



MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
AUVERGNE - RHÔNE - ALPES

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

Rapport d'activité 2020 de la mission régionale d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes

Avril 2021

Sommaire

Préambule.....	3
L'organisation de la MRAe Auvergne-Rhône-Alpes.....	4
Le cadre juridique.....	4
La MRAe Auvergne-Rhône-Alpes.....	5
Les membres.....	5
L'organisation.....	6
Les réunions.....	8
Les avis et décisions produits par la MRAe.....	9
Les décisions après examen au cas par cas.....	9
Les avis sur les plans et programmes et sur les projets.....	11
Avis rendus sur les plans et programmes.....	12
Avis rendus sur les projets.....	14
Éléments d'analyse thématique de la MRAe.....	17
Les objectifs de l'évaluation environnementale des plans et programmes.....	17
Le périmètre des projets et des évaluations.....	18
Principe général.....	18
Projets incluant des installations classées pour l'environnement, projets d'énergie renouvelable.....	19
Projets d'aménagements en stations et en domaines skiables.....	19
Le périmètre des plans programmes.....	21
La prise en compte des incidences sur l'environnement des transports et déplacements : polluants et gaz à effet de serre.....	21
Les projets d'infrastructures de transport.....	21
Les plans-programmes et les transports.....	21
Les projets et les transports.....	22
L'insuffisante territorialisation des objectifs nationaux en matière d'artificialisation des sols et de changement climatique – les plans programmes.....	26
PCAET.....	26
Scot, PLUI et PLU.....	26
La définition de l'extension d'urbanisation.....	29
Projets et changement climatique.....	30
Les centrales hydroélectriques.....	31
Les projets touristiques.....	31

Le rapport d'activité ci-après a été délibéré collégalement par la mission régionale d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes lors de sa réunion du 13 avril 2021. Il est publié sur le [site internet de la MRAe Auvergne-Rhône-Alpes](#) à partir duquel sont accessibles également la [synthèse annuelle des autorités environnementales](#) ainsi que les rapports d'activité des autres autorités environnementales.

Préambule

L'évaluation environnementale des plans et programmes, y compris des documents d'urbanisme est une démarche qui permet de décrire et d'évaluer les incidences notables qu'ils peuvent avoir sur l'environnement. Elle est conduite au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document d'urbanisme sur l'environnement et la santé humaine, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre, dans le but d'éviter et, à défaut, de réduire ou compenser les impacts négatifs potentiels. Elle doit contribuer à une identification et à une bonne prise en compte des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public et les décideurs les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement. Elle a vocation à être proportionnée à l'importance des effets du plan ou programme et des enjeux environnementaux du territoire considéré.

De même, l'évaluation environnementale des projets est un processus qui permet de décrire et d'apprécier de manière appropriée et proportionnée les incidences d'un projet sur l'environnement et la santé humaine. Elle consiste à appréhender l'environnement dans sa globalité, à rendre compte des effets prévisibles du projet et à proposer des mesures permettant d'éviter et, à défaut, de réduire ou compenser ses impacts négatifs potentiels. Cette démarche continue, progressive et itérative est réalisée sous la responsabilité du maître d'ouvrage. Elle ne doit pas se résumer à la production d'une étude d'impact qui viendrait « justifier » a posteriori les choix déjà réalisés. L'étude d'impact doit contribuer à l'élaboration du projet.

L'évaluation environnementale se traduit par un avis public émis par l'autorité environnementale compétente. Cet avis porte sur la qualité du rapport d'évaluation des incidences ou de l'étude d'impact et sur la façon dont l'environnement est pris en compte par le projet, le plan ou le programme arrêté.

L'organisation de la MRAe Auvergne-Rhône-Alpes

Le cadre juridique

En fonction de leurs caractéristiques propres et de leurs impacts potentiels sur l'environnement, certains projets (réalisations, interventions ou activités concrètes) et plans et programmes (documents de planification) doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale, soit de façon systématique, soit après un examen dit « au cas par cas ».

Ces évaluations sont réalisées sous la responsabilité des maîtres d'ouvrage de ces projets et des responsables de ces plans et programmes. Pour permettre au public d'être correctement informé au moment de sa consultation et de participer à l'élaboration de la décision, il est prévu qu'une autorité environnementale, indépendante des porteurs de projet et des autorités qui les autorisent, rende un avis public sur la qualité des évaluations et de la prise en compte de l'environnement. Pour les plans et programmes qui doivent faire l'objet d'un examen au cas par cas, la décision de les soumettre ou non à évaluation environnementale est également prise par une autorité qui doit être indépendante de l'autorité décisionnaire et du pétitionnaire.

Les missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) ont été créées en 2016 au sein du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) pour assurer la mission d'autorité environnementale pour les plans et programmes « locaux »¹, antérieurement confiée aux préfets de région ou aux préfets de département. Pour l'exercice de leur mission, les MRAe bénéficient de l'appui technique d'agents de la DREAL² de la région concernée, qui sont alors placés sous l'autorité fonctionnelle du président de la MRAe. L'objectif de cette évolution dans l'exercice d'autorité environnementale était de garantir l'autonomie des autorités environnementales locales vis-à-vis de l'autorité décisionnaire.

Ces conditions d'exercice ont évolué une seconde fois fin 2017, suite à la décision³ du Conseil d'État du 6 décembre 2017 qui a annulé les dispositions du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 en tant qu'elles maintenaient les préfets de région comme autorités environnementales pour les projets.

Les MRAe ont alors été chargées de rendre de façon transitoire les avis sur les projets soumis à évaluation environnementale en lieu et place des préfets de région.

À l'automne 2019, l'article 31 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat a modifié l'article L. 122-1 du code de l'environnement pour y introduire la distinction entre, d'une part, l'« autorité environnementale » qui rend un avis sur la qualité de l'évaluation des incidences des projets sur l'environnement et, d'autre part, l'« autorité chargée de l'examen au cas par cas », qui décide de soumettre ou non un projet à évaluation environnementale au vu de ses incidences notables potentielles sur l'environnement et la santé humaine. Les évolutions réglementaires d'application de ces dispositions sont intervenues dans le cadre du décret n° 2020-844 du 3 juillet 2020 relatif à l'autorité environnementale et à l'autorité chargée de l'examen au cas par cas, qui met en cohérence la partie réglementaire du code de l'environnement avec les évolutions introduites par la jurisprudence du Conseil d'État et, à sa suite, par le législateur. Ce décret introduit également dans les règles de fonctionnement des autorités environnementales et des autorités en charge de l'examen au cas par cas certaines évolutions spécifiques, liées d'une part au pouvoir d'évocation, par le ministre chargé de l'environnement, de dossiers de demande d'avis transmis aux MRAe, et d'autre part à la prévention des situations de conflits d'intérêts auxquelles peuvent se trouver confrontés en particulier les préfets dans l'exercice de leurs compétences en matière d'examen au cas par cas des projets.

1 Cf. décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 portant réforme de l'autorité environnementale. Le même décret a par ailleurs confié la compétence d'autorité environnementale pour les projets à la formation nationale d'autorité environnementale du CGEDD (Ae) et aux préfets de région, selon le type de projet. NB : la compétence pour certains plans et programmes locaux, en particulier les plans de protection des risques, ainsi que les plans et programmes concernant deux ou plusieurs régions, est exercée par la formation d'autorité environnementale (Ae) du CGEDD.

2 DREAL : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

3 Décision n°400559 du 6 décembre 2017.

Par ailleurs, le décret n° 2020-1029 du 11 août 2020 est venu modifier le décret n° 2015-1229 du 2 octobre 2015 relatif au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), notamment pour permettre à chacune des missions régionales d'autorité environnementale d'adopter son propre règlement intérieur, en substitution du règlement intérieur du CGEDD qui était jusqu'alors applicable aux MRAe, les règlements intérieurs de ces dernières devant être conformes à un référentiel arrêté par la ministre de la transition écologique⁴. Il prévoit aussi un modèle-type de convention permettant de fixer les conditions dans lesquelles des agents des services régionaux de l'environnement sont placés sous l'autorité fonctionnelle des présidents de MRAe.

Sur la base de ces nouvelles dispositions, la MRAe Auvergne-Rhône-Alpes a adopté collégalement son nouveau règlement intérieur le 13 octobre 2020 et la nouvelle convention prévue par le décret précité, le 22 décembre 2020⁵.

Le décret adapte par ailleurs la composition des MRAe pour leur conférer une plus grande souplesse de fonctionnement, notamment en supprimant la distinction entre membres titulaires et membres suppléants⁶.

La MRAe Auvergne-Rhône-Alpes

Les membres

Chaque MRAe est, depuis sa création, composée de membres permanents et de membres associés⁷ du CGEDD. Depuis le 11 août 2020, elle est également potentiellement composée de chargés de mission du même Conseil.

Les membres de la MRAe Auvergne Rhône-Alpes ont été en 2020⁸ :

- Catherine Argile, membre associé,
- Patrick Bergeret, membre associé,
- Jean-Marc Chastel, membre permanent, jusqu'au 31 décembre 2020,
- François Duval, membre permanent jusqu'au 31 décembre 2020 ;
- Marc Ezerzer, chargé de mission, à compter du 12 août 2020
- Pascale Humbert, membre permanent, jusqu'au 12 août 2020,
- Yves Majchrzak, chargé de mission, à compter du 12 août 2020,
- Jean Paul Martin, membre associé,
- Jean-Pierre Nicol, membre permanent et président jusqu'au 23 septembre 2020,
- Joël Prillard, membre permanent, jusqu'au 30 novembre 2020,
- Yves Sarrand, membre permanent, à compter du 7 octobre 2020,
- Eric Vindimian, membre permanent, à compter du 7 octobre 2020,
- Véronique Wormser, membre permanent, et présidente à compter du 23 septembre 2020.

Au 31 décembre 2020, la MRAe Auvergne-Rhône-Alpes est donc composée de huit membres, nommés par la ministre en charge de l'environnement pour une durée de trois ans.

4 Arrêté du 11 août 2020 relatif au référentiel des principes d'organisation et de fonctionnement des missions régionales d'autorité environnementale du CGEDD

5 Ils sont consultables sur le [site internet de la MRAe ARA](#).

6 Le caractère de « titulaire » ou « suppléant » des membres était lié au cadre réglementaire en vigueur jusqu'au 12 août 2020, qui n'autorisait que deux titulaires pour les membres permanents et les membres associés. Il ne correspondait pas à la réalité de l'implication des membres. En pratique, en MRAE Auvergne-Rhône-Alpes, il n'y avait aucune différence entre titulaires et suppléants, ceux-ci se répartissant de façon égale la charge de travail et la présence aux réunions.

7 « Les membres associés du Conseil général de l'environnement et du développement durable sont des personnalités qualifiées dans les domaines énumérés à l'article 1er que le ministre chargé de l'environnement et du développement durable nomme en cette qualité » cf. art. 6 du décret n° 2015-1229 du 2 octobre 2015 relatif au Conseil général de l'environnement et du développement durable.

8 Par arrêtés ministériels du 11 août, du 22 septembre, du 6 octobre et du 19 novembre 2020, l'ensemble des membres de la mission régionale d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes ont été nommés ou renommés.

L'organisation

Avis et décisions relatifs aux plans et programmes

Pour l'exercice des missions qui lui sont confiées par les textes réglementaires, à savoir les décisions après examen au cas par cas et les avis pour les plans et programmes, la MRAe s'appuie depuis sa création en 2016 sur :

- des agents de la DREAL qui sont pour ce faire⁹ placés sous l'autorité fonctionnelle du président de la MRAe, conformément à l'art. R. 122-25 du code de l'environnement,
- des agents du CGEDD, notamment pour l'appui aux membres, le secrétariat et la publication des avis et décisions.

Les modalités de fonctionnement de la MRAe sont encadrées par le règlement intérieur du CGEDD qui prévoit qu'une convention soit signée avec la DREAL pour préciser ces modalités de fonctionnement¹⁰. Ces modalités ont ensuite été adaptées pour prendre en compte le retour d'expérience. En pratique, pour les dossiers relatifs aux plans et programmes :

- les demandes d'avis et d'examen au cas par cas sont réceptionnées par le pôle « Autorité environnementale » (pôle AE) de la DREAL, qui en accuse réception auprès des pétitionnaires ;
- le pôle AE de la DREAL informe la MRAe, tous les quinze jours, de tous les dossiers arrivés ;
- pour les demandes d'avis, les modalités de traitement des dossiers (délibération collégiale, délégation à un membre permanent, absence d'avis) sont décidées en réunion collégiale par la MRAe, dès que possible après la réception de la demande d'avis, à l'aide d'une proposition motivée du pôle AE de la DREAL fondée sur une pré-évaluation du niveau d'enjeu de chaque dossier et de la capacité du pôle AE à produire les projets d'avis. Il est veillé à ce que les absences d'avis soient positionnées sur les dossiers de plus faibles enjeux et à ce que les dossiers de plus forts enjeux soient traités en formation collégiale, les dossiers d'enjeux moins élevés pouvant être rendus par délégation ;
- les dossiers sont instruits par les agents du pôle AE de la DREAL, qui transmettent les projets d'avis et de décision après examen au cas par cas à la MRAe ;
- les projets d'avis et de décision font l'objet d'échanges préparatoires entre les membres de la MRAe (pour les avis et décisions délibérés collégalement) et entre la MRAe et le pôle AE de la DREAL (remarques, questions...) ;
- les avis et décisions sont ensuite, selon les cas, délibérés en réunion collégiale de la MRAe ou rendus par délégation ;
- la MRAe publie sans délai sur le site internet des MRAe les avis et décisions aux pétitionnaires et les transmet au pôle AE de la Dreal pour notification au pétitionnaire.

Les modalités régissant le recours à la délégation sont fixées par une décision¹¹ de la MRAe, adoptée à l'unanimité de ses membres à chaque nouvelle nomination de membre. En pratique, afin de concilier le respect des délais d'instruction prévus par la réglementation avec le maintien d'un examen collégial des décisions :

- les décisions après examen au cas par cas sont systématiquement rendues par délégation, sauf celles prises suite à un recours, qui relèvent d'une délibération collégiale ;
- comme indiqué ci-dessus, le choix de rendre un avis par délégation est réalisé en réunion collégiale de la MRAe, après proposition de la DREAL, le plus tôt possible après la réception du dossier ;
- dans tous les cas (décisions ou avis), si le délégataire l'estime souhaitable au vu du dossier, il peut organiser une consultation urgente des autres membres disponibles par

9 Les agents du pôle « Autorité environnementale » de la DREAL ont également d'autres missions, en particulier l'appui à la mission d'autorité environnementale exercée par le préfet de région pour les décisions après examen au cas par cas des projets.

