



Mission régionale d'autorité environnementale

PAYS-DE-LA-LOIRE

Rapport d'activités 2018
de la MRAe Pays-de-la-Loire

COMPTE-RENDU D'ACTIVITÉ 2018

Comme lors du 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 2018.

- L'année 2018 a vu une augmentation importante du nombre de saisines, tant en matière de plans et programmes que de projets ; une forte augmentation des décisions cas par cas a notamment pesé sur le plan de charge ;
- Mais le principal fait marquant est la prise en charge sans délais par la MRAe des avis d'autorité environnementale relative aux projets, à la suite de la décision du Conseil d'État du 6 décembre 2017 ;
- En matière de plans et de programmes, la MRAe a produit des avis sur les premiers plan climat air énergie territoriaux (PCAET) et sur des documents structurant pour le développement de la métropole nantaise – plan local d'urbanisme intercommunal (PLUm), plan de déplacement urbain (PDU), PCAET, zonage pluvial ;
- Dans ce contexte tendu, l'équipe de la DREAL s'est trouvée confrontée à une situation conjoncturelle délicate en termes d'effectifs, à laquelle la MRAe a dû adapter son propre fonctionnement.

2- Bilan quantitatif – activité MRAe Pays-de-la-Loire – 2018

2-1 Activité en matière d'avis sur les plans et programmes

2-1 a) Avis MRAe sur documents d'urbanisme

	Élaboratio n	Révision générale (y compris passage de POS en PLU)	Révision accélérée, allégée	Modification	Mise en compatibilité liée à DUP ou DP	TOTAL	TOTAL 2017 pm
SCoT	5c	1c	0	0	0	6 c	2
PLUi	3c	0	0	0		3c	0
PLU	8c et 1d	10c + 4 avis tacites	2c et 1d + 6 avis tacites	4c + 2 avis tacites	3c et 2d + 2 avis tacites	31 avis exprimés (27c /4d) + 14 avis tacites	35 avis exprimés + 3 avis tacites
Cartes communales	1 avis tacite	0	0	0	0	1 avis tacites	1
TOTAL						40 avis exprimés (36c et 4d) 15 avis tacites	38 avis exprimés 3 avis tacites

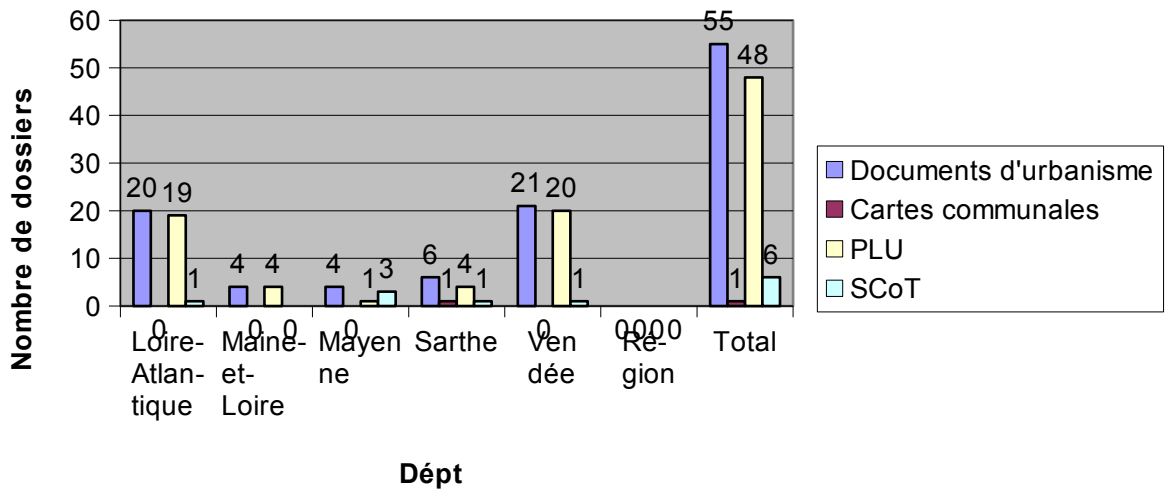
— c = collégiale, d = délégation

— Avis sans observation dits « tacites » = essentiellement sur dossiers de peu d'enjeu (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. On relèvera toutefois cette année, 4 avis tacites sur des révisions « générales » de PLU (et un sur une élaboration de carte communale), non totalement dépourvues d'enjeu, correspondant à des périodes de pic de charge cumulées à des problèmes d'effectifs (arrêts maladie et/ou poste vacant) qui ont entraîné un choix plus contraint des dossiers pouvant être traités par la division évaluation environnementale sur ces périodes.

