



Mission régionale d'autorité environnementale

PAYS-DE-LA-LOIRE

Rapport d'activités 2017
de la MRAe Pays-de-la-Loire

COMPTE-RENDU D'ACTIVITÉ 2017

A l'occasion de ce compte-rendu d'activité 2017, les membres de la MRAe Pays-de-la-Loire souhaitent exprimer leur reconnaissance à l'équipe de la division évaluation environnementale (DEE) de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la DREAL des Pays-de-la-Loire qui élabore la première proposition de décision ou d'avis, sur laquelle la MRAe s'appuie pour finaliser son analyse et la position définitive qu'elle arrête. Sans ce travail de base, [pour l'essentiel invisible par le destinataire de la décision ou de l'avis], la MRAe ne pourrait se consacrer pleinement à ce qui fait la valeur ajoutée du dispositif : la confrontation des analyses et des points de vue divers de ses membres sur les enjeux et les questions les plus importants identifiés lors de cette étape préalable, et la réflexion collégiale qui en découle, en toute indépendance.

La MRAe associe à ces remerciements les services de l'État qui sont régulièrement consultés et contribuent utilement à ces travaux, tout particulièrement l'agence régionale de la santé (ARS) et les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM).

Elle tient enfin à saluer l'efficacité du système national de mise en ligne et la disponibilité de l'équipe de la mission communication du CGEDD.

1 – Points forts de l'activité 2017

- A la suite de l'arrêté du 5 mai 2017¹, la composition de la MRAe s'est enrichie d'un membre associé suppléant.
- L'année 2017 correspond à la première année de plein exercice de la MRAe.
- Pour mieux coordonner les interventions respectives de la MRAe et de la DEE, un séminaire de travail a été organisé avec tous les membres des deux structures.
- La MRAe a tenu en 2017, 18 réunions dans le cadre de conférences téléphoniques ou de séances à Nantes.
- Les membres de la MRAe ont participé aux deux réunions d'échange inter-MRAe organisées par l'Ae nationale.

¹ Arrêté du 5 mai 2017 portant nomination de membres des missions régionales d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (MRAe)

2- Bilan quantitatif – activité MRAe Pays-de-la-Loire – 2017

Avis MRAe sur documents d'urbanisme

	Elaboration	Révision générale (y compris passage de POS en PLU)	Révision accélérée, allégée	Modification	Mise en compatibilité liée à DUP ou DP	TOTAL
SCoT		2 avis collégiaux				2
PLUi						0
PLU	13 avis collégiaux	7 avis collégiaux	7 avis collégiaux	2 avis	9 avis collégiaux	38 dont 3 tacites « choisis »
Cartes communales						1

-(*) : tacite « choisi » = sur dossiers de peu d'enjeux (évolutions mineures de documents d'urbanisme liées à un projet ponctuel), en période de forte charge et après validation du recours au tacite par la MRAE, sur la base d'un court argumentaire sur le niveau d'enjeu

Avis MRAe sur plans et programmes relevant du code de l'environnement

1 avis MRAe collégial sur une révision de zonage d'assainissement des eaux usées communal
1 avis collégial sur un SAGE

Décisions MRAe sur documents d'urbanisme

Toutes les décisions ont été déléguées
D = dispense d'évaluation environnementale
S = soumission à évaluation environnementale

	Elaboration	Révision générale (y compris passage de POS en PLU)	Révision accélérée/ allégée/ simplifiée	Modification	Mise en compatibilité liée à DUP ou DP	TOTAL
PLUi	2 S					2 S
PLU	3 D	12 D 3 soumissions	8 D	1 D	23 D 1 S	51 (dont 4 soumissions à EE)
Cartes communales	1 D					1 D

Total de 54 décisions, 6 soumissions à évaluation environnementale.