10 La convention signée en 2016 et en vigueur jusqu'en décembre 2020 est également consultable sur le site internet de la MRAE : http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Convention_MRAe_ARA-DREAL_160601_signee-1.pdf

11 Cette décision est consultable sur le site internet des MRAe : [site internet des MRAe - Auvergne-Rhône-Alpes](http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/auvergne-rhone-alpes)

tout moyen lui paraissant pertinent (courrier électronique, réunion téléphonique) et permettant de respecter les délais ;

- il est rendu compte par chaque délégué, au cours de la réunion collégiale qui suit, des décisions et avis pris en application de la délégation qui lui a été donnée.

Avis relatifs aux projets

Pour les avis rendus sur les projets, dès mars 2020, les avis ont été entièrement préparés par le pôle évaluation environnementale, y compris pour les avis relatifs à des dossiers d'installations classées pour la protection de l'environnement, antérieurement préparés par d'autres services¹², préfigurant de fait une organisation qui devait n'être effective qu'à compter de septembre 2020.

Le pôle AE de la DREAL :

- assure un suivi de l'ensemble sur la base des éléments transmis par les différents services,
- présente à la MRAe les enjeux des dossiers le plus tôt possible après l'arrivée des demandes d'avis, pour décision par la MRAe des modalités de traitement (collégial, délégation, absence d'avis) en fonction du niveau d'enjeu et de la capacité de production des services,
- prépare les avis avant de les transmettre à la MRAe. Les avis sont ensuite traités par la MRAe comme pour les plans et programmes ; les modalités de délibération collégiale ou de délégation à un membre sont identiques à celles des plans et programmes.

Au plan formel, la convention MRAe-DREAL ne s'appliquait pas à l'élaboration des avis rendus sur les projets jusqu'à celle signée le 7 janvier 2021 en application des textes confiant formellement les avis sur les projets à la MRAe.

Après une décision prise par la Dreal en août 2019 la modification de l'organisation de l'appui à la MRAe de façon à ce que tous les avis rendus sur projets soient préparés par le pôle AE sous l'autorité fonctionnelle du président de la MRAe est en place depuis le 1^{er} septembre 2020. Les deux agents recrutés dans ce cadre, arrivés en mars 2020 au sein du service d'appui, n'ont cependant pas pu bénéficier d'une formation technique adaptée aux nouveaux dossiers à traiter par le pôle.

Moyens alloués à la mission d'autorité environnementale

Le bon exercice de la mission de la MRAe est totalement dépendant de la capacité du pôle AE de la DREAL à instruire les dossiers et à produire des projets de décisions et d'avis de bonne qualité dans les délais requis, sans que quiconque en outre ne maîtrise le rythme des saisines.

Les responsables du pôle AE de la Dreal ont piloté et suivi le travail des agents, qui s'est organisé pour l'essentiel en télétravail pendant plus de 10 mois du fait de la crise sanitaire, devant faire face jusqu'à l'été 2020 à l'inadéquation du matériel informatique individuel et collectif avec les besoins du service : les volumes des dossiers reçus par le pôle et à analyser sont très importants et se sont trouvés incompatibles avec les capacités des réseaux accessibles en télétravail. Le compagnonnage des agents récemment arrivés ou nouveaux arrivants a été complexe. L'accès à la formation a été de façon générale difficile, ralentissant la montée en compétence des équipes par cette voie. Conserver la mobilisation de chacun, et assurer un travail en équipe s'est avéré une tâche ardue. Le taux de production d'avis explicites est cependant plus élevé qu'en 2019, en lien avec la baisse significative du nombre de saisines (cf. §. Les avis et décisions produits par la MRAe). On peut souligner l'investissement et le maintien de la qualité des productions des équipes dans ce contexte particulièrement difficile.

La MRAe ne peut que réitérer le constat déjà formulé antérieurement : les moyens de la DREAL affectés à l'exercice de l'autorité environnementale en Auvergne-Rhône-Alpes demeurent insuffisants, en effectifs et en compétences, pour traiter de façon satisfaisante le flux de dossiers de la région, qui reste parmi les plus importants des régions françaises. D'autant plus que l'ensemble du service d'appui assure également l'examen au cas par cas des projets pour le

12 Du fait initialement du caractère transitoire et à effet immédiat de la mission confiée à la MRAe par la note du 20 décembre 2017 et de questions d'allocations de moyens et d'organisation internes à la Dreal jusqu'au 1^{er} septembre 2020, les projets d'avis ont été pour partie préparés par les agents et services qui les élaboraient antérieurement, et ce *in fine* jusqu'au 1^{er} mars 2020.

compte du préfet de région dont le nombre est important. L'absence de comptabilité analytique ne permet pas de savoir quelle part de temps est consacrée à l'exercice d'autorité environnementale, pour le compte de la MRAe. Ainsi, même si les moyens du pôle AE ont augmenté de 2,1 ETP en moyenne entre 2019 et 2020 pour atteindre 21,4 ETP en 2020, ces 22 agents (dont les deux responsables et les deux assistants) exercent une double activité : le traitement, en 2020, de 552 demandes d'examen au cas par cas projet (dont 46 dossiers retirés ou hors champs et 506 décisions produites) d'une part et celui d'autre part de 224 demandes d'examen au cas par cas pour des plans et programmes et 238 saisines pour avis sur des projets ou plans et programmes.

Cette situation a également eu comme conséquence de mobiliser fortement les membres de la MRAe amenés, dans des délais très contraints, à outrepasser leur rôle en reprenant parfois de façon très approfondie les projets d'avis qui leur sont proposés. Elle n'est ni normale ni durable.

Ainsi, malgré le fort engagement des agents concernés, 53 % des évaluations environnementales des projets, plans et programmes de la région ont fait l'objet en 2020 d'avis sans observation dans le délai de la part de la MRAe. Même si celle-ci prend soin de faire en sorte, autant que possible, que des avis soient rendus sur les dossiers à plus forts enjeux environnementaux, un tel niveau d'absences d'avis est insatisfaisant et pose la question du bon exercice de sa mission de service public, en particulier pour la bonne information du public mais aussi pour la bonne prise en compte de l'environnement et pour la sécurité juridique des projets et des plans et programmes concernés.

Les réunions

En 2020, la MRAe s'est réunie 26 fois en formation collégiale, généralement à la fréquence d'une réunion toutes les deux semaines, essentiellement en visioconférence. Il y a toujours eu deux membres associés présents à la réunion. Le nombre de membres permanents (incluant les chargés de mission) a toujours été d'au moins deux membres présents.

Du fait des conditions sanitaires, le nombre de réunions plénières des agents du pôle a diminué, mais des temps d'échanges en visio ont été mis en place rapidement, et la participation de la MRAe à celles-ci a diminué également. Ainsi, les membres de la MRAe ont participé à neuf réunions de l'ensemble des agents du pôle AE de la Dreal, pour analyser les retours d'expérience, échanger sur les difficultés rencontrées et identifier des pistes d'amélioration. On peut noter parmi ces réunions un temps d'échange entre le service risques technologiques et industriels de la Dreal, la MRAe et le pôle AE sur la prise de connaissance des premières orientations et dispositions du schéma régional des carrières en cours d'élaboration en juin 2020. La MRAe a participé à deux réunions des référents « évaluation environnementale » des unités départementales (UD) de la DREAL pour échanger avec eux sur les principes et modalités d'élaboration des avis sur les projets. Deux membres de la MRAe et un agent du pôle AE ont participé aux groupes de travail nationaux sur les projets de parcs éoliens et photovoltaïques. Il y a eu deux réunions des présidents de MRAe, des chefs de pôle AE et de la formation d'Autorité environnementale du CGEDD en 2020 (en janvier et novembre). Il n'y a en revanche pas eu de réunion rassemblant tous leurs membres. Des échanges ont pu avoir lieu avec des maîtres d'ouvrage dans le cadre d'avis ou de décisions rendus par la MRAe.

Les avis et décisions produits par la MRAe

Les décisions après examen au cas par cas

Selon leurs caractéristiques, certains plans et programmes font systématiquement l'objet d'une évaluation environnementale. Pour d'autres, un examen préalable au cas par cas est requis pour évaluer s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement¹³ et décider s'ils doivent, en conséquence, faire l'objet d'évaluation environnementale.

Dans son domaine de compétence (documents de planification locaux), cet examen est réalisé par la MRAe qui doit prendre la décision correspondante dans un délai de deux mois à compter de la réception de la demande par le pôle AE de la DREAL. Les critères pour décider si un plan ou programme doit être soumis ou non à évaluation environnementale sont de deux ordres¹⁴ :

- les caractéristiques du plan ou programme, notamment l'importance des projets et activités dont il va ou non encadrer la réalisation ainsi que les enjeux environnementaux liés à ce plan ou programme,
- les caractéristiques des incidences et de la zone susceptible d'être touchée, notamment :
 - la probabilité, la durée, la fréquence et le caractère réversible des incidences,
 - l'ampleur et l'étendue spatiale géographique des incidences (taille de la population, zone géographique),
 - la valeur et la vulnérabilité de la zone susceptible d'être touchée,
 - les risques pour la santé humaine ou l'environnement.

Il apparaît assez fréquemment que certains pétitionnaires considèrent la décision de soumettre un projet de plan ou programme à évaluation environnementale comme une sanction pour un projet qui serait jugé de mauvaise qualité environnementale par la MRAe. Ce n'est pas son objet : une telle décision n'est que le constat du fait que le projet, pour des raisons qui peuvent être très diverses, est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

En 2020, le volume des saisines a été quasiment divisé par trois, dans un double contexte d'élections municipales et de pandémie.

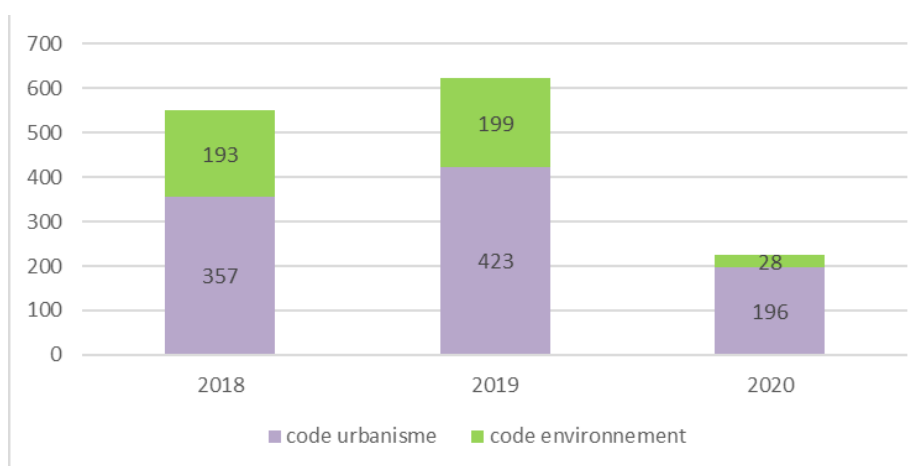


Figure 1: Nombre de saisines et décisions sur des plans-programmes depuis 2018

13 L'environnement est entendu au sens large que lui donnent les textes nationaux et européens (cf. notamment l'annexe 1 de la directive 2001/42/CE) et comprend notamment la diversité biologique (faune, flore) et le fonctionnement des éco-systèmes, la population, la santé humaine, les risques et les nuisances, les ressources (terre, sol, eau, air, climat), le cadre de vie, les paysages et le patrimoine culturel, architectural et archéologique.

14 Les critères sont précisés par l'annexe II de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, à laquelle font référence les textes législatifs et réglementaires nationaux.

Au cours de l'année 2020, la MRAe a rendu 224 décisions (622 en 2019) :

- 88,5 % de ces décisions sont rendues au titre du code de l'urbanisme (plans locaux d'urbanisme pour l'essentiel) dont une majeure partie (près de 62 % du total des décisions) pour les seules modifications de PLU, dans la lignée des constats antérieurs,
- 12,5 % de ces décisions sont rendues au titre du code de l'environnement, dont la quasi-totalité (96,4 %) pour des zonages d'assainissement des eaux usées ou des eaux pluviales,
- les modifications de PLU et les zonages d'assainissement représentent à eux seuls les deux tiers (trois quarts en 2019) des dossiers analysés.

	nombre de décisions 2020	nombre de soumission à évaluation environnementale	taux de soumissions à évaluation environnementale	rappel nombre de décisions 2019	rappel taux soumission 2019	Évolution 2020/2019 nombre décisions
SCoT : modifications ou mise en compatibilité	2	0	0,0%	3	0,0%	-33%
PLU intercommunaux (hors modifications)	13	2	15,4%	1	100,0%	+1 200%
PLU (hors modifications)	40	12	30,0%	137	20,4%	-71%
modifications des PLU et PLUi	138	15	10,9%	273	4,9%	-49%
cartes communales	3	1	33,3%	9	0,0%	-67%
total code urbanisme	196	30	15,3%	423	10,9%	-54%
zonages d'assainissement	27	0	0,0%	195	0,0%	-86%
sites patrimoniaux remarquables	1	0	0,0%	4	0,0%	-75%
Autres					0,0%	0%
total code environnement	28	0	0,0%	199	0,0%	-86%
Total	224	30	13,4%	622	7,1%	-64%

Figure 2: Répartition des demandes d'examen au cas par cas par type de plans-programmes en 2020

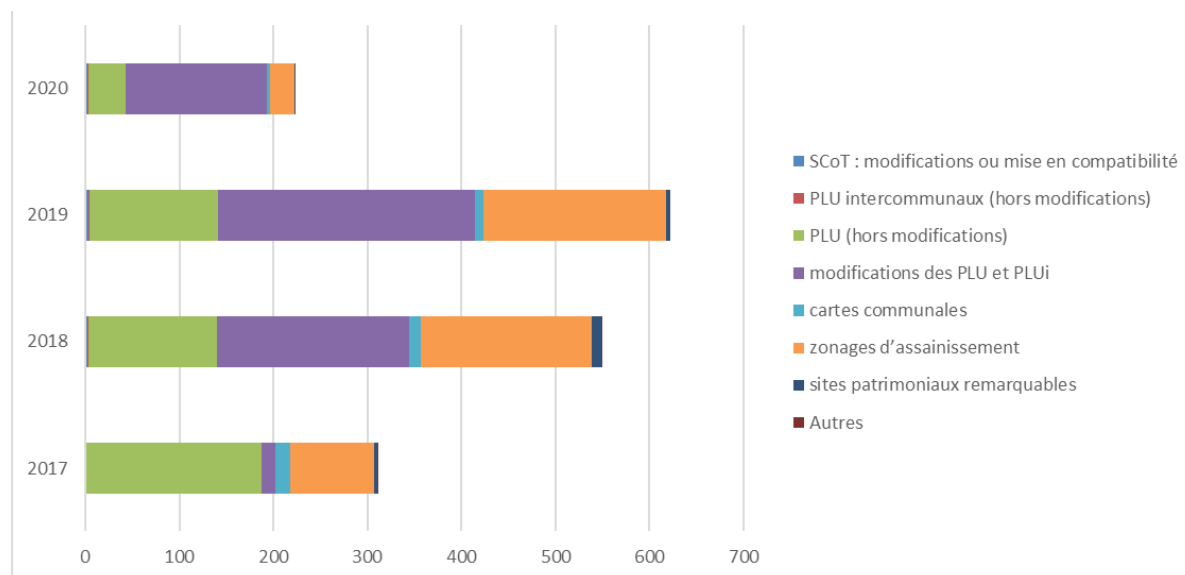


Figure 3: Evolution des saisines (nombre et type de plans-programmes) depuis 2017

Le taux moyen de soumission à évaluation environnementale s'élève à 13,4 % (6 % en 2019 et 7,1 % en 2018). Ce taux est sensiblement différent selon les types de dossiers :

- 10,9 % pour les modifications de PLU qui représentent près de 62 % des décisions,
- 40 % pour les mises en compatibilité avec les documents d'urbanisme et les révisions de PLU,
- 16,7 % pour les élaborations de PLU,

- 0 % pour les zonages d'assainissement.