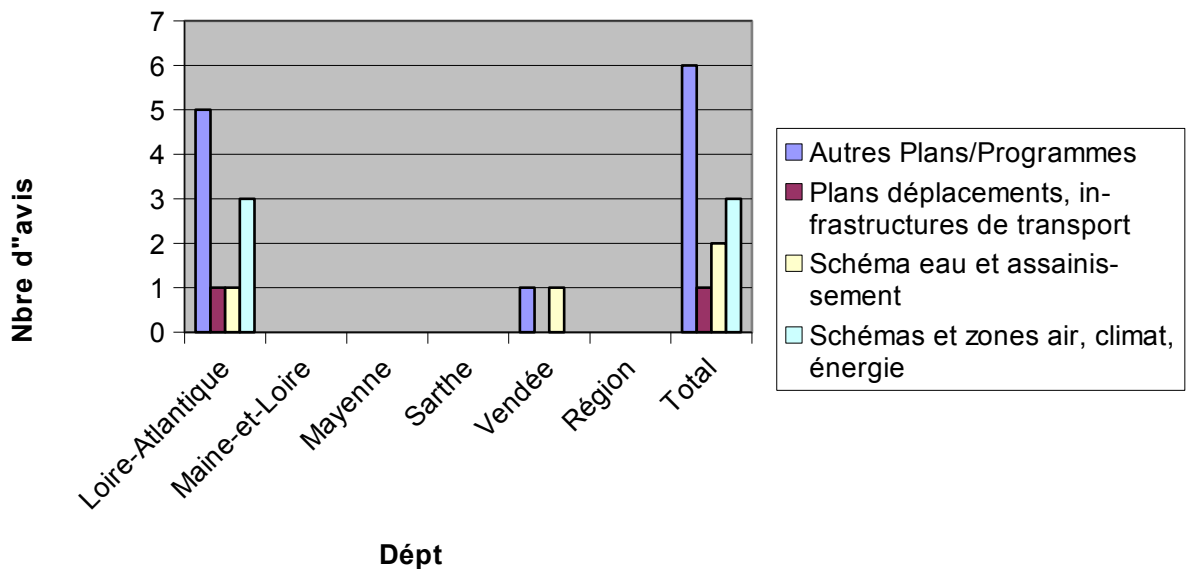
2-1 b) Avis MRAe sur plans et programmes relevant du code de l'environnement

- 3 avis sur PCAET : 2 avis collégiaux – dont celui de la métropole nantaise – et 1 en délégation ;
 - 1 avis collégial sur le PDU de Nantes métropole ;
 - 2 avis collégiaux sur des zonages d'assainissement des eaux pluviales ZAEP (dont celui de la métropole nantaise).
- Soit 6 avis MRAe sur des plans et programmes autres que des documents d'urbanisme (*pour mémoire, 2 avis sur « autres plans et programmes » en 2017*).
- Aucun avis tacite.

Répartition des avis de l'AE sur les documents d'urbanisme en 2018



Répartition des avis Plans-Programmes (hors documents d'urbanisme) en 2018



Soit un total général de 46 avis exprimés sur plans et programmes et 15 avis tacites (*pour mémoire, 40 avis exprimés et 3 avis tacites en 2017*).

2-2 Activité en matière de décisions au cas par cas sur les plans et programmes

2-2 a) Décisions MRAe sur les documents d'urbanisme

Toutes les décisions ont été prise par délégation après consultation des membres

d = dispense d'évaluation environnementale

s = soumission à évaluation environnementale

	Élaboration	Révision générale (y compris passage de POS en PLU)	Révision accélérée/ allégée/ simplifiée	Modification	Mise en compatibilité liée à DUP ou DP	TOTAL	TOTAL 2017 (pm)
PLUi	1d 5 s	0d 0 s	0d 0 s	0d 0 s	1d 0 s	4d 5 s (total 9)	2 s
PLU	3d 4 s	16d 1 s	10d 2 s	50d 1 s	20d 2 s	99d 10 s (total 109)	47d 4 s (total 51)
Cartes communales	4d 0 s	2d 0 s	0d 0 s	0d 0 s	0 s 0d	6d 0 s (total 6)	1d

Deux recours gracieux suite à soumission à évaluation environnementale. Dans un cas, il s'agissait d'une modification de PLU pour permettre l'accueil d'une guinguette en bord de Loire. La décision de soumission à évaluation environnementale (EE) a été retirée suite à précisions sur l'encadrement des impacts pressentis du projet par le PLU. Dans l'autre cas, il s'agissait d'une élaboration de PLU (commune nouvelle regroupant 10 anciennes communes). La soumission à EE a été maintenue, notamment au regard des enjeux en termes de consommation d'espace, perspectives d'accueil de zones d'activités

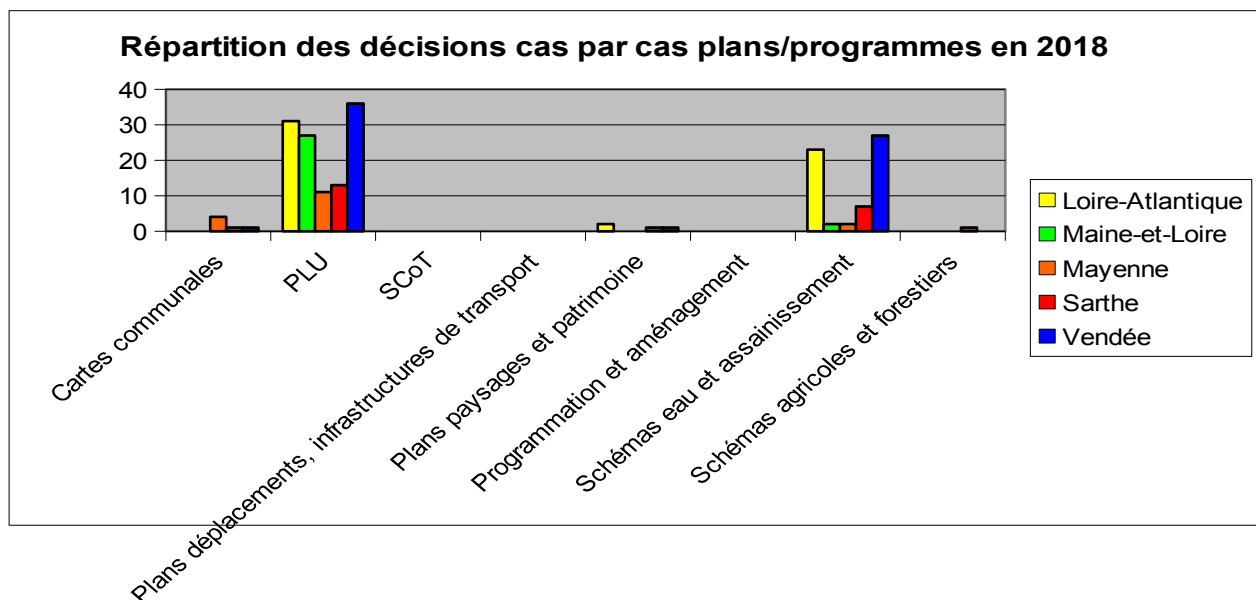
Soit un total de 124 décisions, dont 14 (soit 11,3 %) soumissions à évaluation environnementale (pour mémoire, 54 décisions pour un taux de soumission de 11,1 % en 2017).

