRAe), et publié sur le site Internet.

Les relations de la MRAe avec la DREAL, et tout particulièrement son département évaluation environnementale, ont été définies dans une **convention** passée en juin 2016 et les échanges réguliers MRAe / DREAL ont permis de caler les objectifs et la façon de traiter les dossiers, notamment en 2018 avec la prise en charge des avis sur les projets, et en 2019 avec le renouvellement de l'encadrement du département évaluation environnementale (responsable et adjoint). Cette convention fera l'objet d'une mise à jour début 2021 en application du décret du 11 août 2020 et de l'arrêté du 11 août 2020 fournissant le modèle de convention à adopter.

Les points clés du processus de travail organisé entre les membres permanents ou associés de la MRAe et le département évaluation environnementale de la DREAL défini dans le règlement intérieur et la convention, sont les suivants :

- un tableau de suivi des dossiers est établi par la DREAL qui permet le suivi et le pilotage des modalités de traitement, notamment pour ce qui concerne le respect des délais. Il est mis à jour régulièrement et est partagé entre les membres de la MRAe ;
- un site collaboratif sécurisé (ALFRESCO) sur lequel la DREAL verse les dossiers numérisés que lui ont transmis les demandeurs et auquel les membres de la MRAe ont accès ; pour les projets soumis à autorisation environnementale les membres de la MRAe ont aussi un accès à la base de données Anaé ;
- une forme des avis et décisions prenant en considération les travaux du réseau national des MRAe et de l'Ae, avec un préambule commun à tous les avis et pour les décisions une mention générique sur les recours ;
- un compte rendu écrit de chaque réunion de la MRAe, traçant les décisions prises, adopté formellement par ses membres ;
- une publication des avis et décisions assurée par la MRAe et une notification aux porteurs de dossiers assurée par la DREAL avec une formule de rappel des obligations réglementaires en termes de rendu compte des suites données aux avis.

Au plan national, un réseau avait commencé à fonctionner en 2017 pour permettre le partage d'une culture commune entre membres permanents comme membres associés et des chantiers¹¹ menés afin de progresser dans l'harmonisation des productions et la cohérence des analyses entre les MRAe. En 2018 et 2019, la prise en charge des avis sur projets par les MRAe et le contexte de préparation de la réforme de l'autorité environnementale pour les projets a réduit très fortement l'activité en réseau. En 2020, et malgré la crise sanitaire liée à la Covid, les autorités environnementales ont conduit **des travaux en commun** sur les avis concernant les projets photovoltaïques au sol et les projets éoliens, dont les résultats seront partagés début 2021.

Contrairement aux années précédentes, la crise sanitaire n'a pas permis d'organiser l'assemblée générale Ae-MRAe en 2020. La synthèse Ae/Mrae 2019 a été validée par chacune des instances, publiée sur le site Internet¹² et présentée en conférence de presse nationale le 4 juillet 2020.

11 Des groupes de travail sur la consommation d'espace, sur les plans climats-air-énergie, sur la forme des avis et décisions

12 <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/les-syntheses-annuelles-des-mrae-r445.html>

compatibilité dans le cadre d'un projet et une révision allégée ;

- pour les PLU, 6 élaborations ou révisions, 3 révisions allégées et 4 modifications ou mises en compatibilité par déclaration de projet ;
- 1 révision de carte communale.

La MRAe a également adopté 4 avis au titre du code de l'environnement concernant des projets de plan climat air énergie territorial (PCAET) (Sud Nivernais, Loue Lison, Avallon-Vézelay-Morvan, Puisaye-Forterre).

NB : Les 9 dossiers n'ayant pas fait l'objet d'avis concernent principalement l'élaboration ou la révision de PLU, deux règlements de boisements et un PCAET.