Le nombre de décisions varie fortement selon les départements ; les six départements de l'Isère, du Puy-de-Dôme, du Rhône¹⁵, de la Haute-Savoie, de l'Ain et de la Drôme représentent à eux seuls 75 % des décisions rendues en 2020.

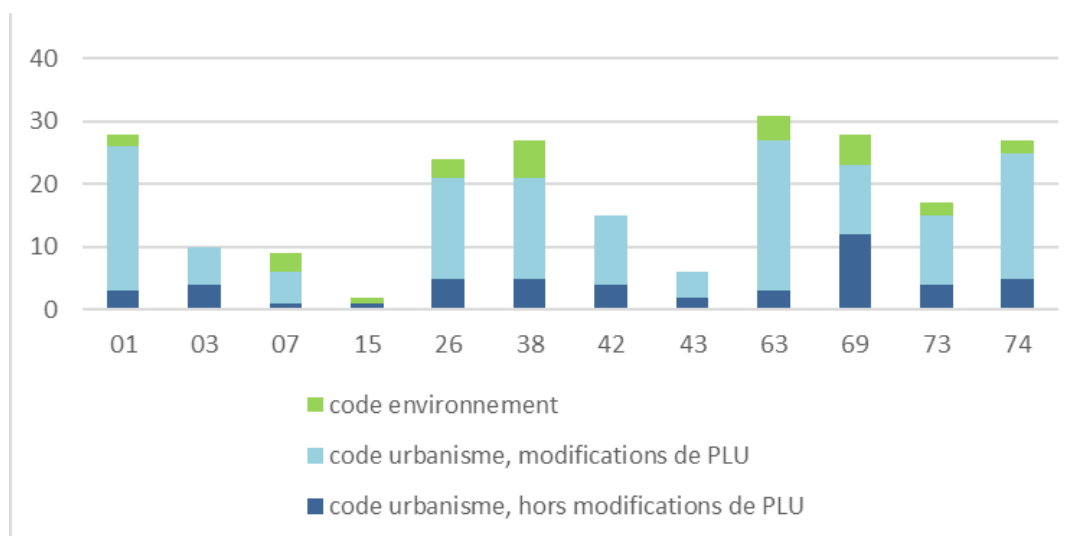


Figure 4: Répartition des saisines et décisions par département en 2020

Dix décisions ont été rendues en formation collégiale à la suite d'un recours gracieux contre une décision initiale de soumission à évaluation environnementale. Ces dix recours ont donné lieu à :

- quatre décisions confirmant la soumission à évaluation environnementale,
- six décisions de non-soumission à évaluation environnementale, suite à l'apport d'éléments complémentaires ou à la modification du projet.

La proportion de modifications de PLU est particulièrement importante dans le département du Rhône. Pour les PLUI, la seule soumission concerne l'élaboration d'un PLUI, confirmant une décision prise en 2019.

Les avis sur les plans et programmes et sur les projets

L'avis de l'autorité environnementale ne porte pas sur l'opportunité des projets, ni sur le respect de la réglementation (l'autorité environnementale n'est pas contrôle de légalité), mais sur :

- la qualité des éléments présentés dans le dossier d'une part, en particulier le rapport environnemental¹⁶ ou l'étude d'impact,
- la prise en compte de l'environnement par le projet ou le document de planification d'autre part.

Cet avis n'est donc ni favorable ni défavorable et a pour objectifs :

- d'aider les demandeurs à améliorer la qualité de leurs évaluations environnementales,
- de faciliter la participation du public à l'élaboration de la décision en l'éclairant sur la qualité des documents qui lui sont présentés et sur la qualité de la prise en compte de l'environnement par le projet ou le document de planification,
- d'éclairer l'autorité compétente pour prendre la décision.

Pour s'adapter à la capacité de production de la DREAL, les dossiers identifiés comme de moindre enjeu ne font pas l'objet d'un avis. La décision de délibérer collégalement, par délégation, ou de ne pas rendre d'avis, est prise collégalement dès que possible après réception du dossier par la DREAL. Il arrive cependant, du fait de problèmes imprévus, que des dossiers pour lesquels il avait été décidé de produire un avis ne fassent finalement pas l'objet d'un avis de

¹⁵ Le département du Rhône est ici entendu au sens antérieur à 2014, soit le département du Rhône et la métropole de Lyon.

¹⁶ NB : pour les documents d'urbanisme, les éléments relatifs à l'évaluation environnementale ne font pas l'objet d'un rapport environnemental mais sont intégrés dans le rapport de présentation.

la MRAe¹⁷. Au total, le taux d'absence d'avis s'élève en 2020 à 53 % (62 % en 2019), en légère baisse par rapport à 2019 et 2018 (62 et 60 %).

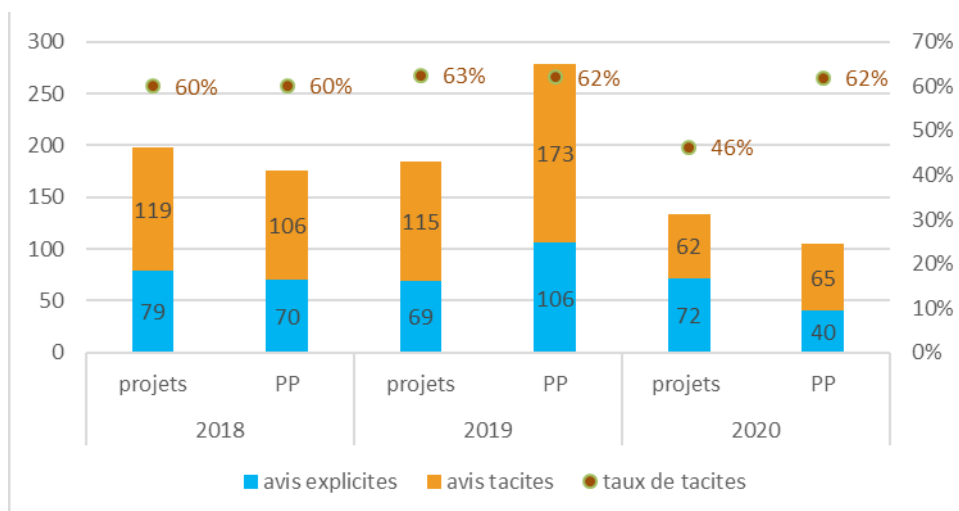


Figure 5: Saisines et avis rendus sur projets et plans programmes depuis 2018

En 2020, le nombre de saisines pour avis a quasiment été divisé par deux par rapport à 2019 (-48 %) et d'un tiers par rapport à 2018. Cette diminution est à imputer, comme pour les examens au cas par cas, à la crise sanitaire et aux élections municipales qui se sont déroulées au printemps 2020. La baisse concerne plus les saisines sur des plans ou programmes qui accusent une baisse de 62 % par rapport à 2019 (et 40 % par rapport à 2018) quand elle est pour les projets de 27 % par rapport à 2019 (et 32 % par rapport à 2018).

Le taux d'avis tacites est resté identique, à 62 %, pour les plans programmes et a baissé de 62 à 43 % pour les projets. Il est au total de 53 %. Ainsi, le nombre d'avis rendus a diminué, passant de 149 en 2018, 175 en 2019, à 112 en 2020.

Avis rendus sur les plans et programmes

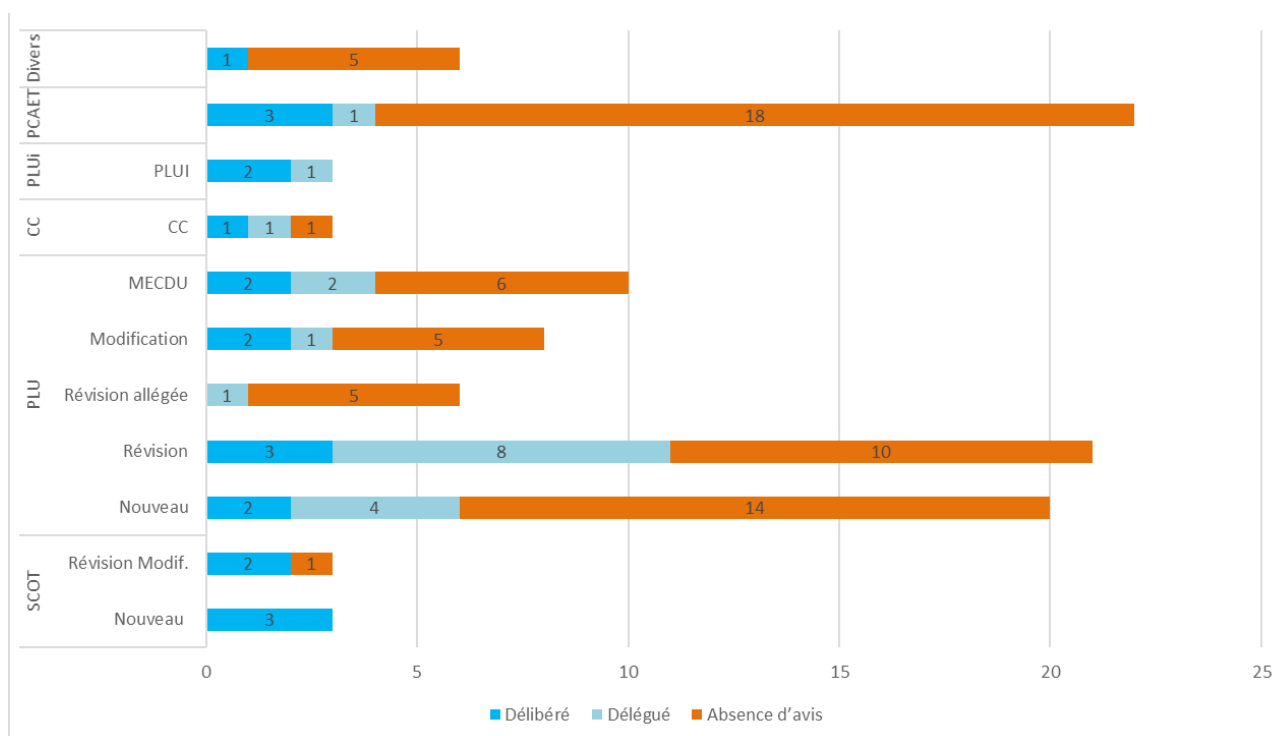


Figure 6: Saisines et avis rendus sur des plans programmes en 2020 par type de plan ou programme

17 En 2019, ces absences d'avis « contraintes » ont concerné 24 dossiers « plans-programmes » et 19 dossiers « projets », soit respectivement 18 % et 22 % des dossiers pour lesquels il avait été décidé de produire un avis.

Les avis sur les plans ou programmes doivent être rendus dans un délai de trois mois à compter de la réception par le pôle AE de la DREAL de la demande d'avis accompagnée du dossier.

Sans réponse dans ce délai, la MRAe est réputée n'avoir aucune observation à formuler¹⁸. Les avis, comme les informations sur l'absence d'avis dans le délai, sont publiés sur le site internet des MRAe¹⁹.

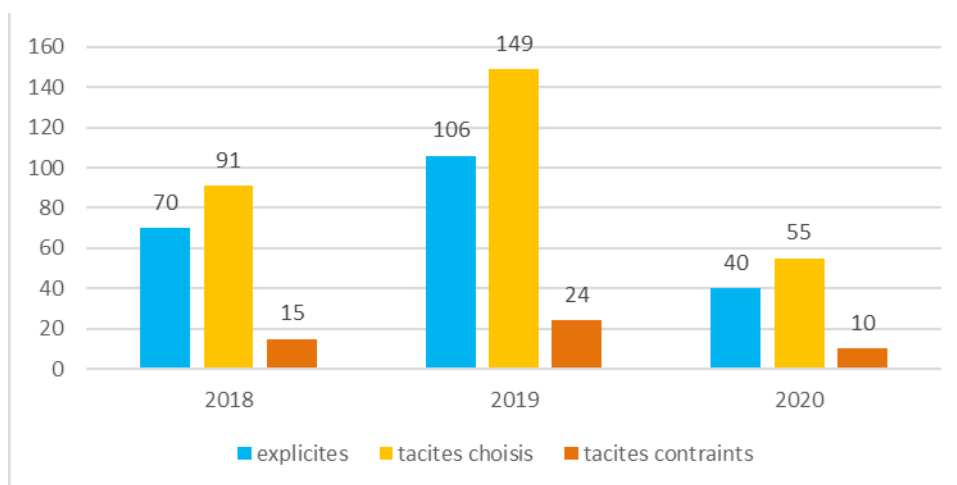


Figure 7: Saisines et avis sur des plans programmes depuis 2018

En 2020, sur un total de 105 demandes d'avis concernant des plans programmes (279 en 2019 et 176 en 2018), la MRAe a rendu 40 avis (106 en 2019 et 70 en 2018) dont 20 ont été délibérés collégalement et 19 ont été rendus par délégation à un membre permanent. Le taux d'avis collégaux est donc de 50 %. 65 dossiers n'ont pas été l'objet d'un avis explicite sans pour dix d'entre eux que cela résulte d'une décision de la MRAe.

Ces avis ont été rendus pour la majorité (73 %) au titre du code de l'urbanisme même si l'on constate une division par trois du nombre de saisines les concernant et plus particulièrement des plans locaux d'urbanisme ainsi qu'une baisse de la part de PLUI inverse au constat effectué en 2019. Le nombre de saisines de plans climat air énergie (PCAET) s'est en revanche maintenu à un niveau comparable à celui de 2019 (22 contre 24 en 2019).