2-2 b) Décisions MRAe sur des plans et programmes code de l'environnement

	2018	2017 (pm)
Zonages d'assainissement eaux usées	44 (dont 7 soumissions à EE)	28 (dont 1 soumission à EE)
Zonages d'assainissement eaux pluviales	16 (dont 1 soumission à EE)	11 (dont 2 soumissions à EE)
AVAP	3 dispenses	3 dispenses
SAGE	1 dispense	
PSMV	1 dispense	
Plan d'actions charte forestière	1 dispense	
Stratégie locale de développement forestier		1 dispense
Modification FEDER	1 dispense	
TOTAL	67 (dont 8 soumissions)	43 (dont 3 soumissions)

Six recours gracieux : 1 pour lequel la soumission à EE a été maintenue, et 5 pour lesquels les décisions sont intervenues en 2019. Ces recours concernent exclusivement des zonages d'assainissement.

Soit un total de de 67 décisions sur plans et programmes code de l'environnement, dont 8 (soit 12 %) soumissions à évaluation environnementale (*pour mémoire, 43 décisions pour un taux de soumission de 11 % en 2017*).



Soit un total général de 191 décisions cas par cas sur plans et programmes en 2018 (*pour mémoire, 97 en 2017*)

2-3 Activité en matière d'avis sur projets

Suite à la décision du Conseil d'État (CE) du 6 décembre 2017 et à la note technique adressée aux préfets par le ministre de la transition écologique et solidaire le 20 décembre 2017, les MRAe se sont vues confier, dans le cadre d'un dispositif transitoire, l'endossement des avis d'autorité environnementale locaux sur les projets.

En ce qui concerne les Pays-de-la-Loire, on relève pour l'année 2018 :

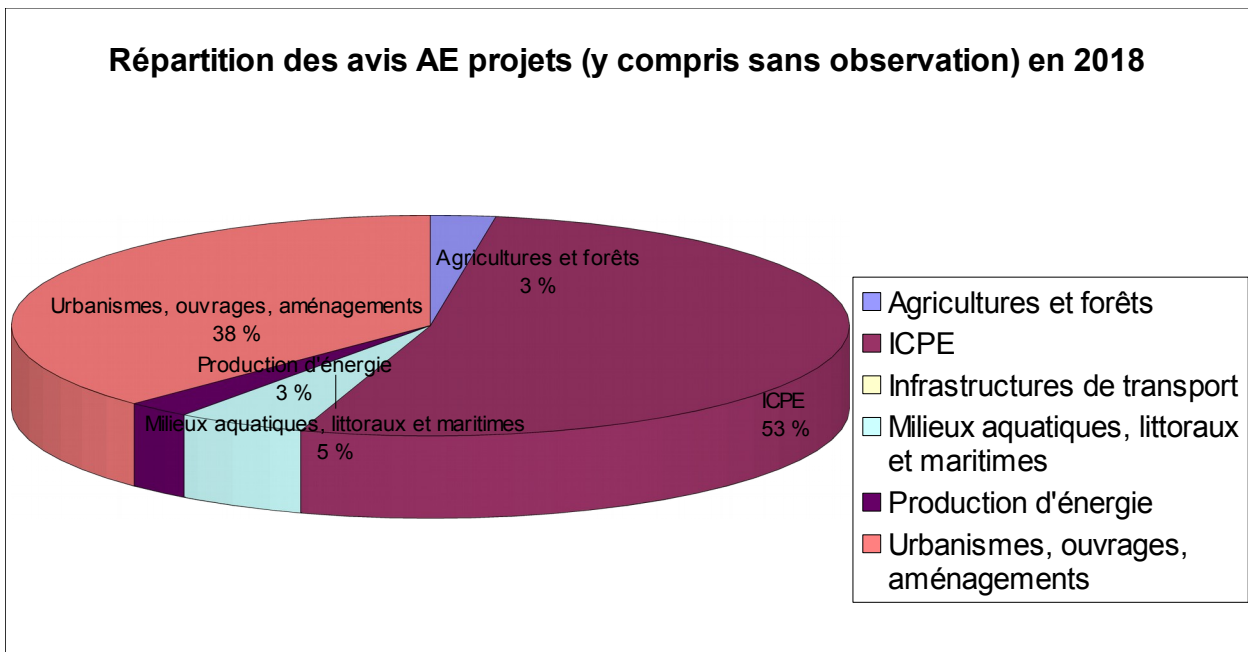
- aucun cas de projets relevant de la compétence spécifique MRAe (cf après CNDP) ;
- trois avis « repris » (cf projets qui avaient déjà fait l'objet d'un avis d'autorité environnementale endossé par la préfète de région avant la décision CE sus-citée) pour consolidation juridique pendant cette situation transitoire. Il s'agit d'avis sur des projets de parcs éoliens en Loire-Atlantique (cas où le signataire du premier avis était à la fois autorité décisionnaire et autorité environnementale locale) ;
- deux avis ayant fait l'objet d'une évocation par l'Ae nationale, sur proposition de la préfète de région en accord avec la présidente de la MRAe : le projet d'extension de TOTAL à Donges (44) et le projet de port de Brétignolles (85)