Une analyse des recommandations formulées dans les conclusions ou synthèses des 28 avis conduit à mettre en avant les thématiques les plus fréquemment mentionnées comme suit¹⁶ :

- Préservation de la biodiversité (18)
- Consommation d'espaces, artificialisation des sols, densités... (16)
- Ressource en eau potable (16)
- Zones humides (15)
- Transition énergétique, changement climatique (11)
- Déplacements, mobilités (11)
- Risques, nuisances (11)
- Assainissement (10)
- Paysage (7)

et sur la méthode :

- Indicateurs de suivi à compléter, à renseigner... (14)
- Indicateurs de suivi à compléter, à renseigner... (14)
- Maîtrise du processus d'évaluation environnementale (5)
- Évaluation des incidences Natura 2000 (3)
-

Le tableau ci-dessous reprend les statistiques des **avis publiés concernant les projets** :

	Départements	ENR**	Industries et carrières	entrepôts	élevages	aménagement (ZAC, ZAE, lotissement...)	Autres (***)	Total	
21	Côte d'or	7+1*	1+4*			3	1*	11	+ 6*
25	Doubs		1+1*			1		2	+ 1*
39	Jura	2	2				1	5	
58	Nièvre	3+1*				1		4	+ 1*
70	Haute-Saône	6			1			7	
71	Saône-et-Loire	2+4*	1+1*		2	2	1*	7	+ 6*
89	Yonne	7+1*	1*	1	1			9	+ 2*
90	Territoire de Belfort			1		1		2	
Total		27+7*	5+7*	2	4	8	1+2*	47	+ 16*

* Tacite – absence avis

** Énergies renouvelables = 13 projets éoliens, 21 projets photovoltaïques au sol

(***) Autres = recalibrage RD, 2 AFAF

Les 47 avis sur projets émis par la MRAe ont concerné principalement :

- des projets de production d'énergie renouvelable (27) dont 12 projets de parc éolien et 15 projets de parc photovoltaïque au sol ;
- des projets industriels (1) et de carrières (4) ;
- des projets d'élevage de volailles (4) ;
- des projets d'aménagement (ZAC, ZAE, aménagement urbain, lotissement) (8) ;
- des projets d'entrepôts logistiques (2)

¹⁶ La taille de l'échantillon appelle à une certaine prudence statistique mais illustre les tendances

- un aménagement forestier (AFAF).

La répartition par département est la suivante : 2 dans le Doubs et le Territoire de Belfort, 4 dans la Nièvre, 6 en Haute-Saône, 7 en Saône-et-Loire, 9 dans l'Yonne et 11 en Côte d'Or.

Le tableau ci-dessous reprend les statistiques des 109 **décisions prises au titre de l'examen au cas par cas** :

			CC	PLU(i) Élabora- tion	PLU(i) Révision	PLU(i) Modif.	Mise en compati- bilité	Zon.Ass.	AVAP/ PSMV	S3REnR
21	Côte d'Or	20	1	1	4	12	1	1		
25	Doubs	24		1	1	17	3	2		
39	Jura	12		2		9		1		
58	Nièvre	4	1			2	1			
70	Haute-Saône	21				4	3	14		
71	Saône-et-Loire	9	1		1	5	1	1		
89	Yonne	16		5		4	4	3		
90	Territoire de Belfort	2		1		1				
	Région	1								1
	Total	109	3	10	6	54	13	22	0	1

Les décisions au cas par cas ont essentiellement porté sur des documents d'urbanisme (83 pour des PLU ou PLUi – élaboration, révision, modification ou mise en compatibilité – et 3 pour des cartes communales) et sur des zonages d'assainissement (22). A noter un très faible nombre de demandes sur le département du Territoire de Belfort (2) et de la Nièvre (4), comme les années précédentes pour ce département.

Il y a eu également 1 adaptation du S3REnR (schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables).

Après analyse, 90 demandes au cas par cas ont été exonérées d'évaluation environnementale, compte tenu de la nature des enjeux et du faible impact du projet de plan ou programme. Toutefois, les « considérants » de la décision ont été rédigés pour attirer l'attention du porteur de projet sur les aspects nécessitant de la vigilance. Ces décisions ont été prises par délégation à l'un des membres permanents de la MRAe, parfois après échange collégial.