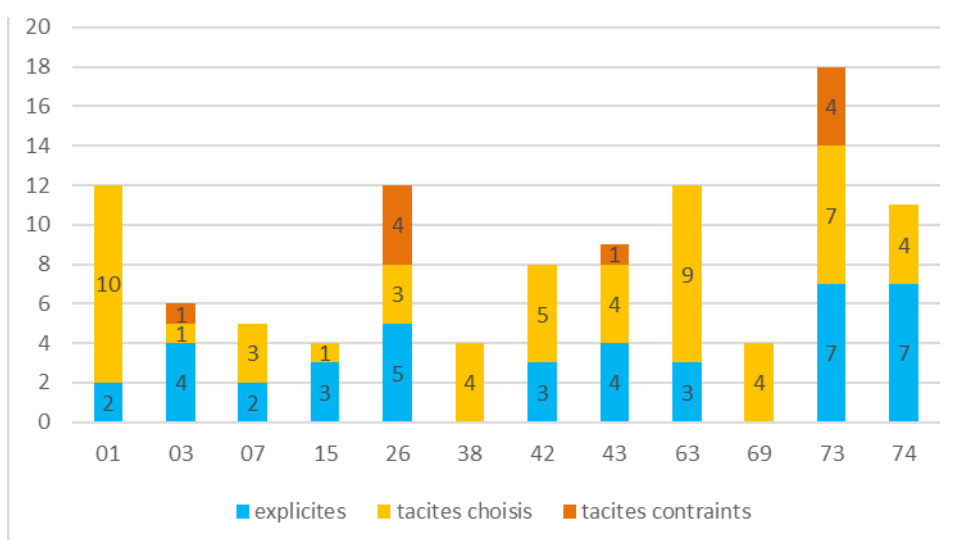


Figure 8: Répartition des saisines et avis sur des plans-programmes par département en 2020 – explicites, tacites, tacites contraints

18 cf. art. R . 104-25 du code de l'urbanisme et art. R. 122-21 du code de l'environnement.

19 <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/avis-rendus-sur-plans-et-programmes-en-2020-a617.html>

Le nombre de dossiers par département est très variable ; cinq départements (Ain, Drôme, Puy-de-Dôme, Savoie et Haute-Savoie) concentrent les deux tiers des demandes d'avis. Cette répartition varie d'une année à l'autre également comme la part de documents d'urbanisme et de plans relevant du code de l'environnement.

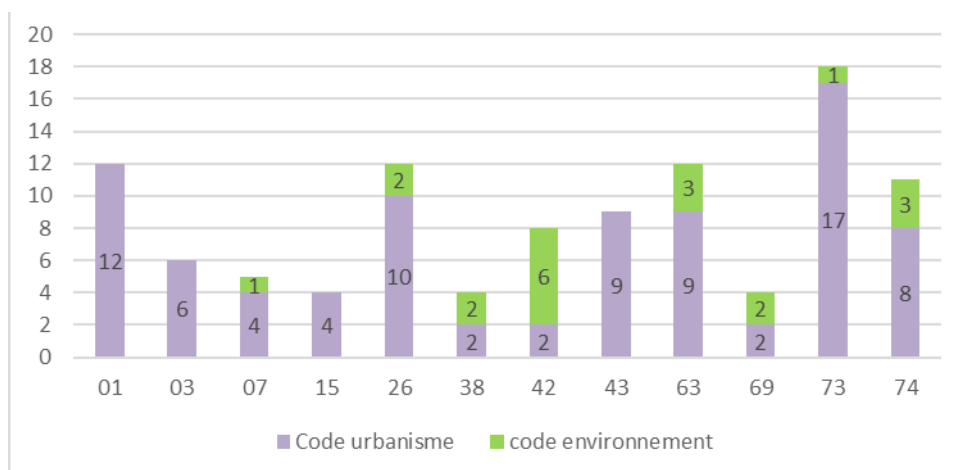


Figure 9: Répartition des avis et saisines sur des plans-programmes par département en 2020 - code de l'urbanisme, code de l'environnement

Avis rendus sur les projets

Les avis doivent être rendus dans un délai de deux mois à compter de la réception par le pôle AE de la DREAL de la demande d'avis accompagnée du dossier complet (dossier de demande d'autorisation y compris étude d'impact).

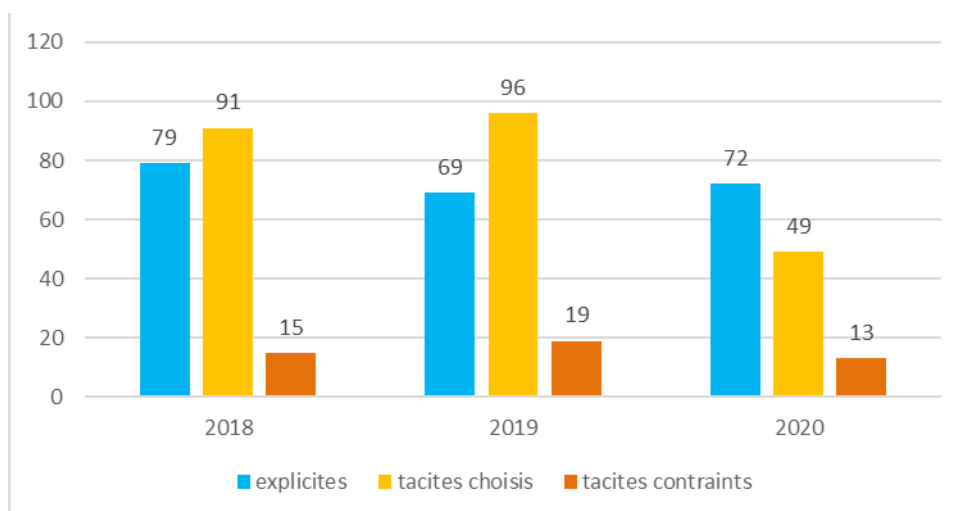


Figure 10: Saisines et avis rendus sur des projets depuis 2018

En 2020, sur un total de 134 demandes d'avis, la MRAe a rendu 62 avis, dont 16 ont été délibérés collégalement et 56 ont été rendus par délégation à un membre soit 20 % d'avis collégaux. 62 dossiers, soit 46 % du total des demandes, n'ont pas fait l'objet d'un avis de la MRAe. Pour treize dossiers sur les 62, cette absence d'avis n'est pas liée à l'absence d'enjeu. Comme l'illustre le graphique ci-après, les types de projets sont très divers. Quatre domaines représentent 67 % des demandes d'avis :

- les aménagements urbains y compris les Zac (25 demandes d'avis, 14 avis rendus),
- les carrières (22 demandes d'avis, 14 avis rendus),
- les parcs photovoltaïques (20 demandes d'avis, 5 avis rendus),
- les aménagements de domaines skiables (17 demandes d'avis, 13 avis rendus).

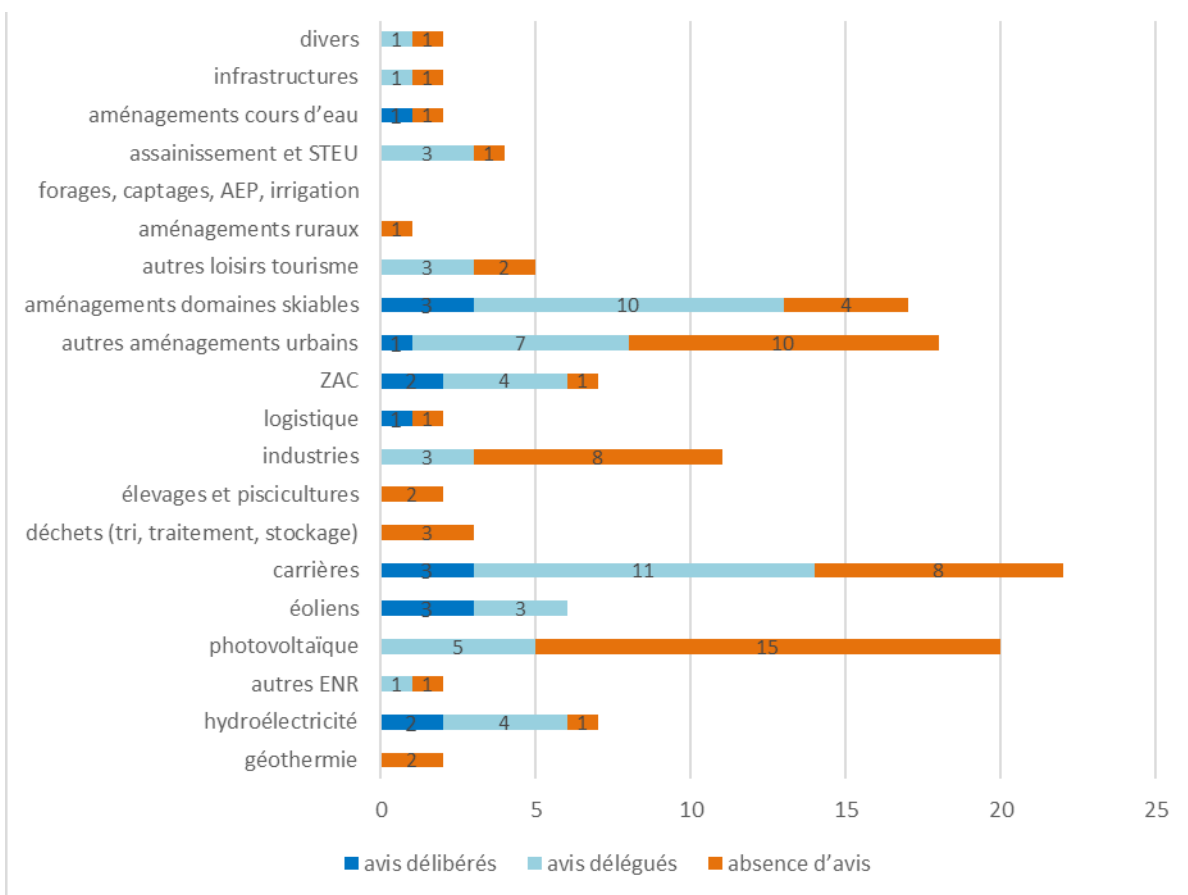


Figure 11: Saisines et avis rendus sur des projets en 2020 par type de projet

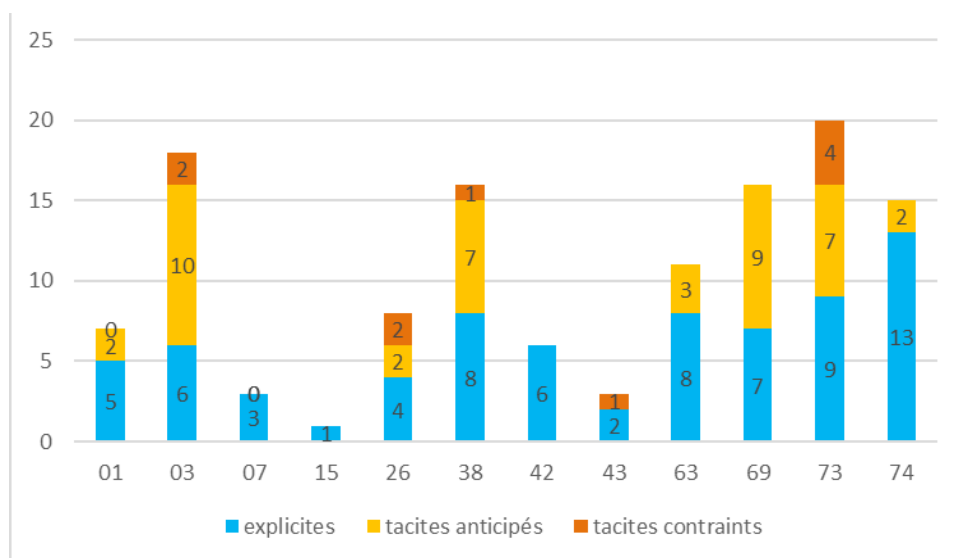


Figure 12: Saisines et avis rendus sur des projets en 2020 par département

Comme pour les plans et programmes, le nombre de dossiers par département est très variable ; cinq départements (Allier, Isère, Rhône, Savoie et Haute-Savoie) concentrent 63 % du total des demandes d'avis.

Le taux d'absence d'avis est plus fort sur les projets photovoltaïques et industriels. Il est nul pour les projets de parcs éoliens.

A titre de conclusion et d'information complémentaire est présenté ci-dessous le récapitulatif depuis 2018 des avis et saisines sur des projets et plans programmes (PP) traités par le pôle AE de la DREAL :

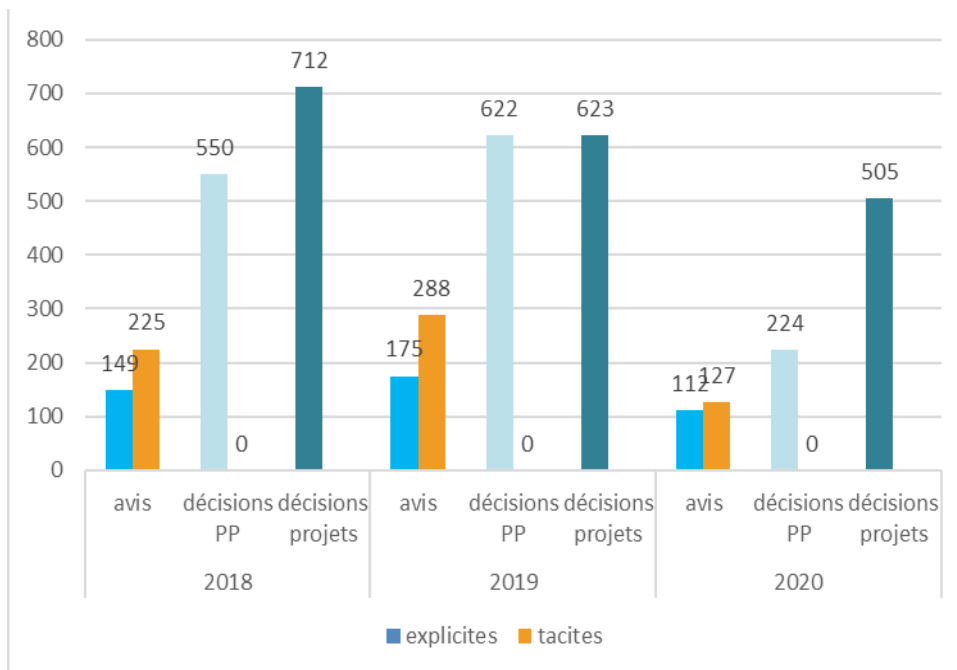


Figure 13: Saisines, décisions et avis traités par le pôle AE de la Dreal depuis 2018

Éléments d'analyse thématique de la MRAe²⁰

Au-delà des observations spécifiques à chaque dossier, les principales difficultés rencontrées de façon récurrente dans les évaluations environnementales des plans et programmes et des projets n'ont pas fondamentalement évolué par rapport à celles constatées les années précédentes, même si la légère amélioration perçue en 2019 se poursuit, très variable cependant selon les types de projets et leurs porteurs. Des manques majeurs persistent dans la définition du périmètre des projets et l'analyse des variantes possibles ainsi que dans les domaines de la santé humaine, des émissions de gaz à effet de serre et de la vulnérabilité au changement climatique.