- un niveau de sollicitations qui a très légèrement augmenté (118 en 2018 contre 112 en 2017), alors que la réforme de 2016 annonçait en corollaire d'une augmentation des cas par cas projets, une diminution des études d'impacts.

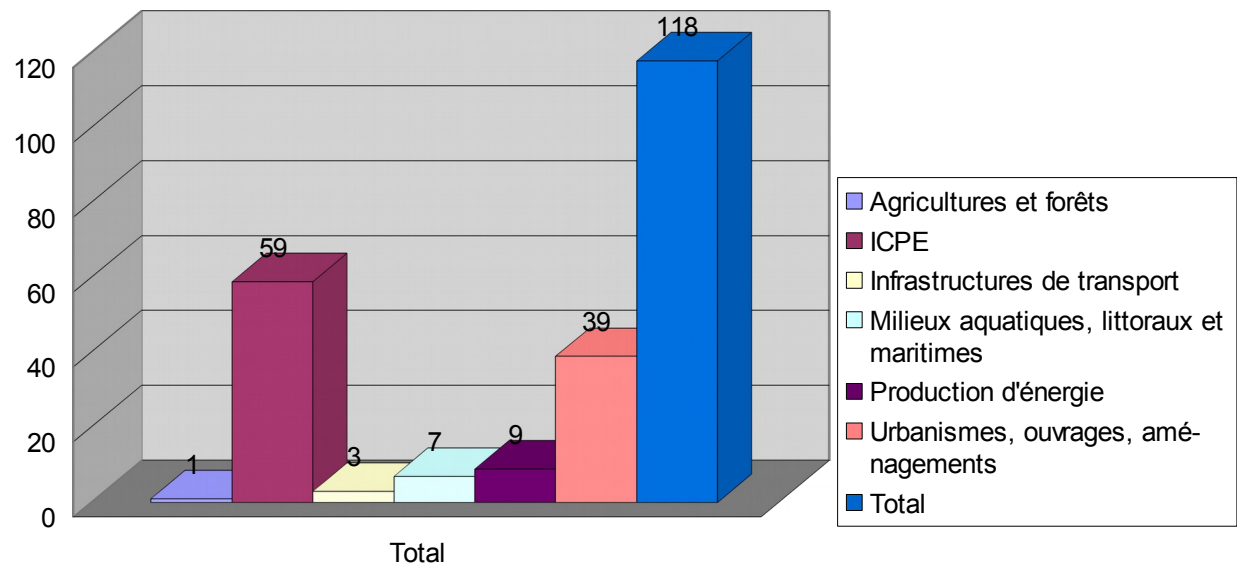
Avis MRAe sur projets :

- 56 avis exprimés (pour mémoire en 2017 : 71 avis préparés par la DREAL/SCTE/DEE + 17 avis simplifiés préparés par les UD DREAL)
- 62 avis tacites (pour mémoire en 2017 : 24 avis tacites)

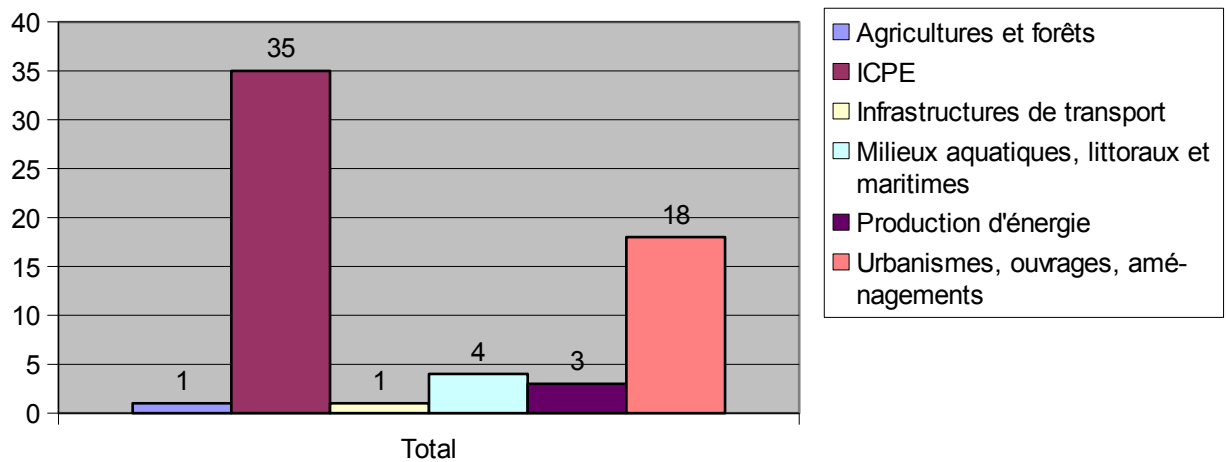
Ci-après, la répartition des 118 saisines (pour mémoire, 112 en 2017) par types de projets :