19 dossiers ont fait l'objet d'une décision de soumission à évaluation environnementale (soit 17 % des dossiers examinés contre 12 % en 2019), prise après délibération au sein de la MRAe sur la base des analyses produites par la DREAL. Elles concernaient 4 zonages d'assainissement, 1 carte communale (révision), 2 PLUi (modification, mise en compatibilité) et 12 PLU (2 élaborations, 3 révisions, 2 modifications et 5 mise en compatibilité par déclaration de projet).

L'affirmation de la nécessité d'une démarche d'évaluation environnementale repose le plus souvent sur les enjeux de la consommation d'espace, la préservation des zones humides et de la ressource en eau. Les thématiques de la biodiversité, de l'assainissement et de la prévention des risques naturels sont également présentes dans les motivations des décisions de soumission. Cette analyse qualitative s'appuie sur un nombre relativement réduit de décisions et avis et mérite d'être consolidée dans la durée.

La MRAe a été saisie de 7 recours gracieux formés contre une décision de soumission à évaluation environnementale. Les éléments complémentaires produits ont conduit à retirer la décision de soumission dans les sept cas.

Aucune intervention visant à influencer ou à remettre en cause un avis ou une décision – que ce soit en cours d'instruction ou à l'issue de celle-ci – n'est à relever, ce qui conforte les choix opérés en matière de garantie d'indépendance.

Quelques éléments qualitatifs issus des avis émis

Les avis sur plans et programmes

Les 28 avis sur plans programmes émis par la MRAe BFC en 2020 concerne très majoritairement des documents d'urbanisme (5 SCoT, 5 PLUi, 13 PLU et une carte communale) et 4 PCAET. Les principales problématiques relevées restent, peu ou prou, les mêmes que les années précédentes, à savoir la consommation d'espace, la ressource en eau et la préservation des milieux naturels (notamment les zones humides). La lutte contre le changement climatique apparaît encore insuffisamment traitée (production EnR, mobilités, rénovation énergétique des bâtiments...) alors que c'est un enjeu majeur, porté notamment par le SRADDET dont les objectifs et les règles doivent être déclinés dans les documents d'urbanisme, en particulier les SCoT.

Qualité des évaluations environnementales et remarques générales

La qualité des rapports d'évaluation environnementale est inégale. Les manques les plus récurrents sont, sur la forme :

- un résumé non technique (RNT) qui n'est pas « autoportant » et ne permet donc pas une compréhension du projet de territoire, de ses enjeux, de ses impacts et des mesures ERC mises en œuvre ;
- l'incohérence des chiffres (voire l'obsolescence) et des calculs présentés, en particulier sur la consommation d'espace, le scénario démographique et sa traduction en besoins de logements ;
- des cartes à une échelle les rendant illisibles, des inventaires écologiques insuffisants (en particulier sur les zones humides)...

et sur le fond, une évaluation environnementale conduite, la plupart du temps, a posteriori, sans les itérations nécessaires pour éviter ou réduire les impacts ; la démarche de recherche et de comparaison de scénarios pour arrêter un projet de territoire recherchant le moindre impact environnemental n'est pas faite ou pas restituée.

Concernant les **SCoT** examinés, ce sont trop souvent des documents d'intentions, parfois très permissifs en consommation d'espace (avec des projections démographiques non justifiées, sans densités minimales ou phasage d'extension d'urbanisation prescrites) et au regard de la protection des milieux sensibles (préservation des zones de captage prioritaires ou des zones humides par exemple), dont l'absence de prescriptions opposables ne permet pas d'en faire un outil opérationnel pour décliner les objectifs du SRADDET et cadrer les PLUi et les documents communaux (PLU, carte communale).

Concernant les **PCAET** examinés, il ressort globalement que les diagnostics sont relativement complets et constituent un socle solide pour l'élaboration de la stratégie. La MRAe constate une difficulté à définir des actions précises dont les impacts puissent être évalués et un dispositif de pilotage et de suivi qui reste souvent général, ce qui interroge sur la capacité effective à atteindre les objectifs souvent ambitieux que la collectivité se fixe. Enfin, l'articulation avec le SRADDET (qui était en cours de validation) et les documents de planification de l'urbanisme (SCoT, PLUi) mérite d'être mieux analysée.