Le rapport d'activité 2019 de la MRAe²¹ apportait des éclairages sur la compréhension de ce que sont l'évaluation environnementale et les avis d'autorité environnementale, la justification des choix parmi plusieurs scénarios possibles, le dispositif de suivi mis en place et le résumé non technique attendus dans une étude d'impact ou un rapport environnemental. Il mettait l'accent également sur les avis rendus sur les documents d'urbanisme et en particulier les schémas de cohérence territoriale (Scot), les nouveaux PLUI, les mises en compatibilité de documents d'urbanisme et les récents PCAET, ainsi que sur les avis rendus sur les projets et en particulier sur les zones d'aménagement concerté (Zac) et autres aménagements urbains, les domaines skiables, les carrières et les parcs photovoltaïques.

La MRAe a souhaité renforcer quelques-uns de ses constats précédents ou les formaliser sous un prisme différent, constatant au fil de ses avis que la contribution de la région Auvergne-Rhône-Alpes à la limitation de l'artificialisation des sols, de la pollution de l'air et des émissions de gaz à effet de serre est sans doute largement perfectible. Ces enjeux ne sont en effet pas pris en compte de façon précise et suffisante dans les plans, programmes et projets analysés par la MRAe. Pourtant, la qualité de l'air est un enjeu particulièrement important pour la région dont plusieurs agglomérations (Lyon et Grenoble) ainsi que la vallée de l'Arve sont visées par la condamnation de la France par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en date du 24 octobre 2019, pour non-respect de la directive de 2008 relative à la qualité de l'air ambiant pour le paramètre « dioxydes d'azote »²². La question des émissions de gaz à effet de serre reste mal traitée alors qu'elle est prégnante dans la région, très vulnérable au changement climatique dont les conséquences sont déjà visibles en particulier en matière de ressource en eau, de risques naturels et d'enneigement.

Les objectifs de l'évaluation environnementale des plans et programmes

La restitution dans les rapports présentés (rapports environnementaux ou rapports de présentation) de la démarche d'évaluation environnementale conduit encore trop souvent à douter :

- de son caractère itératif d'une part²³,
- de sa contribution effective au projet de plan ou programme retenu²⁴ conduisant à envisager la possibilité que l'évaluation a été réalisée a posteriori, une fois le plan-programme élaboré²⁵,
- de la prise en compte de critères environnementaux dans les choix et décisions effectués.

La présentation du déroulé de l'élaboration du plan-programme, de l'arbre de décisions associé et du contenu des contributions des différents acteurs témoignant de la démarche entreprise sont en

20 Les avis cités sont tous accessibles [sur le site internet de la MRAe](#)

21 <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/rapport-d-activite-r275.html>

22 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0636>

23 Ex : le Scot d'Annemasse agglomération, de nombreux PLU tels que : Brugheas (03), Auzat-en-Combraille (063), Notre-Dame de Bellecombe (73)

24 Ex : le PCAET Cluse, Arve et Montagnes et le PCAET Roannais agglomération ; les PLU de Brugheas (03), La Bidoire (73), Saint-Ours-les-Roches (63), Saint-Thomas-en-Royans (26)

25 Ex : les PLU d'Auzat en Combraille (63) et de Grane (26)

effet rarement à la hauteur des attendus. C'est le cas en particulier du PCAET Roannais agglomération, du PCAET Grand lac (dans une moindre mesure) et aussi des évaluations des PLU de Lagorce (07), La Bridoire (73), Saint-Ours-les-Roches (63) et Saint-Thomas-en-Royans (26).

La justification des choix, en particulier au regard de l'objectif de gestion économe de l'espace, apparaît encore trop souvent mal traitée dans l'évaluation environnementale²⁶. Ce constat s'accompagne régulièrement d'un état initial trop général, sans focus sur les secteurs envisagés pour l'urbanisation future avec l'exemple en particulier de Murol (63), Saint-Sorlin-d'Arves (73), Auzat-en-Combrailles (63) et Les Villettes (43), quand il n'est pas totalement absent (Saint-Maurice-de-Lignon (43)).

Le caractère proportionné des évaluations environnementales, requis par la réglementation, est un principe mal perçu ou mal compris par les pétitionnaires. La MRAe relève à ce propos que 40 % des soumissions à évaluation environnementale font l'objet de recours. Si les éléments fournis par le pétitionnaire conduisent à retirer la décision initiale dans 60 % des recours, ce n'est pas le cas pour tous. La soumission à évaluation est mal comprise, l'objet même de celle-ci et son caractère proportionné n'étant pas assimilés par tous les pétitionnaires, comme en témoignent les contacts pris par ceux-ci avec la MRAe.

Le contenu du rapport environnemental peut présenter encore des lacunes majeures : une des évaluations ne comportait aucune évaluation des incidences²⁷, une autre ne portait que sur la biodiversité et le paysage. Ces situations conduisent la MRAe à recommander de la saisir à nouveau sur la base d'une évaluation complétée.

La territorialisation, dans l'évaluation environnementale, des données et incidences n'est que rarement effectuée à une échelle suffisante ou précision nécessaire. Ceci conduit à des principes trop généralistes qui ne sont pas traduits dans le plan-programme par des règles ou prescriptions suffisamment efficaces ou opérationnelles pour atteindre les objectifs retenus par le plan-programme concerné. C'est par exemple le cas pour le Scot du Haut Cantal Dordogne (15).

Les plans-programmes ne s'appropriant pas les préconisations de l'évaluation environnementale fournie et dans lesquelles les prescriptions et règlements sont en écart avec ses conclusions, sans explications, sont encore courants. Par exemple, pour le Scot de l'Ardèche méridionale (07), les conclusions de l'évaluation environnementale et même le résumé non technique lui-même explicitent les incidences du projet de plan-programme sans que celles-ci ne soient *in fine* l'objet de mesures dans le plan présenté, laissant le lecteur dans l'expectative sur l'intérêt de l'évaluation elle-même ou les intentions du pétitionnaire.

Le périmètre des projets et des évaluations

Principe général

La notion de projet, la définition du périmètre de projet et par conséquent de celui de l'évaluation de ses incidences restent régulièrement soulevées dans les avis.

Elle est liée à la méconnaissance de l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement qui dispose qu'un même projet peut être porté par plusieurs maîtres d'ouvrages, être phasé dans le temps et également bénéficier d'autorisations distinctes et instruites par différents services. Et donc également qu'une étude d'impact d'un projet a vocation, dès lors que le projet est constitué de plusieurs opérations, à être actualisée au cours du temps.

La clé de la compréhension de cette définition, pour le maître d'ouvrage comme pour les services instructeurs d'autorisations, est en premier lieu qu'une étude d'impact ou évaluation environnementale est attachée à un projet et non à une procédure, même si c'est à l'occasion d'une demande d'autorisation s'intégrant dans une procédure que cette étude d'impact est

26 Ex : les PLU de Murol (63), de Saint-Sorlin-d'Arves (73), de Notre-Dame-de-Bellecombe (73), de Valloire (73), de Charmes sur l'Herbasse (26), de La Talaudière (42)

27 Cas du Scot Haut Cantal Dordogne

produite. En second lieu, c'est que cette étude d'impact, et l'avis de l'autorité environnementale qui s'y attache, doit éclairer le public dans la participation aux décisions qui le concernent, ce qui est le cas de celles (quelle que soit la procédure : autorisation, enregistrement, déclaration par exemple) relatives au projet pouvant avoir une incidence significative sur l'environnement.

Projets incluant des installations classées pour l'environnement, projets d'énergie renouvelable

Ainsi, les écarts relevés avec la définition du code de l'environnement relèvent aujourd'hui pour partie d'une limitation du périmètre du projet à celui de la procédure en cours conduisant à son « saucissonnage ». Ils peuvent être pour certains à l'initiative des services instructeurs ou avec leur accord, la question de temporalités différentes des opérations constitutives du même projet et des procédures associées pouvant être invoquée également. Ces situations empêchent la bonne prise en compte de l'environnement par les maîtres d'ouvrage et la bonne compréhension des projets par le public. Elles conduisent à des retards dans la mise en œuvre des projets ou à leur fragilité juridique qui sont tous dommageables aux maîtres d'ouvrage.

On peut citer par exemple le cas :

- d'opérations s'inscrivant dans des Zac, des zones d'activités ou des parcs d'activités qui peuvent encore être portées par des études d'impacts ne traitant que de l'opération et pas de l'ensemble du secteur aménagé à terme dans lequel elles s'insèrent, surtout quand ces opérations relèvent de la nomenclature des installations classées pour l'environnement. C'est le cas par exemple du bâtiment logistique au sein du parc d'activité de Janneyrias (38) ; l'étude d'impact de l'ensemble du projet est alors demandée et une nouvelle saisine est sollicitée sur la base d'un dossier complet ;
- des projets relatifs à l'extension ou au renouvellement de carrières dont les installations de traitement de matériaux peuvent être séparées de celles d'extraction quand bien même leur interdépendance est avérée (par exemple le cas de la carrière de granite kaolinisé à Echassières (03), de la carrière de Sassenage (38) ou de la carrière de Vougy (42)) ;
- des raccordements des parcs photovoltaïques et éoliens au réseau public de transport d'électricité. Pour ces derniers, on constate cependant que le périmètre du projet est de plus en plus adapté même si l'étude d'impact reste focalisée sur les incidences du parc en tant que tel, sur son site d'implantation, et traite rarement précisément des incidences du raccordement sans jamais évoquer même la nécessité éventuelle de travaux au sein du poste lui-même. L'actualisation de l'étude d'impact est sollicitée dès la première autorisation dans ce cas ; dans de rares cas des compléments sont demandés dès le stade de la première autorisation lorsque l'implantation du poste de raccordement et le tracé même potentiel de ce dernier ne sont pas fournis.

Projets d'aménagements en stations et en domaines skiables

Les projets d'aménagements de domaines skiables consistant à créer une retenue d'eau en amont de pistes, développer un réseau d'enneigement artificiel (canalisation et enneigeurs), éventuellement remodeler des pistes, voire étendre le domaine skiable (même si cela devient moins fréquent), peuvent encore témoigner :

- d'une méconnaissance de la notion de projet,
- d'une évaluation incomplète du projet notamment pour ce qui concerne les impacts directs sur les cours d'eau, sur les zones de démontage, sur les pistes qui vont bénéficier de l'enneigement artificiel ou des remodelés objet du projet.

Il en est de même pour les projets de renouvellement ou de création de remontées mécaniques, associés ou non avec des créations ou modifications de pistes ou de réseaux d'enneigement et pouvant entraîner une augmentation notable de la fréquentation.

C'est le cas par exemple de la retenue de la Colombière à La Clusaz (74), de la retenue d'altitude Hirmentaz à Bellevaux (74), du télésiège de la Fournache à Aussois (73), du télésiège du Chalvet à Huez (38), de celui de Conches à Châtel (74)...

Une évaluation étayée et documentée des incidences du projet en termes d'évolution de la

fréquentation de la piste, du secteur, du domaine skiable, de la station concernée n'est jamais produite et fait systématiquement l'objet de recommandations de l'autorité environnementale. Leurs conséquences en matière d'émissions de gaz à effet de serre et de ressource en eau ne sont pas non plus évaluées.

Les opérations sont présentées les unes après les autres (pour avis ou pour examen au cas par cas), au gré de leur programmation, sans doute en lien avec la convention de délégation de service public (le cas échéant). La définition de leur périmètre semble essentiellement technique, liée au type d'aménagement prévu. Elles s'intègrent pourtant presque toujours dans une programmation plus large voire une stratégie de développement du domaine skiable concerné. Cependant, l'absence de définition d'un plan stratégique ou d'un projet d'ensemble dans un document spécifique et public, et surtout l'absence d'évaluation environnementale du projet d'ensemble porté généralement par le délégataire empêche toute prise de recul et tout traitement à une échelle adaptée d'un certain nombre des incidences de ces opérations : sur la ressource en eau, en énergie, sur le paysage, sur la fréquentation de la station notamment et surtout sur des mesures ERC à mettre en œuvre. Concernant les milieux naturels et la biodiversité, et parfois le paysage, certains gestionnaires de domaines (la société des trois vallées – S3V – et la société Arcs domaine skiable - ADS par exemple) ont toutefois mis en place des observatoires et des suivis conduisant à anticiper et mutualiser une partie des mesures d'évitement, de réduction et de compensation à l'échelle du domaine qu'ils gèrent.

A cela s'ajoute le fait que les dossiers ne font que peu voire pas de lien entre les projets d'aménagements en station (résidences, voiries, réseaux, sous la responsabilité des collectivités) et ceux sur le domaine skiable. Le fait qu'ils soient portés par des maîtres d'ouvrage différents, dans le cadre d'engagements distincts en est peut-être une des origines. L'absence d'utilisation de l'outil unité touristique nouvelle (UTN), locale ou structurante, qui pourrait peut-être être une réponse adaptée à ce type de situation, est dommageable. Elle trouve peut-être son origine dans la concertation que cet outil nécessite de mettre en place et dans le compromis qui doit être trouvé entre tous les acteurs, plus complexe que le dépôt au fil de l'eau de dossiers pour avis ou pour examen au cas par cas. Les Scot, qui doivent conjuguer ces enjeux à une échelle plus large, peinent d'ailleurs à être finalisés sur les territoires de montagne.

Focus :

Pour le télésiège de la Fournache à Aussois (73), le dossier (deuxième avis après actualisation de l'étude d'impact) ne présentait pas les effets de l'extension du réseau d'eau et des surfaces enneigées, y compris de l'augmentation de la fréquentation hivernale de la partie aval du vallon de la Fournache.

Le remplacement du télésiège du Chalvet et l'enneigement de la piste Campanule à Huez (38), a été présenté sans analyser la création de la piste de la Mine au sein de l'aire d'étude, sans évaluer l'ensemble du réseau d'adduction d'eau qui permettrait d'enneiger la piste Campanule, sans évaluer les effets du triplement de débit du télésiège sur la fréquentation des domaines skiables de Huez et aussi d'Auris-en-Oisan. Cet avis a été l'occasion de relever que depuis 2017, la commune d'Huez a été l'objet de quatre demandes de décision au cas par cas et de trois avis concernant des opérations liées à la pratique des sports d'hiver en plus du présent dossier, sans compter celles sur les stations voisines du même domaine skiable. Chacun est présenté de façon indépendante ce qui ne permet pas d'avoir une vision objective de leur impact global sur l'environnement. L'Autorité environnementale a recommandé d'établir une étude d'impact sur l'ensemble du projet de développement du domaine skiable de «l'Alpe d'Huez Grand Domaine Ski» qui a fait l'objet d'une «réflexion d'aménagement globale» menée depuis 2014 et mentionnée dans le dossier fourni ; une telle étude d'impact est indispensable pour garantir la pertinence environnementale globale des projets et la bonne information du public. »

La réorganisation du secteur du Glacier-à Champagny-en-Vanoise et La-Plagne-Tarentaise (73) a fait l'objet d'une étude d'impact de qualité prenant en compte les impacts du changement climatique ; le projet lui-même étant initié par le retrait glaciaire et les instabilités du sol qu'il génère, conduit à modifier et diminuer le périmètre du domaine skiable. Cependant, les impacts de

l'évolution de la fréquentation permise par les nouveaux équipements (quantitative et qualitative : hors-piste et nouveaux usages) ne sont pas évalués.