Répartition des avis de l'AE (y compris sans observation) sur les projets en 2018



Répartition des avis sans observation en 2018



4- Quelques commentaires

4-1 En matière de plans et programmes

Sur les procédures

L'année 2018 a été marquée par un doublement des décisions aux cas par cas (191 décisions pour 97 en 2017) qui s'explique notamment par la volonté des collectivités de sécuriser leurs procédures de modifications de PLU suite à la décision du Conseil d'État de juillet 2017 (52

décisions au cas par cas sur des modifications contre 1 cas en 2018). Cette évolution s'est cumulée avec un nombre important de saisines concernant des zonages d'assainissement (60 décisions contre 43 décisions en 2017), correspondant notamment à des mises en cohérence avec des révisions / élaborations de PLU(i) dont les projets ont avancé, ainsi qu'à des transferts de compétences vers les intercommunalités.

La posture adoptée en Pays-de-la-Loire, par la DREAL, était jusqu'à présent de limiter le recours aux avis sans observation (tacites) sur les documents d'urbanisme, notamment parce que la planification urbaine correspond à l'échelle d'évaluation où se joue l'essentiel de l'évitement des impacts (des projets rendus possibles par les documents d'urbanisme). La MRAe s'est montrée favorable à cette orientation.

Si cette position a pu être tenue sur la majorité des révisions générales ou élaborations de documents d'urbanisme (85 %), on constate quelques avis tacites sur des dossiers non dépourvus d'enjeux ainsi qu'un plus fort taux de tacites qu'en 2017 sur des évolutions plus mineures. Cette situation découle à la fois d'un niveau de sollicitation globalement accru, de périodes de pic de charge marquées, et des problèmes d'effectifs. Toutefois, la pression qui était attendue en matière de PLU intercommunaux et de PCAET est restée modérée, ce qui laisse augurer une année 2019 chargée (notamment du fait de la proximité des échéances électorales locales).

S'agissant des décisions relevant d'un examen au cas par cas : les taux de soumission restent relativement modérés (autour de 12 %). Ces données continuent d'interroger sur l'efficacité du dispositif, et ce d'autant plus fortement que le niveau de sollicitation en matière de cas par cas a quasiment doublé. Les projets de textes présentés au Conseil d'État en fin d'année sur le périmètre de l'évaluation environnementale (EE) des documents d'urbanisme proposaient une solution jugée équilibrée par la DREAL : soumission systématique à EE des élaborations et révisions « générales » de PLU et création d'un cas par cas ad hoc pour les modifications, qui permet le recours au tacite en cas d'accord avec l'analyse de la collectivité porteuse du document d'urbanisme sur la non incidence sur l'environnement. Il apparaît urgent de sortir de cette période de flou juridique qui conduit à une sur-sollicitation des équipes sur des dossiers de moindres enjeux.

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/doc d'urbanisme par la définition de procédures communes ou coordonnées. Comme en 2017, la MRAe relève que la mise en œuvre des procédures coordonnées est peu appropriée en Pays-de-la-Loire, dans l'attente d'une simplification des textes.

En ce qui concerne les zonages d'assainissement, l'enjeu essentiel réside en une bonne articulation entre les démarches d'évolution des documents d'urbanisme (PLU/ PLUi) et les élaborations ou révisions de zonages d'assainissement correspondants. La période actuelle rend dans certains cas l'exercice difficile, en particulier pour les communes déléguées qui achèvent la révision ou l'élaboration de leur PLU alors qu'un PLUi est en cours d'élaboration sur leur territoire. La MRAe a ainsi été saisie de zonages qu'on peut qualifier de « transitoires » – l'intercommunalité engageant parallèlement des études sur le territoire du futur PLUi – pour lesquels les décisions ont été complexes à rédiger. In fine, l'enjeu ne semble pas tant être celui d'une soumission ou d'une dispense du zonage à EE que celui d'une gestion des eaux pertinentes au regard du projet

de développement de la collectivité, réseaux et capacité de l'outil épuratoire. Dans la perspective où tous les PLU / PLUi seraient soumis à EE, le recours au dispositif de cas par cas pour les zonages d'assainissement nous semble avoir encore moins de sens. Par ailleurs, il génère dans certains cas des effets de pics de charge liés aux démarches intercommunales.

Globalement, le bilan 2018 ne dément donc pas les constats effectués en 2017 et invite à une certaine inquiétude. La nécessité de désengorger les DREAL et MRAE des dossiers de moindres enjeux s'avère désormais urgente, ce qui passerait notamment par une évolution des procédures liées aux zonages d'assainissement et une simplification et/ou des éclaircissements sur les procédures coordonnées ainsi que par l'entrée en vigueur rapide des textes annoncés en matière d'évaluation des documents d'urbanisme.

L'absence de visibilité quant au volume de dossiers et sa répartition sur l'année, conjuguée au volume des dossiers projets traités par les mêmes équipes, implique par nature un équilibre constant des actions.

Sur les principales recommandations effectuées par la MRAE

On notera en préambule et de manière globale, une avancée certaine ces dernières années en matière de prise en compte de l'enjeu de maîtrise de la consommation d'espace pour l'habitat, et des diagnostics qui ont progressé en matière de Trame verte et bleue (TVB). Ces constats sont à tempérer selon les territoires et on déplore par ailleurs l'absence d'inflexion réelle quant à la consommation d'espace à des fins d'accueil d'activités économiques.