Sur les **PLUi**, la MRAe rappelle que l'évaluation environnementale doit être conduite à une échelle suffisamment fine (corridors écologiques, diagnostic milieux humides sur les zones ouvertes à l'urbanisation...) et elle doit être un outil au service d'un vrai projet de territoire, ne juxtaposant pas des documents d'urbanisme communaux.

Pour les **PLU** traités en 2020, la MRAe note que les évaluations environnementales ne se préoccupent pas assez de l'articulation avec les territoires voisins, en particulier en l'absence de SCoT (dont les processus sont malheureusement enlisés dans certains secteurs à enjeux).

Enfin, l'articulation entre EE d'un projet et EE du document d'urbanisme (mise en compatibilité) est très souvent mal appréhendée (comme si l'objectif pour la collectivité n'était que de permettre au projet de se réaliser, sans exigences particulières) et les procédures communes restent mal maîtrisées – la recherche et l'analyse de scénarios alternatifs n'est ainsi pratiquement jamais

étudiée.

Prise en compte des différents enjeux environnementaux

Au final, la MRAe note que la **consommation d'espace** induite par les documents de planification examinés reste importante, car basée le plus souvent sur un projet démographique déclaré « ambitieux » mais souvent peu réaliste au regard des tendances constatées, et qui ne s'accompagne pas du travail d'optimisation (mobilisation des logements vacants et des friches, renouvellement du bâti, potentialités encore urbanisables des zones U, densités suffisantes, OAP « abouties »...) indispensable pour réduire l'artificialisation et les impacts environnementaux.

La **ressource en eau** est un enjeu qui est d'ores et déjà très prégnant dans certains secteurs de BFC, mais n'est pas assez évalué, ni traité dans l'évaluation environnementale d'un document d'urbanisme qui se projette à 10 ou 15 ans,

Les thématiques **climat-énergie** et **transports** sont souvent traitées partiellement dans les documents d'urbanisme et sans suffisamment d'opérationnalité, y compris dans les PCAET (manque d'objectifs clairs et mesurables avec des priorités d'actions associées) ; l'articulation PCAET / SCoT et PLUi n'est d'ailleurs pas traitée de façon explicite et aboutie. L'analyse des incidences du projet d'urbanisme sur les émissions de GES ou son bilan carbone font partie des attendus d'une évaluation environnementale au regard des enjeux climatiques. La réflexion sur les déplacements est souvent inaboutie (alternative à l'autosolisme, développement des transports collectifs), hors modes doux.

Plus spécifiquement sur le développement des **énergies renouvelables**, on trouve très peu de cadrage précis (et mesurable ensuite) dans les SCoT, ni de déclinaison territoriale dans les PLUi, pour atteindre les objectifs nationaux ou régionaux. C'est fortement regrettable, car le choix du site est alors opéré par le porteur de projet en fonction d'opportunités foncières sans que la puissance publique puisse influencer sur des implantations ne correspondant pas aux orientations souhaitables en termes de préservation de terres agricoles, de milieux naturels, de paysage...

Les avis sur projets

La MRAe Bourgogne-Franche-Comté a émis 47 avis, dont 27 sur des projets de production d'énergie renouvelable (12 projets de parc éolien et 15 projets de parc photovoltaïque) ; les autres avis concernent des projets divers (zones d'aménagement et lotissements (8) ; carrières (4) ; élevage (4) ; entrepôts logistiques (2) ; industrie (1) ; AFAF (1)).