Le périmètre des plans programmes

Par extrapolation, il paraît opportun d'évoquer ici la question du périmètre retenu pour les plans-programmes. L'échelle retenue pour tel PCAET ou Scot ou PLUi a pu paraître inadaptée à l'objet même du plan-programme. C'est le cas en 2020 de situations où le périmètre retenu pour le PLUI et le Scot étaient identiques (PLUI valant Scot de la montagne bourbonnaise initié en 2014 et Scot du pays bellegardien) ce qui n'apparaît pas pertinent au vu des objectifs respectifs des documents, d'autant plus quand l'élaboration de Scot ou inter-Scot est en cours à des échelles supérieures. Cette situation s'est présentée également pour le Scot d'Annemasse agglomération, territoire soumis à de très fortes pressions d'urbanisation, élaboré dans le contexte d'élaboration de l'inter-scot du genevois français, tout comme le Scot du pays bellegardien. De même, le périmètre du PDU de la communauté d'agglomération Grand lac s'est avéré inadapté à la réalité des mobilités sur le territoire, intégrant plus largement la métropole chambérienne voire annécienne.

L'extension du périmètre du plan-programme a pu être suggérée.

A l'interface d'un plan et d'un projet, l'exemple du dossier de mise en compatibilité du PLU de Chamonix-Mont-Blanc (74) dans le cadre de la réalisation d'un Glaciorium sur le site du Montenvers peut être cité. L'UTN en création ne prenait pas en compte l'ensemble du périmètre du projet mais juste une de ses opérations (le Glaciorium seul, sans la ligne de la télécabine et la nouvelle grotte prévus), dans le dossier tel que présenté à l'Autorité environnementale, ce que l'avis a donc relevé recommandant de mieux justifier son périmètre.

La prise en compte des incidences sur l'environnement des transports et déplacements : polluants et gaz à effet de serre

Tous les domaines d'activités doivent progresser pour la lutte contre les rejets de gaz à effet de serre et le transport routier est une des sources principales d'émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques en Auvergne-Rhône-Alpes.

Les projets d'infrastructures de transport

La MRAe n'est qu'exceptionnellement saisie de dossiers relatifs à des infrastructures de transport : en 2020, ceux-ci ont représenté deux saisines sur les 134 relatives à des projets. Il s'agissait de déviations de routes départementales : une de 700 m pour contourner le centre-bourg de Fournols dans le Puy-de-Dôme et une de 850 m consistant à retracer la route départementale existante, trop sinueuse, sur la commune de Foncouverte en Savoie. En parallèle, 37 projets étaient traités pour examen au cas par cas par le préfet de région. Deux étaient *in fine* soumis à étude d'impact : la création d'une desserte forestière de 6 km en Ardèche et l'aménagement de 36 km de la route départementale 1075 en Isère. Les dix dossiers de mise en compatibilité de documents d'urbanisme dont l'autorité environnementale a été saisie ne concernaient aucun projet d'infrastructure de transport. Les dossiers concernant le réseau routier national en région Auvergne-Rhône-alpes relèvent de la compétence de l'Ae nationale.

Les plans-programmes et les transports

PDU

La MRAe a été saisie en 2020 pour rendre un avis sur un plan de déplacement urbain, celui de la communauté d'agglomération Grand lac (73), incluant Aix-les-Bains. Son échelle et donc son périmètre ne se sont pas avérés optimaux au regard de l'échelle des mobilités au sein de l'aire métropolitaine chambérienne à laquelle la communauté d'agglomération appartient. En outre, les projets de nouvelles infrastructures routières paraissent à ce stade difficilement compatibles

avec les ambitions environnementales du plan.

Scot

La thématique transports est abordée dans les Scot de façon inégale et parfois lacunaire²⁸. L'adéquation entre la localisation du développement de nouveaux logements et les lignes de transport en commun est généralement recherchée. Un Scot a cependant limité aux seuls secteurs réservés aux logements sociaux une desserte possible en transports en commun sans l'élargir aux autres secteurs dédiés à l'urbanisation (Scot Annemasse agglomération).

Dans des territoires plus ruraux, où la route reste logiquement le mode de déplacement privilégié, le renforcement effectif des polarités n'est pas toujours de mise, contrairement à ce qui est affiché, risquant de ruiner les objectifs de limitation des déplacements et nuisances associées (cas des Scot Ardèche méridionale et Scot est du Cantal). Certains de ces territoires n'affichent pas d'objectif précis en la matière et aucune mesure associée (PLUI valant Scot de la Montagne bourbonnaise). Les périphéries de grandes agglomérations peuvent souffrir du même travers (Scot du pays bellegardien) quand le développement des logements n'est pas assorti d'une analyse précise de l'évolution des déplacements associés (routiers individuels, routiers transports en commun, ferroviaires) dans des secteurs sujets à de très fortes congestions routières.

Le Scot de l'Ardèche méridionale témoigne en outre d'une apparente incohérence entre les développements routiers projetés et les objectifs de baisse des consommations de ressources fossiles, d'énergie et d'émissions associées.

PLU

Concernant les PLU, le sujet des mobilités est traité le cas échéant via le développement de voies réservées aux modes actifs, le positionnement d'aires de stationnement pour le covoiturage, des réaménagements de voies. C'est le cas de façon assez récurrente pour les PLU de communes drômoises.

L'Autorité environnementale a pu relever des écarts entre les objectifs ou ambitions de certains PLU et leur règlement. C'est le cas par exemple du PLU de Valloire (73) pour lequel il a été recommandé d'« approfondir la réflexion conduite sur les modes de transport alternatifs à la voiture individuelle, notamment au regard des nouveaux flux touristiques que le PLU ambitionne de rendre possibles » et du PLU de Saint-Christophe sur Dolaizon (43) dans lequel les implantations choisies pour les futures zones d'habitations étaient incohérentes avec les objectifs affichés en matière de transport en commun et de modes doux. Le PLU de Charmes-sur-l'herbasse (26) ne développait pas non plus assez la question des transports.

Les projets et les transports

Les carrières

En matière de projets, la question des transports est systématiquement abordée pour les projets de carrières (représentant 22 saisines et 14 avis explicites délibérés). Elle est cependant limitée par :

- des états initiaux qui peuvent encore être anciens et imprécis²⁹ alors qu'une mesure des flux routiers, poids-lourds et véhicules légers, sur les axes concernés s'imposerait ;
- une évaluation des incidences du projet sur ces différents flux et dans un périmètre qui devrait, sans que ce soit toujours le cas :
 - couvrir toute la zone d'approvisionnement et de chalandise de la carrière³⁰,
 - prendre en compte l'augmentation éventuelle de l'activité accueillie sur le site (notamment d'installations de stockage de déchets inertes qui se développent)³¹,

28 Dans le PLUI valant Scot de la montagne bourbonnaise et dans le Scot Ardèche méridionale

29 Ex : carrière alluvionnaire de Vougy (42), carrière de matériaux alluvionnaires sur la commune de Génissieux (26), carrière de roches massives calcaires sur la commune de Montalieu-Vercieu (38)

30 Cas par exemple de la carrière « Le Grand Étang » sur la commune de Saint-Didier-la-Forêt (03)

- prendre en compte également l'évolution de l'activité de sites interdépendants avec celui de la carrière (sites de traitements de matériaux s'ils sont distincts)³².

Les évaluations de trafic doivent être compréhensibles pour le public et cohérentes avec les principes affichés (ce qui a été recommandé par exemple pour la carrière alluvionnaire de Vougy (42)). En cas de renouvellement d'autorisation, ce flux doit en toute rigueur, et en particulier par honnêteté vis-à-vis des riverains, s'évaluer par rapport au scénario « sans projet » c'est-à-dire « sans renouvellement » de l'autorisation et donc sans carrière, ce qui n'est jamais le cas.

La solution du double-fret est avancée (sans que sa faisabilité soit toujours étayée) pour réduire les trafics, les coûts et les nuisances (bruits, vibrations et polluants associés) ainsi que la consommation en hydrocarbures fossiles et les émissions de gaz à effet de serre. La limitation à environ 30 km des zones de chalandise y contribue également, mais ce n'est pas toujours le cas (exemple de la carrière de Bayet Broût-Vernet).

La recherche de solutions limitant les nuisances pour les riverains (déviations, contournement de bourgs, aménagement de carrefours) n'est pas systématique, peut rester hypothétique. Elle a été recommandée, assortie le cas échéant d'observations concernant la compatibilité avec le PLU des solutions retenues par les maîtres d'ouvrage, par exemple pour la carrière de roches massives calcaires de Montalieu-Vercieu (38) ou la carrière des Communaux sur la commune de Pérourges (01).

La MRAe a relevé le cas d'une carrière (la carrière des rives du Beaujolais à Anse et Limas (69)) qui aurait majoritairement recours au transport fluvial sur la Saône pour l'acheminement des matériaux extraits vers les usines de traitement et, à terme, l'apport de matériaux de remblai sur le site, même si une partie (non précisée dans le dossier) est acheminée par camions. Une autre carrière, la carrière de roche massive à Sassenage (38), utilise le transport par téléphérique (câble) jusqu'à sa station de traitement, les incidences du projet sur ce transport n'ayant cependant pas été étudiées, dans le cadre d'un périmètre de projet mal défini. De même, la MRAe a relevé le cas d'un projet prévoyant le transport de matériaux par convoyeur entre sites proches et des réaménagements routiers, mais sans prendre en compte ces derniers dans le périmètre du projet, tout en prévoyant en outre des raccordements ferroviaires hypothétiques (cas de la carrière des Communaux sur la commune de Pérourges (01)).

La prise en compte des nuisances associées au trafic généré par ces projets connaît les mêmes insuffisances : bruit, vibrations et émissions de polluants, consommation d'énergie, d'hydrocarbures fossiles, émissions de gaz à effet de serre. Ces insuffisances se retrouvent dans l'état initial, dans l'évaluation des incidences ou dans les mesures prises pour les éviter, réduire ou compenser dans le projet. Des recommandations en ce sens ont été faites régulièrement et quasiment systématiquement : carrière de matériaux alluvionnaires sur la commune de Maringues (63), carrière de granite kaolinisé sur les communes d'Echassières et de Lalizolle (03), carrière de Bayet Broût-Vernet (03)³³.

Les plateformes logistiques

Les projets de plateforme logistique sont encore plus directement concernés par la problématique transports. Certaines études d'impact apparaissent largement perfectibles sur ce point. Par exemple celle du projet de Janneyrias (38) ne traite que de la circulation des poids-lourds et des

31 Cas par exemple de la carrière de Pierrelatte (26) de la carrière de Bayet et Broût-Vernet (03), de la carrière de Vougy (42), de la carrière « Le Grand Étang » sur la commune de Saint-Didier-la-Forêt (03). Pour cette dernière, les distances moyennes, d'une part des lieux de destination des matériaux extraits, et d'autre part de provenance des matériaux de remblaiement auraient dû être identifiés afin d'estimer les émissions moyennes liées au transport. Cette estimation pourrait se fonder sur la situation actuelle dont l'extension vise à permettre le prolongement dans des conditions équivalentes (même type de gisement et tonnage), actualisée en prenant en compte la distance moyenne de provenance des matériaux amiantés qu'il est prévu de stocker sur le site.

32 Cas par exemple de la carrière des Communaux, sur la commune de Pérourges (01), de la carrière de granite kaolinisé à Echassières et Lalizolle (03)

33 L'Autorité environnementale recommande de compléter l'étude d'impact et d'apporter la démonstration que des dispositions sont prises pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et la consommation d'énergie conformément aux objectifs de la loi énergie climat et de la stratégie nationale bas carbone.

véhicules légers des salariés dans l'enceinte de la plateforme logistique. L'étude d'impact ne fournit pas l'état initial du trafic. Le trafic généré est évalué et considéré comme négligeable par le projet ; il n'est pas décrit précisément. L'analyse des impacts du projet en termes d'émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques se limite à celles générées par la circulation des véhicules sur le site lui-même. Ces émissions sont, sur cette base, bien évidemment limitées. Étant donné la nature du projet, les émissions de polluants atmosphériques générées par les déplacements des poids lourds et autres véhicules directement liés à l'activité logistique (et donc à l'acheminement des produits depuis et jusqu'au site du projet) ainsi que par les déplacements des employés, en dehors du site, sont également à évaluer au titre des impacts du projet. Il en est de même pour les émissions de gaz à effet de serre générées par le projet, ce que l'Autorité environnementale a recommandé. Pour la Zac de la Dombes à Mionnay (01), susceptible d'accueillir des activités logistiques, aucune évaluation quantitative des émissions de gaz à effet de serre n'était produite.

Les aménagements (Zac, parc d'activités, aménagements touristiques...)

Enfin pour les projets d'aménagement, touristique ou non, la question des accès et de l'augmentation des trafics générés par la réalisation des aménagements est rarement traitée à la hauteur des enjeux en présence.

Aménagements touristiques

C'est particulièrement le cas pour ce qui concerne les aménagements touristiques en montagne. En effet, la création de remontées mécaniques (ou leur remplacement), de pistes (ou leur réaménagement) comme la réalisation d'enneigeurs et des retenues afférentes est, dans la plupart des cas, associée pour le pétitionnaire à un maintien d'activité existante et non à une augmentation de flux de touristes ou d'usagers. Ce parti pris tranche cependant souvent avec celui qui consiste, dans le même temps, sur les mêmes communes, à augmenter le nombre de lits touristiques dont les dossiers ne disent pas clairement s'ils viendront se substituer ou s'ajouter aux lits existants, ni si les lits existants sont véritablement occupés ou non et depuis combien de temps³⁴. Plus particulier et directement lié à la thématique des transports, le dossier relatif au projet de stationnement couvert de la commune des Deux-Alpes (38), consistant à réduire le stationnement de surface, ne présentait pas malgré son objet, de présentation de l'évolution de l'offre globale de stationnement et ses incidences en termes de trafic, de qualité de l'air et d'émissions de gaz à effet de serre.

Concernant des parcs plus estivaux et par exemple le parc Safari de Peaugres (07), l'avis rendu a constaté l'absence de besoin de création d'accès supplémentaire et l'absence de modification de la fréquentation du parc du fait de la faible ampleur des évolutions projetées ; il a conclu à l'absence de besoin d'actualisation de l'étude d'impact. Concernant le projet de planetarium sur le site de Vulcania (63), l'avis rendu relève le renforcement des navettes collectives, offre portée par le maître d'ouvrage et les acteurs territoriaux³⁵. Ces projets s'avèrent donc plus vertueux.