La qualité des bureaux d'études reste par ailleurs un point de préoccupation, ce constat étant partagé par l'ensemble des MRAE.

Les recommandations émises portent toujours majoritairement 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 TVB),
- 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 des logements vacants, des dents creuses, des outils fonciers, mise en perspective à la bonne échelle des dynamiques en matière d'activités),
- sur l'articulation des échelles de planification (cf. compatibilité / prise en compte des documents supra communaux) ;
- sur l'explicitation d'arbitrages opérés lors de conflits d'enjeux

Certaines recommandations peuvent aller jusqu'à une réinterrogation du 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, que ce soit dans l'enveloppe urbaine ou pour les extensions d'urbanisation, 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 PADD¹ et règles applicables).

La MRAe note par ailleurs l'absence de vision dépassant le territoire couvert par le document d'urbanisme, les impacts potentiels des options prises par le PLU sur les territoires environnants étant rarement envisagés ou du moins clairement explicités.

Enfin, les dossiers dans leur ensemble, montrent une faiblesse sur la préservation du paysage et un traitement encore insatisfaisant des questions liées au changement climatique (aussi bien sur le volet adaptation qu'atténuation) et à la mobilité.

L'actualisation du guide de l'EE des documents d'urbanisme qui devrait se finaliser début 2019 devrait constituer un bon support pour redonner des directions aux acteurs (collectivités, bureaux d'études, DDT(M), etc).

Sur les pistes de travail à approfondir dans la formulation des avis de la MRAe on relèvera les points suivants :

- les enjeux de classement des zones d'urbanisation futures dans les PLU (i) avec un classement plutôt en 1Au pour les secteurs dits de « renouvellement urbain » et plutôt en 2Au (long terme et nécessitant une modification du PLU (i) afin d'inciter à la préservation maximale de la consommation des terres agricoles et naturelles ;
- l'incitation au recours aux énergies renouvelables et aux économies d'énergie (notamment dans le domaine de l'habitat, des équipements et infrastructures publiques...);
- l'attention à porter sur le travail des formes urbaines que ce soit en renouvellement urbain ou en extension de bourg ;
- l'articulation intelligente du patrimoine architectural (historique ou vernaculaire) avec l'architecture contemporaine ;
- la gestion du paysage à l'appui d'une activité agricole raisonnée ;
- la dépollution des sols (notamment en renouvellement urbain).

Spécificité des PLU intercommunaux (ou de grosses communes nouvelles) :

Un premier retour d'expérience, suite notamment à l'avis émis sur le PLU de la métropole nantaise (24 communes), conduit aux réflexions suivantes :

— *un changement d'échelle qui ré-interroge nécessairement les modes d'approche* : le positionnement ne peut être tout à fait le même, ne serait-ce que du fait de la taille des documents à analyser², dans un temps identique à celui donné à l'autorité environnementale pour un PLU couvrant une seule commune ; l'acuité de ce changement est toutefois à nuancer, et il faut différencier le cas de PLUi couvrant un très vaste territoire et/ou ayant une dimension métropolitaine ou de grosse agglomération, de « petits » PLUi ; au-delà de la question des documents, la taille même du territoire à analyser ne permet plus une lecture aussi précise qu'elle

¹ Le Programme d'aménagement et de développement durable

² A titre d'illustrations, pour le projet de PLU de la métropole nantaise : un rapport de présentation de 1043 pages sans compter les 24 cahiers de focus communaux, pas moins de 226 OAP (orientations d'aménagement et de programmation) sectorielles et 4 OAP thématiques, 258 plans au 1/2000 ème.

peut l'être à l'échelle d'une commune (en particulier sur ce qui se lit au plan graphique, ou à travers les OAP sectorielles) ; par ailleurs, elle peut introduire des approches thématiques plus larges (souvent à travers d'OAP thématiques ou de secteurs) qui n'étaient pas ou peu développées à des échelles plus réduites ;

— *une organisation du travail complexe* : il est indispensable de pouvoir confier l'analyse à un chargé de mission expérimenté, familier de la planification urbaine ; il apparaît difficile de répartir la première analyse sur plusieurs personnes (dimension systémique d'un projet de territoire, interrelation entre les différents documents composant le PLUi, temps d'appropriation de la démarche qui ne peut pas se mutualiser) ; il convient donc de se fixer *a priori* des « axes » privilégiés pour l'analyse, en fonction de la connaissance du territoire et de ces enjeux, et du projet affiché ; l'organisation d'échanges entre la DREAL et l'échelon départemental (DDT) qui a été associé, en début d'analyse, est recommandée ;

— *ciblage du positionnement MRAe sur de tels documents* : la plus-value d'un avis MRAe semble pouvoir être centrée principalement sur la critique de la cohérence externe (prise en compte des politiques publiques sectorielles majeures – risques, consommation d'espaces, biodiversité, loi littorale, etc – le cas échéant déclinées dans des documents de planification sectorielles supra – SDAGE³, PGRI⁴, SRCE⁵ etc-), sur la cohérence supra territoriale (cf articulation avec les territoires voisins), ainsi que sur l'examen de la cohérence interne du document (traduction réglementaire de l'ambition affichée dans le PADD, portée prescriptive des OAP, aptitude du document à assurer la maîtrise des impacts qu'il annonce).