Décisions MRAe sur des plans et programmes code de l'environnement

— Zonages d'assainissement eaux usées : 28 (1 soumissions à EE)
— Zonages d'assainissement eaux pluviales : 11 (2 soumission à EE)
— AVAP : 3 (aucune soumission à EE)
Stratégie locale de développement forestier : 1 (aucune soumission à EE)

**Total de 43 décisions, 3 soumissions à évaluation environnementale.
Deux recours signalés à ce jour (ZAEP).**

4- Quelques commentaires

Sur les procédures

La philosophie adoptée en Pays-de-la-Loire, tant par la MRAe que par la DEE a été jusqu'à présent, de limiter le recours aux avis tacites. Cela s'est traduit en 2017 par seulement 3 avis tacites dits « choisis », sur des dossiers de peu d'enjeux (évolutions mineures de documents d'urbanisme ou modifications liées à des projets ponctuels) et sur la base d'un argumentaire produit par la DEE discuté par les membres de la MRAe.

Mais cette position n'a pu être maintenue en 2017 que parce que la MRAe a été saisie d'un nombre d'avis sur documents d'urbanisme moindre qu'attendu, en raison du décalage dans le temps de procédures d'élaboration de PLUi².

S'agissant des décisions relevant d'un examen au cas par cas : le taux de soumission est faible (6/54 soit 11 % pour les documents d'urbanisme et 3/43, soit 7 % pour les autres plans-programmes, essentiellement des zonages d'assainissement. Ces données interrogent sur l'efficacité du dispositif. On notera deux recours gracieux sur soumission évaluation environnementale (EE) pour des zonages d'assainissement des eaux pluviales de ZAEP : dans un cas la réponse a conduit à dispenser le zonage d'évaluation, les éléments apportés en appui du recours ayant permis de lever les incertitudes qui conduisaient à soumettre à évaluation environnementale et dans l'autre cas, au maintien de la soumission.

L'ordonnance et le décret d'application relatifs à la modification des règles applicables à l'EE des plans-programmes d'août 2016, ouvraient la possibilité de mieux articuler les démarches projets/documents d'urbanisme par la définition de procédures communes ou coordonnées. Force est de constater que le recours à des procédures coordonnées n'est pas effectif en Pays-de-la-Loire, ce qui conduit à un nombre non négligeable de mises en compatibilité de documents d'urbanisme ou de révisions allégées. La MRAe observe que ces procédures présentent peu d'intérêts et sont souvent mal traitées formellement. Les maîtres d'ouvrage ont en effet une grande difficulté à distinguer ce qui est attendu, d'un côté de l'évaluation environnementale d'une évolution d'un document d'urbanisme relative à un projet, de l'autre côté de l'EE du projet en tant que telle. Une écriture des textes plus claire et plus simple serait très appréciable et permettrait de gagner du temps, sans régression environnementale.

La décision du Conseil d'État de juillet 2017 (en particulier sur la remise en cause de la non soumission des procédures de modifications) a donné lieu à une communication ajustée assurée par la DEE avec le relais des DDT(M), responsabilisant les maîtres d'ouvrage. Elle a eu peu d'effets en 2017.

Globalement, le bilan 2017 renforce les constats déjà effectués au cours du second semestre 2016 : la robustesse du dispositif nécessite de désengorger les DREAL et MRAe des dossiers sans enjeu, ce qui passe notamment par une évolution des procédures liées aux zonages d'assainissement, une réflexion profonde sur les évolutions des documents d'urbanisme (amorcée par le DGALN) et une simplification et/ou des éclaircissements sur les procédures coordonnées. Le caractère systématique de la nécessité d'une EE dès lors que la commune est concernée par un site Natura 2000, peut également interroger.

MRAe et DREAL ont à cœur de proportionner leur investissement en toute circonstance. Il convient néanmoins de mettre l'accent sur une règle générale qu'est l'absence de

2 Plan local d'urbanisme intercommunal

visibilité quant au volume de dossiers et sa répartition sur l'année. Conjugée au volume des dossiers projets traités par les mêmes équipes, cette non visibilité implique par nature une gestion des dossiers à équilibrer constamment.

Sur les principales recommandations effectuées par la MRAe :

Comme en 2016, les recommandations émises portent le plus souvent sur des demandes de justifications plus abouties :

- sur la définition (méthodologies employées, restitution d'études spécifiques) des éléments présentant un intérêt écologique (zones humides, haies, boisements, éléments constitutifs de la Trame verte et bleue),
- de diagnostics plus poussés sur les secteurs destinés à une urbanisation future,
- de justification renforcée sur le choix de développement retenu (évolution démographique par exemple),
- sur l'évaluation des besoins engendrant une consommation d'espace nouvelle (mobilisation de la vacance, des dents creuses, des outils fonciers, mise en perspective à la bonne échelle des dynamiques en matières d'activités),
- sur l'articulation des échelles de planification (cf. compatibilité / prise en compte des documents supra communaux).