Les Zac et zones d'activités

Pour les zones d'aménagements concerté ou les zones d'activités, le trafic actuel peut, là encore, ne pas être mesuré ni évalué précisément, même en milieu urbain ou péri-urbain, par exemple pour la Zac Plan Cumin sur la commune de Porte-de-Savoie (73). Le trafic généré par le projet peut en revanche être évalué correctement mais ensuite les enjeux associés (qualité de l'air notamment) être sous qualifiés : c'est le cas par exemple de la zone d'activités des Platières (69). On notera enfin le cas de la Zac de pré Billy à Pringy (74) qui présente une étude détaillée du bruit.

Dans la plupart des cas, les mesures d'évitement ou de réduction proposées en termes de

34 L'existence de lits froids nécessitant une réhabilitation pour qu'il puisse être envisagé qu'ils redeviennent chauds, est cependant avérée, sans que les dossiers fournissent des données claires en la matière.

35 « élargissement des périodes de fonctionnement du dispositif de navettes collectives, élargissement du dispositif pour une meilleure desserte de la Chaîne des Puys, tarification plus attractive pour les usagers et meilleure mise en avant de cette offre alternative de transport (p.218). Cette démarche vise à une meilleure prise en compte de la problématique des pollutions et nuisances dues au transport automobile (polluants atmosphériques et gaz à effet de serre) par le parc. »

transport en commun, telles que l'accès au réseau existant ou le développement du réseau de transport en commun existant (cas de la ZA des Platières), ou en termes de covoiturage ou de développement de l'usage de véhicules électriques sont en deçà des enjeux en présence (par exemple le projet de Parc d'activités économiques de Janneyrias (38)). En effet, celles-ci :

- soit restent hypothétiques, du fait de démarches non entamées ou non encore insuffisamment abouties avec les collectivités concernées ;
- soit apparaissent insuffisantes parce que les distances à parcourir jusqu'au réseau de transport en commun restent importantes sur des cheminements dont l'usage demeure non attractif ;
- soit les engagements d'installation de bornes de recharge de véhicules électriques, de stationnement de cycles ou de dispositifs de covoiturage restent flous ou non proportionnés aux besoins.

C'est le cas également par exemple du Parc Sainte-Catherine à Yzeure (03) dont l'éloignement des centre-villes et la faible desserte en transport en commun ne garantissent pas qu'il ne générera pas une augmentation significative du trafic routier et des nuisances associées. Certains projets sont cependant porteurs d'objectifs ambitieux, par exemple assortis de démarches d'écologie industrielle et territoriale, comme celui de Zac Plan Cumin sur la commune de Porte-de-Savoie (73), qui nécessiteront un pilotage serré de leur mise en œuvre afin que la place de la voiture individuelle ne contrecarre pas leur atteinte, cette Zac étant par ailleurs très bien desservie par les infrastructures routières.

Dans les projets de parc ou de zones d'activités en toute proximité d'axes routiers majeurs ou très fréquentés, cette proximité est régulièrement invoquée pour justifier de ne pas produire d'état des lieux précis du trafic ou des nuisances associées (qualité de l'air, bruit) ni surtout d'évaluation des incidences du projet, ces dernières étant considérées comme négligeables ou faibles par rapport à celles des axes proches. Ces secteurs sont souvent à l'écart des réseaux de mobilité active et les projets ne portent pas systématiquement d'aménagement ou de mesures visant à en faciliter l'accessibilité par ces modes (ou pas suffisamment) (exemple du parc d'activités économiques de La Novialle – Gergovie sur la commune de La Roche Blanche (63)) et plus largement à limiter leur impact sur l'émission de gaz à effet de serre, sans respecter ainsi des objectifs retenus sur le territoire, ce que le dossier peut constater³⁶ sans toutefois y remédier.

D'autres projets, urbains, sont situés au cœur même de secteurs qui seront raccordés à plusieurs réseaux de transport en commun (encore en devenir) et de modes actifs (exemple de la Zac du Vallon des Hôpitaux à Saint-Genis-laval(69)) sans que des études finalisées sur les reports du trafic routier en faveur de ces modalités, ni que les surfaces de stationnement le permettant soient présentées, et donc sans assurance que le trafic routier et les congestions diminuent effectivement, et que les émissions de polluants et de gaz à effet de serre liées à ce trafic diminuent comme projeté³⁷.

Le positionnement d'un collège (projet de construction d'un collège et gymnase à Vétraz-Monthoux(74)), au regard du contexte acoustique et de la qualité de l'air consécutif à la proximité immédiate d'axes routiers et d'un aéroport, conduit à s'interroger sur la justification du choix d'implantation du site, qui était également une zone humide. La proximité avec de futurs transports en commun était cependant un des aspects positifs de ce choix.

L'évaluation des incidences sur les émissions de gaz à effet de serre de ces projets d'aménagements, notamment du fait des trafics qu'ils génèrent, est systématiquement insuffisante (absente, généraliste ou purement qualitative). Quand des engagements territoriaux sont rappelés, les mesures présentées pour s'y conformer sont en deçà des enjeux en présence et des

36 « en autorisant l'implantation d'entreprises logistiques par transport routier, en localisant des activités en dehors de secteurs desservis par les transports en commun, en permettant des constructions nécessitant d'être chauffées, voire rafraîchies, le projet a des effets sur les émissions de gaz à effet de serre »

37 « Ces perspectives, dont on ne peut contester la réalité et l'intérêt, sont décrites de manière exclusivement qualitative. L'EI ne fait pas d'hypothèse d'émission de gaz à effet de serre de l'opération et ne peut donc quantifier l'incidence positive de la ZAC en la matière, ni démontrer qu'elle s'inscrit dans la trajectoire cible des accords internationaux et nationaux », la France s'est fixée un objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050.

objectifs ou engagements locaux, territoriaux ou nationaux.

L'insuffisante territorialisation des objectifs nationaux en matière d'artificialisation des sols et de changement climatique – les plans programmes

La MRAe ne revient pas ici sur les développements précédents spécifiques au domaine des transports.

PCAET

La MRAe a été saisie de 22 dossiers de PCAET et a choisi de se focaliser sur les agglomérations et le secteur de la vallée de l'Arve particulièrement concerné par la qualité de l'air. Elle a rendu des avis explicites sur le PCAET du Grand Annecy (74), celui de Roannais Agglomération (42), celui de Thonon-les-bains (73) et le PCAET Cluses Arve et montagnes (74). Le diagnostic de chacun de ces territoires s'est avéré de qualité. En revanche, pour celui de Thonon-les-Bains, la stratégie retenue n'est pas conforme à la stratégie nationale bas carbone. En outre, dans tous les cas, les avis ont relevé que la réussite du PCAET dépendrait de son pilotage : de son animation, de sa capacité à mobiliser tous les acteurs et de son suivi pour s'assurer du respect des objectifs. Le manque d'indicateurs précis est de fait souvent relevé. Dans un cas, l'insuffisante territorialisation du PCAET lui-même a été soulevée.

Scot, PLUI et PLU

Les objectifs nationaux en matière d'artificialisation des sols, de qualité de l'air, de gaz à effet de serre et de changement climatique semblent méconnus dans les documents d'urbanisme locaux (comme dans encore trop de projets). À tout le moins, leur prise en compte est très en deçà des objectifs et des enjeux en présence. Ce constat est flagrant en particulier dans les projets et documents d'urbanisme concernant les stations et domaines skiables (extensions, renouvellement de remontées mécaniques, développement d'hébergements touristiques) et ceux concernant les aménagements, en particulier les plateformes logistiques. Si ces engagements doivent être pris en compte par tous, à toute échelle, le niveau de contribution varie et doit être consolidé et suivi à différentes échelles du territoire et faire l'objet d'un pilotage rigoureux.

Artificialisation des sols

Dans les Scot, la justification des choix fonciers pour le développement de l'urbanisation est systématiquement l'objet de recommandations, soit qu'elle ne repose pas sur un état initial suffisamment précis et territorialisé, soit qu'elle s'appuie sur des critères non environnementaux, sur des principes incohérents avec les choix de développement de polarités retenus ou sur des définitions parfois étonnantes de la notion d'extension de l'urbanisation. Ces lacunes et faiblesses de l'évaluation environnementale sur ce dernier point compromettent particulièrement la poursuite des objectifs nationaux en matière de non artificialisation des sols.³⁸

Les dispositions prises dans les Scot en matière de maîtrise de la consommation d'espace sont souvent insuffisantes ; cette question est largement renvoyée aux documents d'urbanisme locaux sans leur fixer de cadre suffisamment prescriptif³⁹, ceci posant difficultés⁴⁰ quand le territoire n'est que très peu couvert (20 %) par des PLU ou PLUI (Scot Haut Cantal Dordogne).

Dans le PLUI Entre Loire et Rhône, l'avis observe que « le rapport de présentation relève que la réalisation de ces nouvelles zones d'activités ne correspond pas au besoin et que celles-ci sont

38 Ce travers s'applique également aux prescriptions ou recommandations relatives à la localisation et au développement des énergies renouvelables (parcs photovoltaïques ou éoliens) qui, sous couvert de répondre à un engagement national de développement de production de ces énergies, ne semblent pas prendre suffisamment la mesure des autres impacts sur l'environnement de ces installations.

39 Cas des Scot est Cantal et Scot Ardèche méridionale.

40 Même si les dispositions de la loi Elan relatives à l'application directe des Scot devraient y remédier.

clairement surdimensionnées ».

Dans les PLU, la justification de la consommation d'espace est un des principaux points de faiblesse des évaluations environnementales et des projets de PLU eux-mêmes : du fait d'une prévision de croissance démographique trop ambitieuse, non étayée parfois, mais surtout d'une trop faible densification des enveloppes urbaines existantes.

En effet, les projets de PLU de certains pétitionnaires ainsi que leurs évaluations environnementales reposent sur des définitions floues des principes d'extension et de densification⁴¹.

Certaines communes de montagne, accueillant des stations et domaines skiables, s'appuient sur les dispositions de la loi montagne pour développer des logements touristiques en interprétant cependant quelque peu, au profit de leur projet, ses dispositions relatives aux unités touristiques nouvelles et sans faire d'abord ou en priorité appel à la réhabilitation du bâti⁴². Une recommandation classique est la suivante : « L'Autorité environnementale recommande de justifier le besoin et d'étudier, préalablement à la création de logements neufs dans une nouvelle UTN, les solutions de substitution raisonnables, en particulier les perspectives de transformation de lits froids en lits chauds⁴³ et de réhabilitation de l'immobilier touristique ». Si les UTN permettent une urbanisation en discontinuité de celle existante, elles ne devraient pas faire obstacle à ce que soit d'abord recherchées des solutions de densification de l'existant ou de développement en extension. Une UTN peut tout à fait être localisée en zone urbaine (le PLU de Saint-Sorlin-d'Arves et celui de la Giétaz ont été l'occasion de recommandations en ce sens). Parfois, l'évaluation du PLU et elle duc Scot développent insuffisamment celle des incidences de l'UTN : la création d'une UTN structurante à Valloire (de plus de 400 ha du fait de l'extension du domaine skiable) a été prévue par le Scot Maurienne qui a fait l'objet d'un avis de la MRAe en 2019. L'évaluation environnementale du PLU de Valloire s'est avérée particulièrement insuffisante s'agissant des incidences de cette UTN alors que l'évaluation environnementale du Scot n'était déjà pas à la hauteur des enjeux du territoire. Enfin, dans d'autres cas, si l'objectif et le raisonnement peuvent être cohérents, le règlement présenté s'inscrit en contradiction avec eux, par exemple pour le PLU de La Talaudière (42).

D'autres projets comme les PLU de Brugheas (03), de Saint-Thomas-en-Royans (26), de Grane (26) apparaissent plutôt vertueux dans ce domaine. Comme celui de Chamonix dans le cadre de la réalisation du Glaciorium qui présente une UTN dont le périmètre apparaît particulièrement économe en termes d'artificialisation de l'espace.

Changement climatique : enneigement et ressource en eau

En région Auvergne-Rhône-Alpes, les modes d'action en faveur du changement climatique, sont notamment :

- la diminution de la consommation d'espaces non imperméabilisés constituant des puits de carbone,
- la limitation des émissions de gaz à effet de serre en particulier en restreignant le transport routier et la vitesse,
- la prise en compte de la baisse de la ressource en eau et de l'élévation des températures notamment hivernales, limitant l'enneigement naturel (et à moyen terme entre 2035 et 2050 selon l'altitude) la production de neige de culture, qui ont déjà été constatées.

Dans cette région, très touristique, la tension sur la ressource en eau est particulièrement forte

41 C'est le cas notamment du PU de Murol (63), de la Giétaz (73), des Villettes (43), de Notre-Dame-de-Bellecombe (73), de Valloire (73). (cf. plus loin).

42 Par exemple le PLU de Valloire (73) qui ne priorise pas sur la réhabilitation du bâti et donc de lits existants, celui de Saint-Sorlin d'Arves (73) qui ne priorise pas sur l'existant et la densification, celui de Notre-Dame de Bellecombe dont le périmètre de l'UTN ne prend en compte que le quart de la surface destinée à l'habitat, celui de Saint-Maurice-de-Lignon dont le règlement de l'UTN autorise toute urbanisation, sans limite d'aucune sorte sur l'ensemble de sa surface.

43 Les lits froids sont les logements qui sont rarement occupés par leurs propriétaires, qui ne sont pas proposés à la location, ou, quand ils le sont, ne trouvent pas de locataires.

entre les usages liés à l'approvisionnement en eau potable des populations permanentes et temporaires, ceux liés à l'agriculture et ceux liés à la production de neige de culture. Ceci dans un contexte général de fonte des glaciers alpins qui masque temporairement la diminution de la ressource, et dans un contexte particulier où la Région et l'Etat invitent à la création de retenues collinaires (plan 100 retenues de l'État, et aides de la Région dans ce domaine), sans avoir à ce stade clairement évalué leur compatibilité à l'échelle régionale avec les Sdage.

Cette thématique est le plus souvent traitée de façon conceptuelle et à partir de données d'échelle nationale ou régionale (Alpes du nord) sans se traduire concrètement dans des objectifs, des prescriptions ou règles locaux à la hauteur des enjeux. Le développement d'un tourisme « quatre saisons » est promu, compensation des pertes d'affluence hivernale du fait du manque de neige à venir. Ses modalités de mise en œuvre restent cependant encore hypothétiques.

L'évaluation environnementale du Scot de l'Ardèche méridionale évoque les limites de la ressource en eau sans apporter cependant aucun élément quantitatif pour éclairer cette problématique, cruciale pour le territoire et son développement notamment touristique. Le PLUI valant Scot de la montagne bourbonnaise a conduit la MRAe à relever que : « Concernant le développement touristique, les sites de La Loge des Gardes et de Montoncel, définies comme UTN locales font l'objet d'orientation d'aménagement et de programmation dont le positionnement quatre saisons est affiché. Au regard du changement climatique à l'œuvre, cette évolution nécessaire paraît opportune et mériterait d'être encore affirmée, notamment par la présentation d'échéanciers de mise en œuvre ».