Le nouveau règlement :

— la critique des documents recourant aux possibilités offertes par le nouveau règlement nécessite de changer de référentiel d'analyse et s'avère complexe ; En effet, le principe d'une expression par objectifs plus que par moyens et de n'encadrer que ce qui le mérite (urbanisme de projets) rend plus difficile l'évaluation des impacts concrets de ce qui est rendu possible par le PLU et sa capacité à atteindre les objectifs annoncés dans le PADD. Cela induit une exigence accrue en matière de suivi. Un renforcement des compétences des équipes et des MRAe sur ces nouveaux sujets serait souhaitable.

4-2 En matière de projets

S'agissant des procédures

En Pays de la Loire, tous les avis sont pris en charge par la division évaluation environnementale y compris les avis sur les projets d'ICPE⁶, le cas échéant sur la base d'une contribution du service instructeur.

On relève un taux d'avis tacites sur les projets qui a cru comparativement à 2017 (52,5 % contre 21,4 %), augmentation qui s'explique principalement par :

3 SDAGE : schéma départemental de gestion des eaux

4 PGRI : plan de gestion des risques inondation

5 SCRE : schéma régional de cohérence écologique

6 ICPE : installation classée pour la protection de l'environnement

- des problèmes internes d'effectifs de la division évaluation environnementale ;
- l'arrêt de la prise en charge d'avis simplifiés par les unités départementales (UD)⁷ ;
- une très forte augmentation du nombre décisions au cas par cas ;
- des effets de pics de charge qui ne peuvent être lissés.

Dans les périodes où il n'y a pas eu adéquation entre le niveau de saisines et les moyens, la division évaluation environnementale de la DREAL s'est efforcée de hiérarchiser les dossiers pour orienter les avis tacites vers les projets présentant un niveau d'enjeux moindre.

Des échanges ont régulièrement eu lieu avec la MRAe, sur la base d'argumentaires succincts afin de valider les choix.

En période de très forte tension, les règles suivantes ont par ailleurs guidé cette hiérarchisation :

- à niveaux d'enjeux estimés équivalents, a été privilégiée l'expression d'avis formalisés sur des dossiers sans procédure État (ZAC, PA, PC...) ;
- en dehors d'une quinzaine d'avis tacites, l'expression de l'autorité environnementale a été privilégiée sur des projets qui ne faisaient pas l'objet de saisines multiples, et qui ne seraient donc pas revus à un stade ultérieur d'avancement (par exemple, tacite possible au stade PC si on sait que le projet va faire l'objet d'une autorisation environnementale unique ultérieurement et que l'autorité environnementale sera à nouveau saisie dans ce cadre procédural).

Au-delà du problème de charge évoqué ci-dessus, on relèvera les difficultés particulières suivantes pour 2018 :

- une application des textes qui suscitent de nombreuses questions : difficulté dans l'emboîtement des échelles (projet soumis à étude d'incidence (EI) dans « anciennes » ZAC, avant la réforme de 2016 par exemple) ainsi qu'à des dispositions transitoires mal traitées dans les textes qui induisent des difficultés d'interprétation ;
- une place de l'autorité environnementale dans les procédures d'autorisation environnementale unique qui a considérablement complexifié la gestion des délais et l'articulation avec les services ;
- des dossiers complexes et sur des thématiques nouvelles, qui supposent un renforcement des compétences de la DEE et nécessite l'accès à une expertise fiable parfois difficile à mobiliser ;
- de multiples saisines sur un même projet (création ZAC, DUP, Autorisation Environnementale Unique, puis éventuellement projet dans la ZAC, MEC DU) qui peuvent poser question en période de nécessaire optimisation de l'expression de l'AE ;

En revanche, les demandes d'avis MRAe pour consolider des procédures qui avaient fait l'objet d'un avis d'autorité environnementale endossés par la préfète de région, n'ont concerné qu'un très faible nombre de dossiers (trois parcs éoliens en Loire-Atlantique).

Sur les principales recommandations effectuées par la MRAe :

On notera tout d'abord une grande hétérogénéité de la qualité des études, selon la nature des projets, les maîtres d'ouvrage (occasionnels ou non), et bien entendu les bureaux d'étude.

⁷ Suite de la réforme de 2016 : les projets de moindres impacts ont vocation à faire désormais l'objet d'une étude d'incidences (EI)

On relève les principales remarques récurrentes suivantes :

- ponctuellement, sur la définition même du périmètre du projet⁸ ;
- insuffisance de la justification des choix au regard de solutions de substitution raisonnables ;
- documents globalement faibles sur le volet énergie et changement climatique.

5 – Suites données aux avis et décisions de la MRAe

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

En matière de documents d'urbanisme, on constate cependant que dans les cas de convergence d'avis très critiques de la MRAe et d'avis des personnes publiques associées (PPA) défavorables ou avec de nombreuses réserves du préfet concerné, les projets de PLU sont alors souvent retirés avant l'enquête publique et retravaillés, avant un nouvel arrêt de projet (cas de Brétignolles-sur – Mer, Orée-d'Anjou, Pays-de-Montaignu par exemple).

Les réponses apportées aux avis sur projets (désormais obligatoires) n'ont pu être pleinement analysées cette année. En première approche, elles consistent toutefois le plus souvent à justifier ce qui a été ou non , produit dans l'EI, plutôt qu'à compléter voire réexaminer le projet sur le fond.

6 – Moyens et fonctionnement

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/DEE est territorialisée, certains chargés de mission étant par ailleurs identifiés comme référents pour certaines thématiques (PCAET, littoral et zones humides par exemple).