Un point majeur relevé dans les évaluations environnementales analysées, quelle que soit la nature du projet, est l'absence de **justification du parti retenu** par l'analyse de solutions de substitution raisonnables au regard du moindre impact environnemental (R122-5 du code de l'environnement) qui portent sur le site d'implantation. L'étude d'impact part le plus souvent d'un projet à un endroit donné, justifié par une opportunité foncière et des critères techniques, et analyse ensuite, au mieux, des variantes de conception et de positionnement sur les parcelles considérées, zone d'implantation du projet (ZIP). La séquence « éviter » de la démarche d'évaluation environnementale est donc de fait, fortement limitée, voire impossible au regard de certains enjeux. Ceci est particulièrement vrai des projets photovoltaïques, en forte augmentation (voir zoom plus loin).

La prise en compte de la notion de **projet d'ensemble** est aussi une faiblesse relevée par la MRAe sur un certain nombre de dossiers présentés. Cela s'entend par exemple de la non intégration du raccordement au réseau public pour un projet EnR ou des mesures compensatoires forestières ou encore de l'ancien site d'un projet de relocalisation d'un entrepôt logistique, jusqu'à la présentation séparée des deux phases d'un même parc éolien...

Les **projets d'aménagement** (zones d'activités, entrepôts logistiques...) n'intègrent pas suffisamment les questions d'énergie et de lutte contre le changement climatique : bilan énergétique global, justification des solutions énergétiques et analyse de variantes au regard de leur impact environnemental, minimisation de l'imperméabilisation des sols...

Concernant les dossiers de **carrières**, la MRAe relève que le retard important pris dans l'élaboration du schéma régional des carrières (SRC) induit une référence à des besoins qui ne prennent pas en compte les enjeux actuels et futurs d'usage des ressources en matériaux extraits au strict nécessaire par rapport au recyclage.

Sur les projets d'**élevage** (intensif) examinés, la démarche d'évaluation environnementale

n'apparaît pas appliquée et l'étude d'impact relève plus d'une démonstration de conformité aux réglementations.

L'examen des projets **éoliens** met en exergue la prégnance des enjeux de biodiversité (avifaune et chiroptères) avec notamment une problématique d'effets cumulés sur certains secteurs de l'Yonne et de la Côte d'Or, qui concerne également le paysage.

Zoom sur les projets de parcs photovoltaïques au sol

2020 a vu l'augmentation très sensible du nombre de saisines concernant des projets de **parcs photovoltaïques au sol**. La MRAe a été saisie de 21 dossiers (contre 15 en 2019). Les 21 projets sont situés dans 6 des 8 départements de BFC (4 en Côte d'or, 2 dans le Jura, 3 dans la Nièvre, 1 en Haute-Saône, 6 en Saône-et-Loire, 5 dans l'Yonne).

La MRAe a émis 15 avis (contre 3 en 2019) concernant au total une puissance de près de 50 Mwc soit approximativement une contribution de 8 % à l'objectif fixé par le SRADDET à l'échéance 2021 (600 Mwc).

Les dossiers sont de qualité inégale, avec des manques quasiment récurrents sur :

- la justification du parti retenu par une analyse de solutions de substitution raisonnables au regard de leurs incidences sur l'environnement ;
- l'intégration, comme composante du projet, du poste de raccordement au réseau et du tracé correspondant, empêchant de disposer dans le dossier des effets des travaux de raccordement sur l'environnement et des mesures ERC pour les prendre en compte ;
- la présentation d'un bilan carbone complet et étayé, incluant l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre (cycle de vie des panneaux, maintenance, exploitation et démantèlement...), ce qui nuit à une présentation objective des effets du projet sur le climat.

Les critères d'implantation relèvent essentiellement de considérations techniques (proximité d'un raccordement, caractéristiques du terrain...) et surtout d'opportunités foncières (notamment collectivité ou agriculteur qui voient l'intérêt d'un revenu financier) sans prise en compte des enjeux de consommation d'espaces naturels ou agricoles (les 15 projets examinés consomment 71 ha d'espaces naturels et agricoles), ni d'impact sur les milieux (milieux humides, friches en zone forestière ou prairie de fauche...). On peut par exemple s'interroger sur la pertinence d'un projet sur des terrains utilisés en agriculture biologique de céréales (qui plus est dans un département où la part du bio reste faible) ou en milieux humides (qui conduit à couper le parc en deux sans garantie du maintien du fonctionnement de la zone humide) ou encore nécessitant un défrichement conséquent.