Dans le cadre de la mise en compatibilité du PLU de Chamonix avec le projet de Glaciorium, « l'Autorité environnementale [a] recommand[é] de préciser dans l'étude d'impact à venir du projet d'une part la performance énergétique des différents aménagements prévus (musée et télécabine notamment) et la maîtrise de leur empreinte carbone, d'autre part, plus généralement, en quoi ce projet participe aux objectifs environnementaux d'atténuation du changement climatique ou d'adaptation au changement climatique. »⁴⁴. Pour le PLU de Saint-Gervais-les-Bains (74), la MRAe relevait que : « Le dossier soumis à l'Autorité environnementale ne comprend pas de justification de l'UTN sur le secteur du Bettex au regard d'un besoin supplémentaire de logements touristiques en moyenne montagne dans le cadre du changement climatique, ni d'analyse des solutions de substitution raisonnables. Il omet de préciser que l'UTN impacte un espace agricole et conclut à un impact modéré sur les zones humides et faible sur les gaz à effet de serre, sans prendre en compte la destruction d'un puits de carbone naturel. ».

La plupart des PLU n'abordent pas les questions de climat, de ressource en eau potable, de sols, de gaz à effet de serre, ou uniquement via des mesures sur des bâtiments bioclimatiques ou le développement de modes actifs et d'aires de covoiturages (par exemple les PLU de La Bridoire (73), Saint-Thomas-en-Royans (26), Grane (26) et Menglon (26)).

La question de la ressource en eau peut être majeure dans des communes drômoises sans être l'objet de mesures en conséquence (Grâne par exemple). Le PLU de La Talaudière, celui de Saint Maurice-de-Lignon, ne traitent pas non plus de la question de la ressource en eau à la hauteur des enjeux. Même dans les communes de montagne alpines, ces sujets peuvent ne pas être traités : par exemple l'enjeu du changement climatique n'est pas identifié en tant que tel dans le PLU de Valloire. Les PLU de La Giettaz, Notre-Dame de Bellecombe et de Saint-Gervais-les-Bains, n'apportent pas d'éléments sur la ressource en eau et la neige de culture et celui de Saint-Sorlin-d'Arves n'en apporte pas de suffisamment précis, tout en n'en tirant d'ailleurs pas de conséquences sur les développements prévus. Dans le cas de Saint-Sorlin d'Arves, il a été recommandé tout spécialement de traiter ce sujet à l'échelle du PLUi.

Pour le PLU de Valloire, il a par exemple été recommandé de revoir : « la déclinaison, très critique, de l'UTN relative à l'extension du domaine skiable qui ouvre la possibilité d'artificialiser une

44 « Étant précisé que l'atténuation du changement climatique est entendue au sens du processus consistant à contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2 °C et à poursuivre l'action menée pour la limiter à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels, comme le prévoit l'accord de Paris et l'adaptation au changement climatique est entendue au sens de processus d'ajustement au changement climatique présent et attendu et à ses effets. »

enveloppe supplémentaire de 400 ha actuellement en alpages » et « la démonstration de l'adéquation des besoins du projet avec la disponibilité de la ressource en eau, affectée par la pression climatique et les prélèvements croissants pour la neige de culture »

Pour le PLU de Notre-Dame de Bellecombe (73) il a été recommandé de présenter un bilan clair, complet et actualisé de l'état des besoins et des ressources en eau et de leur évolution prévisionnelle, intégrant notamment les conséquences possibles du changement climatique. Les éléments présentés dans le rapport de présentation ne permettaient pas de savoir si le développement prévu par le projet de PLU (augmentation de la population et de la fréquentation touristique) était compatible à moyen terme avec la ressource en eau disponible, en tenant compte de l'augmentation des différents besoins (en eau potable et enneigement artificiel) et des risques d'évolution quantitative de la ressource liés au changement climatique.

L'adéquation entre le développement des logements touristiques, des domaines skiables et des aménagements associés inscrit aux PLU et aux Scot et les conséquences du changement climatique sur l'offre touristique hivernale et sur la ressource en eau est la plupart du temps décriée sans être justifiée. Cette justification pourrait être apportée par exemple au moyen d'une analyse multicritères de leurs incidences environnementales.

Ces différents engagements nationaux, pour certains repris à l'échelle régionale, justifieraient que l'évaluation environnementale des plans ou programmes consacre un développement à l'analyse croisée des incidences sur l'environnement et des contributions à chacun des engagements nationaux de chacune de leurs prescriptions et mesures. L'équilibre recherché sur le territoire et les moyens pour tous les acteurs concernés d'y parvenir ensemble pourrait ensuite être défini. Ceci permettrait de réajuster ces mesures et prescriptions, de finaliser les plan-programme et d'éclairer ensuite les choix des acteurs économiques, du public et des autorités décisionnaires.

La définition de l'extension d'urbanisation

À plusieurs reprises, dans les PLU comme dans des Scot, la définition de l'extension de l'urbanisation a été l'objet de recommandations ou d'observations de la MRAe. Elle repose quelquefois sur une définition de l'enveloppe urbaine ou sur une méthodologie de définition de celle-ci qui apparaissent trop généreuses. Ensuite, ce sont les notions même de densification (et de dents creuses) et d'extension ou leur traduction graphique qui peuvent être inexactes.

Dans les PLU ces définitions prennent une importance particulière pour les communes relevant de la loi montagne (L.122-5 du code de l'environnement) et de la loi littoral. Ces dernières interdisent l'extension de l'urbanisation en discontinuité de l'urbanisation existante⁴⁵, sous réserve de la réglementation des unités touristiques nouvelles (UTN) qui, depuis la loi montagne II, sont inscrites dans les Scot et PLU. La question de la définition et des méthodologies employées a été relevée à de nombreuses reprises.

La définition retenue pour l'extension d'urbanisation, telle que restituée dans le dossier fourni, a été relevée comme inadaptée dans le PLU valant Scot de la Montagne bourbonnaise et dans le Scot Haut Cantal Dordogne (et dans deux autres PLU).

Pour le premier, la définition des zones déjà artificialisées et de l'enveloppe urbaine posait des questions de méthodologie. La présentation aurait dû faire état des possibles limites et biais induits. Il s'est avéré que ce qui était qualifié de comblement des dents creuses semblait plus s'apparenter à de l'extension ; en outre, les parcelles inférieures à 500 m² n'étaient pas prises en compte et il était pris acte des zonages existants, sans autre considération. Dans cet exemple, d'un PLU valant SCOT, qui permet au territoire qu'il couvre de lever certaines contraintes liées à l'urbanisation limitée, d'y définir les conditions d'implantation de commerces de grande dimension et en zone de montagne d'y décrire des UTN structurantes, l'appel à ces dispositions n'est pas apparu justifié. La démonstration de la viabilité économique des UTN en projet, qui devrait être présentée à l'appui de chacune des trois OAP concernées (répondant ainsi aux dispositions de l'article L. 122-16 du code de l'urbanisme) et destinée à en permettre la réalisation était en outre

⁴⁵ Précisément, pour la loi montagne, autorisant uniquement l'urbanisation « En continuité avec les bourgs, villages, hameaux et groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants »

absente du dossier.

Dans le PLUI Entre Loire et Rhône (42), il était difficile d'apprécier de manière précise la part du foncier réellement en extension au regard de l'enveloppe urbaine originelle. Et le PLUI de la Chautagne (73) ne faisait pas de distinction entre les surfaces en densification et en extension pour ce qui concerne le tourisme et les activités économiques.

Pour les PLU, les exemples sont nombreux :

Il a été relevé pour le PLU de Murolo que le rapport de présentation n'apportait pas d'élément précis concernant la délimitation du périmètre de l'enveloppe urbanisée qui semblait souvent assimilée aux zones anciennement classées « urbaines » dans le POS antérieur et non à l'enveloppe des espaces effectivement bâtis. De même pour le PLU de La Giettaz, pour lequel le dossier a conduit la MRAe à relever qu'il apparaissait difficile d'apprécier la validité de la qualification proposée « en extension » ou « en densification » pour les futures zones artificialisées. Pour la révision du PLU des Villettes 43: « Le rapport de présentation ne précise pas la délimitation du périmètre effectivement bâti. De ce fait, il ne lui est pas possible de préciser la capacité de densification des espaces bâtis ».

Pour le PLU de Notre Dame de Bellecombe (73) : « Le rapport de présentation ne délimite pas le périmètre des espaces bâtis » « Pour analyser la capacité de densification des espaces bâtis, il identifie toutes les parcelles qui sont considérées par le SCoT comme « espaces de densification ». Or la définition de la densification élaborée par le SCoT pour la mise en œuvre de ses prescriptions ne correspondait pas à une densification de l'enveloppe bâtie sans extension de celle-ci, mais plutôt à la notion – qui restait floue dans le cas d'espèce⁴⁶ – de « dent creuse ». La révision du PLU de Valloire (73) a été l'occasion d'identifier qu' : « aucune référence méthodologique ne permet cependant d'apprécier la validité de ce résultat et il n'y a pas de localisation des surfaces consommées durant cette période ». Au vu des cartographies (évolution de la tache urbaine de 2001 à 2017) précédant cette estimation, il semblerait tout de même que la méthode employée soit celle de l'évaluation de l'étalement urbain qui n'est pas une mesure de la consommation d'espace »⁴⁷.

La révision du PLU de La Talaudière (42) mettait en avant l'absence de développement économique en extension de l'enveloppe bâtie, mais seulement en densification de la zone d'activités existante. Or, il s'est avéré que l'OAP à vocation économique située sur le secteur « des Roches », se situait en extension de l'enveloppe bâtie.

Projets et changement climatique

La baisse de la ressource en eau et les conflits d'usage associés, l'augmentation de la température moyenne et ses incidences sur l'enneigement, l'augmentation de l'intensité des événements exceptionnels (températures, pluies, vents) et ses incidences en termes de risques sont tous des phénomènes déjà identifiés et reconnus sur le territoire régional.

46 Cette notion intègre en effet toutes les parcelles en extension de cette enveloppe qui sont en continuité de celle-ci et dont la moitié du périmètre est contiguë à des parcelles déjà urbanisées. Ainsi, de nombreuses parcelles comptabilisées par le rapport de présentation comme « espaces de densification » sont en réalité des parcelles en extension de l'enveloppe bâtie » ; les éléments fournis concernant la dynamique antérieure de consommation d'espace ne permettent pas de faire la part entre densification et extension.

47 « Cette méthode dite de « dilatation-érosion » est fréquemment utilisée pour évaluer l'évolution de la tache urbaine. Elle consiste à dessiner un tampon autour de chaque bâtiment (dilatation), à agglomérer tous les tampons, puis à éroder l'enveloppe ainsi constituée d'une distance inférieure à la dilatation (ici : 2cm). Dans cette méthode, une même consommation d'espace (par exemple: une parcelle de 1 000 m² urbanisée) sera valorisée très différemment selon qu'elle se situe dans l'enveloppe urbaine, en extension en périphérie de cette enveloppe ou isolée des autres bâtiments. Cette analyse de l'étalement urbain donne des résultats différents de l'analyse de la consommation d'espace et ne la remplace pas ; ces deux analyses sont complémentaires. La consommation d'espace correspond aux surfaces d'espaces naturels, agricoles et forestiers qui sont artificialisés, notamment pour l'habitat, les activités économiques et les infrastructures. Elle se calcule généralement en additionnant la surface des parcelles concernées. »

Les centrales hydroélectriques

Du fait de sa géomorphologie, la région est très concernée par ce type de projets. La question qui se pose essentiellement (outre bien sûr celle de la discontinuité que le projet conforte ou crée sur le cours d'eau) est celle du débit conservé dans le cours d'eau détourné par la conduite forcée ou la canalisation mise en place et restitué à l'aval (débit réservé). Les projets n'évoquent que rarement la diminution de la durée pendant laquelle un débit suffisant pourra être prélevé, dans un contexte de raréfaction de la ressource, amplifié par la concurrence potentiellement accrue avec d'autres prélèvements, et ne précisent pas les critères qui présideront aux choix effectués. Les maîtres d'ouvrage utilisent des données hydrologiques le plus souvent anciennes sans prendre en compte leurs évolutions potentielles à court et moyen terme en lien avec le changement climatique.

Les projets touristiques

Trop de projets touristiques éludent encore la question du changement climatique et de leur sensibilité à celui-ci. Au-delà de ce qui a déjà pu être évoqué dans le précédent rapport annuel sur le sujet, à l'occasion de la définition du périmètre du projet et de son étude d'impact, des incidences du projet sur la fréquentation et sur la circulation routière, certains points plus spécifiques sont évoqués ci-après à partir d'exemples.

L'étude d'impact du projet de remplacement du télésiège du Sairon (sur le domaine skiable du Giffre – commune de Morillon (74)) était muette sur l'impact potentiel du changement climatique sur le projet. Pourtant, du fait de l'altitude du hameau des Esserts (1050 à 1 070 m), il apparaît probable que le projet sera concerné par une forte diminution de l'enneigement, tant en quantité que sur la durée.

Le dossier relatif au remplacement du télésiège du Chalvet et enneigement de la piste Campanule à l'Alpe d'Huez (38) a conduit l'Autorité environnementale à recommander d'approfondir l'étude des effets du climat sur la ressource en eau, en fournissant des éléments sur son évolution passée au regard du changement climatique ainsi qu'un bilan de la consommation d'eau sur les années précédentes liée à la production de neige de culture qui constitue un indicateur objectif de la tendance en matière d'enneigement naturel ; ce bilan est indispensable pour mettre ensuite en perspective l'évolution probable de ces consommations dans les prochaines années puis apprécier leurs incidences. Le dossier se fondait sur une étude prospective sur l'enneigement en Isère s'intéressant à la viabilité de l'enneigement des stations (sur la base d'un seuil de 20 cm de neige damée), qui affirme que les investissements programmés jusqu'en 2025 pour la production de neige de culture devraient permettre de conserver le même niveau de viabilité qu'actuellement jusqu'à l'horizon 2050 ; au-delà de cet horizon, l'enneigement n'est pas garanti, la trajectoire permettant de limiter le réchauffement climatique à +2°C n'est pas respectée. Cette étude prend cependant comme hypothèse que la ressource en eau sera disponible, ce qu'elle ne démontre pas et que le reste du dossier ne démontre pas non plus.

Quant au projet de remplacement du télésiège de Conches à Châtel (74), les enjeux liés au climat sont caractérisés comme nuls dans le résumé non technique de l'étude d'impact et d'une manière générale, l'adaptation au changement climatique n'est pas traitée en tant que telle dans le dossier. Pour autant, au regard des projets en cours, la station de Châtel semble chercher à s'y adapter en transférant les pistes pour skieurs débutants à Super-Châtel à 1600 m d'altitude. Le dossier décrit ainsi les éléments du climat de la région de Châtel sans mentionner son évolution au cours des dernières décennies. La tendance à l'aggravation des risques d'avalanches et de glissements de terrains sous l'effet du changement climatique n'est pas analysée. L'Autorité environnementale a recommandé de compléter l'état initial en analysant la vulnérabilité du projet au changement climatique.