Tout en mobilisant l'ensemble des capacités d'accès à la connaissance des dossiers par la sollicitation de plusieurs contributions internes, l'organisation en place au sein de la DREAL identifie clairement les rédacteurs des projets d'avis au sein d'une entité dédiée à l'évaluation environnementale, dégagée de toute implication dans le processus décisionnel. Le fonctionnement délibératif et collégial de la MRAe parachève le dispositif pour permettre une homogénéité de traitement des dossiers et garantir l'indépendance de l'analyse. Un tel dispositif nécessite de mobiliser des compétences variées et des moyens stables. Les conditions nécessaires ont difficilement été réunies en 2018 (mobilités de chargés de mission DREAL, recrutements différés, vacance du troisième poste de membre associé MRAe...), qui plus est dans un contexte de redéfinition des contours de la compétence des MRAe, ce qui n'a pas permis d'assurer les missions

8 L'article L122-1 du code de l'environnement dispose que « *Lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité.* »

Il est donc nécessaire de s'interroger sur l'objectif du projet et, de façon large, sur les opérations ou travaux nécessaires à sa réalisation (ex : défrichement, démolition, construction, desserte, etc.).

Le projet doit être appréhendé dans son ensemble, même s'il relève de plusieurs maîtres d'ouvrage, d'un phasage différencié ou qu'il doit faire l'objet de différentes autorisations.

avec toute la fluidité souhaitée.

Tant au sein de la MRAe que dans les relations avec la DEE, le fonctionnement reste néanmoins marqué par un état d'esprit constructif, le travail s'effectuant en confiance avec peu voire 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, en particulier sur la forme des avis et des décisions. La déclinaison régionale du modèle d'avis MRAe sur documents d'urbanisme, élaboré au niveau national, a été opérée. Celle concernant le modèle de décision sera effectuée en début de l'année 2019. Le partage DREAL/MRAe des résultats des deux autres groupes de travail relève d'une démarche qui s'inscrit dans la durée, de discussions autour de projets d'avis.

Concernant l'organisation interne de la MRAe et de ses relations avec les chargés de mission de la DEE, le rôle du coordinateur a été recalé pour se situer le plus possible en force de proposition pour contribuer à la clarté des avis, et pour que les recommandations et les synthèses ciblent les principaux enjeux et ouvrent des pistes de travail opérationnelles pour les porteurs des dossiers.

7 – Actions d'acculturation commune conduites en 2018

Plusieurs séances de travail renforçant ainsi la connaissance mutuelle et les liens relationnels entre la MRAe et la DEE ont été organisées en 2018 :

- réunion avec toute l'équipe en mars autour du bilan 2017 et des perspectives 2018 ; cette réunion a aussi été l'occasion de faire un premier retour sur les groupes de travail nationaux (modèle d'avis, consommation d'espace, PCAET etc) ;
- une séance avec la présidente de la MRAe et l'équipe en juillet, notamment pour évoquer les questions de plan de charge ;
- un échange plus restreint en octobre avec les encadrantes de la division évaluation environnementale ;
- des points réguliers entre la présidente de la MRAe et la direction de la DREAL.

Par ailleurs, l'examen de l'avis sur le premier PCAET a été l'occasion d'un partage de fond sur le sujet entre membres de la MRAe et le référent de la division DEE sur les questions énergie climat, rédacteur du projet d'avis examiné.

8 – Communication

La DREAL est intervenue en réunion associations de protection de l'environnement et d'éducation à l'environnement et au développement durable/DREAL, dans les réseaux métiers, et a été présente aux côtés du référent régional Autorité environnementale pour les documents d'urbanisme pour les réunions « retours d'expérience » en préfectures.

9 – Perspectives 2019

Concernant les avis et décisions

Un flux important de PLUi s'annonce pour 2019 – finalisation de démarches engagées depuis plusieurs années qui ont duré plus longtemps que prévu, approche des échéances électorales. De même, la dynamique en matière de PCAET (seulement trois avis en 2018) ainsi que les échéances réglementaires et les démarches intercommunales, devraient conduire à un nombre de saisines plus important en 2019.

S'agissant des projets, Les incertitudes sur les textes attendus suite à la décision du Conseil d'État de 2017 – tant sur le fond que sur leur calendrier – rendent difficiles les pronostics en matière de flux de dossiers. Elles laissent par ailleurs augurer de la poursuite sur une bonne partie de l'année, d'un fonctionnement de la MRAe en mode transitoire.

L'année 2019 devrait voir la poursuite d'une part des réflexions d'intérêt national issues du séminaire Ae/MRAe de novembre 2018, d'autres par des séquences d'acculturation communes liées à la réforme en cours de l'autorité environnementale, qu'aux sujets d'intérêt régional. L'appropriation du format des avis et des décisions devrait également être confortée.

Concernant la communication

La présidente de la MRAe devrait assurer une présentation de la MRAe et des constats issus de trois années d'exercice à l'occasion d'une réunion annuelle de l'ensemble des commissaires enquêteurs de la Région.

Concernant les moyens de la MRAe

En mars 2019, un arrêté de nomination renouvellera la nomination des membres nommés à la création de la MRAe en 2016 pour trois ans. La MRAe devrait également être renforcée par un membre associé suppléant, et en septembre 2016, par un(une) chargé(e) de mission venant en appui des MRAe Pays-de-la-Loire et Bretagne.

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 au manque d'appui en termes de secrétariat, en mobilisant ou non, la solution de l'utilisation du logiciel Garance pour les avis, décisions et projets est envisagée pour 2019.

Nantes, le 31 mai 2019
Pour la MRAe des Pays-de-la-Loire
la présidente



Fabienne Allag-Dhuisme