Certaines recommandations peuvent aller jusqu'à réinterroger le projet lui-même (et pas seulement sur des précisions ou un renforcement de l'argumentation des choix opérés) : revoir les objectifs démographiques en cohérence avec le SCoT, accroître l'ambition en matière de densité, ré-examiner les besoins en termes de surface consacrée à des zones d'activités, ajuster le(s) règlement(s) pour qu'ils soient à même de garantir la protection annoncée de certains éléments d'intérêt (cf incohérences internes entre affichage dans le PADD et règles applicables).

La MRAe note par ailleurs l'absence de vision intercommunale, les analyses des PLU concernant strictement le territoire communal, sans envisager les impacts potentiels des options prises par le PLU sur les territoires environnants. La généralisation de SCoT réellement intégrateurs et la mise en place progressive des PLUi devrait progressivement atténuer cette lecture.

Enfin, les dossiers dans leur ensemble, montrent une faiblesse sur la préservation du paysage et la quasi-absence du traitement des questions liées au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la mobilité.

5 – Suites données aux avis et décisions de la MRAe

Hormis le cas des deux recours gracieux, la MRAe n'a qu'une vision encore faible des suites données à ses avis et décisions.

On peut toutefois noter la réception d'un courrier adressé par un collectif d'associations, au préfet avec la présidente de la MRAe en copie (relatif au lien PLU/projet éolien sur un secteur sensible), et les commentaires des porteurs d'un SAGE en réponse à l'avis de la MRAe.

6– Moyens et fonctionnement

Tant au sein de la MRAe que dans les relations avec la DEE, le fonctionnement est marqué par un état d'esprit constructif, le travail s'effectuant en confiance avec peu/pas de désaccord de fond. La DEE et la MRAe sont conscientes que des améliorations peuvent se poursuivre en s'appuyant notamment sur une déclinaison à l'échelle régionale des

résultats des groupes de travail nationaux (attendus au début de l'année 2018), en particulier sur la forme des avis et des décisions. Les échanges avec les membres associés ont introduit un regard nouveau, qui enrichit progressivement la culture collective.

La MRAe reste très attentive au maintien des moyens humains nécessaires au sein de la DREAL. On rappellera qu'en Pays-de-la-Loire, l'activité des chargés de mission de la DREAL au sein de la DEE, est territorialisée, certains chargés de mission étant par ailleurs identifiés comme référents pour certaines thématiques (PCAET, littoral et zones humides par exemple). En 2017, une réorganisation de l'équipe a du être opérée, en raison d'une part de la suppression d'un poste de chargé de mission, d'autre part d'une vacance de poste de septembre 2017 à mars 2018.

La collégialité suppose des temps d'échange renforcés qui pèsent sur les services dans un contexte de délais contraints. A cet égard, le rôle du coordinateur, désigné pour chaque dossier comme interlocuteur privilégié de la DEE, est essentiel pour les centrer sur les sujets qui présentent la plus forte plus-value.

La MRAe quant à elle ne dispose pas de moyens propres de secrétariat, ce qui contraint les membres titulaires du CGEDD à assurer la mise en forme et la notification des avis et des décisions.

7- Actions d'acculturation commune conduites en 2017

Des sujets de fonds ont donné lieu à plusieurs séances de travail renforçant ainsi la connaissance mutuelle et les liens relationnels entre la MRAe et la DDE :

- réunion avec toute l'équipe en mars autour du bilan 2016 et des perspectives 2017 ;
- présentation du profil environnemental de la DREAL Pays-de-la-Loire et première sensibilisation au sujet prise en compte des zones humides dans la planification ;
- échanges autour de l'exposé du travail de thèse d'Elvira Periac sur : « *L'administration publique à l'épreuve de la gouvernance multi-acteurs ; Le cas de la mise en œuvre d'une nouvelle politique publique environnementale (l'AE) ;* »
- première séance d'information sur la loi Littoral ;
- réunion avec participation de la Mission énergie-changement climatique sur le sujet énergie-climat (notamment présentation des cartes d'enjeux sur la région qui doivent servir d'aide aux DDT(M) pour la préparation des notes d'enjeu État à destination des collectivités), lecture croisée du premier avis de l'Ae CGEDD sur le PCAET de Cergy-Pontoise et premiers échanges sur : « quelle stratégie pour les avis MRAe à venir sur les PCAET ? ».