Une réflexion à l'échelle des SCoT ou des PLUi sur les sites d'implantations favorables, en cohérence avec les règles édictées dans le SRADDET BFC validé en 2020, apparaît indispensable pour atteindre les objectifs de développement des énergies renouvelables en intégrant convenablement la prise en compte de l'environnement (séquence éviter).

À noter que les projets utilisent souvent l'agrivoltaïsme comme « argument » vis-à-vis de la consommation de terres agricoles mais le plus souvent avec une approche minimale de principe d'entretien par pâturage ovin (qui relève parfois de la simple déclaration d'intention) alors que des techniques intégrées en amont de la conception du projet peuvent permettre un usage plus développé (mise en position verticale des panneaux avec pied unique pour faciliter la fauche, abris pour les animaux par jointure de panneaux ; récupération des eaux de pluie pour l'abreuvement des animaux...).

Communication

Compte tenu de la crise sanitaire, un certain nombre d'actions de communication prévues n'ont pu se faire. Le bilan d'activité 2019 de la MRAe-BFC a été diffusé par messagerie aux préfets et aux directeurs des directions départementales des territoires (DDT) de la région.

A l'initiative de la DREAL, un échange a eu lieu en novembre (webinaire) avec des bureaux d'études, des collectivités et les services planification des DDT sur l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme.

La MRAe souhaite développer ces types d'échanges qui contribuent à expliquer ce qui est attendu en matière d'évaluation environnementale, ainsi qu'à promouvoir le rôle d'expertise et les garanties d'indépendance de la MRAe vis-à-vis des porteurs de projet comme de l'autorité administrative.

Aspects humains et matériels

Le bon exercice de la mission de la MRAe dépend de la capacité du département évaluation environnementale (EE) de la DREAL à instruire les dossiers et produire les projets de décisions et d'avis de bonne qualité dans les délais impartis.

En 2020, la mobilisation des équipes a été forte dans des conditions difficiles, la crise sanitaire ayant beaucoup perturbé le fonctionnement du pôle et avec les services contributeurs. Malgré cela la production d'avis a été accrue par rapport à 2019, en particulier sur les projets (47 avis produits contre 25 en 2019), notamment grâce à la modification des méthodes de travail et la rédaction d'avis ciblés pour certains dossiers.

Les reports de délais actés par les ordonnances Covid du 25 mars et du 15 avril 2020, la baisse du nombre de dossiers plans/programmes (année d'élections municipales) et la productivité accrue ont permis de fortement limiter les absences d'avis (taux de « tacite » de 24 %).

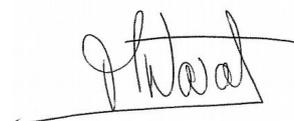
La MRAe rappelle que l'apport des services contributeurs (DDT, ARS, autres services de la DREAL, DRAC...) est essentielle pour éclairer les différents aspects d'un dossier plan/programme ou projet.

L'implication des membres permanents et des membres associés a été soutenue, à laquelle il convient d'ajouter la mobilisation d'une assistante qui consacre une part significative de son activité (plus de 80 % en 2020) aux deux MRAe relevant de la MIGT Lyon, avec la prise en charge en 2020 de la publication sur le site Internet des MRAe.

Les membres de la MRAe souhaitent souligner la convivialité qui préside lors de leurs réunions, malgré la tenue de la majorité d'entre elles en visioconférence en 2020. Ce constat est de nature à affermir la collégialité régnante : toutes les délibérations ont été unanimes et sans qu'il soit nécessaire de procéder à un vote.

Établi par Monique NOVAT et adopté lors de la réunion du 23 mars 2021

Pour publication conforme,
la Présidente de la Mission Régionale d'Autorité Environnementale
Bourgogne – Franche – Comté



Monique NOVAT