7 - Communication

Un bilan de la première année de fonctionnement de la MRAe a été présenté lors d'une réunion du comité de l'administration régionale (CAR) présidée par la préfète de région, à l'automne 2017³.

La présidente de la MRAe a par ailleurs rencontré, à leur demande, les présidents d'associations départementales affiliées à France Nature environnement. L'échange, s'est déroulé dans une ambiance constructive, permettant de part et d'autre, de mieux comprendre le fonctionnement de la mission et les enjeux prioritaires portés par FNE à l'échelle des Pays-de-la-Loire.

3 Une présentation des missions de la MRAe avait été effectuée dans ce même cadre en 2016.

8 – Perspectives 2018

Concernant les avis et décisions

Un flux important de PLUi s'annonce pour 2018. Le plan local d'urbanisme de la métropole nantaise est notamment attendu pour le printemps 2018. Ce dossier conduira à ce que la DEE et la MRAe⁴ se familiarisent au nouveau type de règlement du PLU issu de la réforme de la partie réglementaire du code de l'urbanisme en vigueur depuis le 1er janvier 2016.

S'agissant des autres plans et programmes, les calendriers annoncés pour plans climat air, énergie territoriaux (PCAET) ayant été décalés, la première saisine MRAe est annoncée pour le début 2018, d'autres devraient suivre en 2018 puis et s'échelonner sur les deux voire trois années à venir. Au total, la région sera concernée par une cinquantaine de PCAET, ce qui conduira la DEE et la MRAe à établir conjointement une stratégie de priorisation de traitement des dossiers au regard de la charge globale et des enjeux spécifiques aux territoires (cf ci-après).

L'année 2018 verra également les premières saisines pour un examen au cas par cas sur des modifications de PLU ou évaluations environnementales faites à l'initiative des collectivités, en réponse à la décision du Conseil d'État de juillet 2017.

Par ailleurs, dans le contexte particulier créé par la décision du Conseil d'État n°400559 du 6 décembre 2017, venue annuler les dispositions du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 en tant qu'elles désignaient le préfet de région comme autorité environnementale ; il a été demandé via une circulaire ministérielle, que les MRAe participent au régime transitoire de l'exercice d'autorité environnementale pour les avis sur les projets dans l'attente d'un décret en Conseil d'État définissant les modalités nouvelles de cet exercice. Ces nouvelles dispositions transitoires viendront alourdir la charge des membres la MRAe et justifieront d'autant plus que soit défini une stratégie globale de priorisation des enjeux dans le traitement des dossiers.

Concernant les moyens de la MRAe

Dès le 1^{er} janvier 2018, doit s'opérer un renouvellement important des membres de la MRAe, qui va nécessiter une reprise/poursuite du travail d'acculturation sur des sujets récurrents propres à la région (mise en œuvre de la loi littoral, politique en faveur de la préservation des zones humides, etc ;) mais également sur des sujets nouveaux ou à renforcer (PCAET, expertise des PLUi et des nouveaux règlements, prise en compte du paysage et du cadre de vie, préservation des « cœurs de village » dans un contexte de densification, perspectives démographiques et consommation d'espace, climat énergie et mobilité, etc.).

Par ailleurs, et compte tenu de la charge supplémentaire induite par la compétence « projets » dont aura la charge la MRAe, il devient indispensable de pallier le manque d'appui en termes de secrétariat, même si la solution de l'utilisation du logiciel Garance pour les avis et décisions est envisagée pour 2018.

Pour la MRAe des Pays-de-la-Loire
la présidente


Fabienne ALLAG-DHUISME

⁴ cf. Le guide relatif à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme (PLU) publié le 20 avril 2017 par le ministère du Logement et de l'Habitat durable.