



Mission régionale d'autorité environnementale

Nouvelle-Aquitaine

# Note Activité en 2020 de la Mission Régionale d'Autorité environnementale de Nouvelle-Aquitaine

--

## 1. Fonctionnement de la MRAe

La composition de la mission régionale d'autorité environnementale de Nouvelle-Aquitaine a été actualisée durant l'année 2020 à plusieurs reprises, en particulier suite à la parution :

- 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,
- du décret n° 2020-1029 du 11 août 2020 modifiant le décret n° 2015-1229 du 2 octobre 2015, relatif au CGEDD,
- de l'arrêté du 11 août 2020 modifiant l'arrêté du 2 octobre 2015 relatif aux missions et à l'organisation du CGEDD pris pour application du décret 2015-1229 du 2 octobre 2015,
- de l'arrêté du 2 octobre 2015 sur les missions et l'organisation du CGEDD.

L'arrêté du 11 août 2020 portant nomination de membres de MRAe du CGEDD a, notamment, désigné comme membres de la MRAe NA, pour une durée de 3 ans :

- . Hugues AYPHASSORHO membre permanent, président ;
- . Bernadette MILHERES membre permanent ;
- . Gilles PERRON membre permanent ;
- . Didier BUREAU membre chargé de mission ;
- . Françoise BAZALGETTE membre associé ;
- . Jessica MAKOWIAK membre associé ;
- . Freddie-Jeanne RICHARD membre associé.

La parution des textes précités a également conduit à établir de nouvelles versions :

- du règlement intérieur de la MRAe NA, adopté en conférence administrative de la MRAe NA du 2 septembre 2020 ;
- de la décision portant exercice de la délégation prévue à l'article 17 du décret 2015-1229 précité, adoptée en conférence administrative de la MRAe NA du 2 septembre 2020. Cette décision stipule que tous les membres, permanents, chargés de mission ou associés, peuvent se voir confier la coordination de décisions ou avis par délégation de la MRAe ;

- de la convention entre la MRAe NA et la DREAL NA en date du 18 novembre 2020, régissant les conditions et modalités d'appui des services de la DREAL pour l'exécution de la mission d'autorité environnementale.

L'arrêté du 21 septembre 2020, dans son article 3, a mis fin aux fonctions de membre permanent de la MRAe NA de Gilles PERRON.

Il en ressort que la composition de la MRAe de Nouvelle-Aquitaine à la fin 2020 était la suivante :

- . Hugues AYPHASSORHO membre permanent, président ;
- . Bernadette MILHERES membre permanent ;
- . Didier BUREAU membre chargé de mission ;
- . Françoise BAZALGETTE membre associé ;
- . Jessica MAKOWIAK membre associé ;
- . Freddie-Jeanne RICHARD membre associé.

Pour l'exercice de ses missions, la MRAe reçoit, en vertu de la convention du 18 novembre 2020 précitée, l'appui du service en charge de l'environnement dans la région, la DREAL. Au sein de la DREAL, ces activités sont assurées par une mission dédiée, la Mission d'évaluation environnementale (MEE), placée sous l'autorité fonctionnelle du président de la MRAe et directement rattachée au plan hiérarchique au directeur et au directeur adjoint référent.

La MEE comprend 26 agents soit, hors chef de la mission et son adjointe, 24 agents répartis en un pôle « Plans/Schémas/Programmes » (PSP) et un pôle « Projets » qui interviennent chacun sur les évaluations environnementales correspondantes, réalisées en grande partie pour le compte de la MRAe et également pour le compte de la Préfète de Région pour les décisions « Projets ».

Du côté de la MRAe NA, comme il a été précisé ci-dessus, le départ de Gilles PERRON a été numériquement remplacé en milieu d'année 2020 par l'arrivée de Didier BUREAU.

Compte-tenu des circonstances sanitaires exceptionnelles de l'année 2020, de leur impact sur l'organisation du travail de la MEE et d'un nombre de dossiers reçus significativement plus faible que lors des années antérieures (cf. *infra*), la MRAe n'a tenu que 12 sessions collégiales (contre 22 en 2019). La présence dans les locaux de la MIGT du CGEDD de Bordeaux<sup>1</sup> a été réduite, avec plusieurs participants en visio, voire lorsque les circonstances l'imposaient, avec tous les participants en liaison visio. À chaque séance, participent avec les membres de la MRAe, des agents de la MEE de la DREAL : chef de mission ou adjoint, responsables des pôles et agents ayant instruit les dossiers examinés.

La MRAe NA a examiné 34 dossiers de façon collégiale, dont 19 plans programmes (uniquement des avis et aucune décision « cas par cas ») et 15 projets.

La chaîne de traitement des dossiers mise au point par la MRAe avec la DREAL a été poursuivie, avec une approche cadrée des caractéristiques de contenu à analyser et une forme stabilisée et homogène des décisions et avis, sans toutefois tomber dans l'émission d'avis-types, dont l'utilisation a été jugée non pertinente par la MEE. La MRAe a pris le parti de se concentrer sur les points revêtant à ses yeux les enjeux les plus saillants ou appelant des observations significatives, voire des recommandations, et de ne pas reprendre dans les avis tous les sujets ayant potentiellement un impact sur l'environnement, en particulier lorsqu'ils étaient bien traités dans les dossiers présentés. Il en résulte un format des documents mis en ligne homogène et relativement compact, de 5 à 10 pages, pouvant aller pour les dossiers les plus complexes jusqu'à une vingtaine de pages.

L'importance de la charge de travail d'instruction et les contraintes exogènes connues en 2020 n'ont pas permis à la MEE-DREAL de dégager le temps suffisant pour réaliser, autant qu'il serait souhaitable, les missions de conseil aux porteurs de projet pour une intégration environnementale à l'amont dès le stade de la conception. Les outils de communication (téléphone, mails, visio, outils de partage de fichiers) ont toutefois été pleinement exploités pour maintenir à distance les échanges amonts auprès des porteurs de plans et de projets.

Les conditions sanitaires et confinements rencontrés dans l'année 2020 et les effectifs mobilisables ont contraint à réduire l'activité d'échanges et de formation aux bonnes pratiques entre la MEE et les services compétents de l'ARS (très sollicités par ailleurs), des collectivités, des compagnies de commissaires enquêteurs (dont la DREAL n'a plus la charge de formation depuis 2020) et les réseaux de bureaux d'études intervenant sur les champs de l'urbanisme et de l'environnement. Les échanges avec les DDT(M), les UD, les DDPP et autres services instructeurs ont pu être maintenus par liaisons téléphoniques ou visio pour continuer à répondre aux sollicitations des différents acteurs. L'outil RESANA a en particulier été valorisé pour permettre les échanges internes de dossiers, avec la MRAe et les services impliqués dans le réseau évaluation environnementale qu'anime la MEE.

## 2. Bilan quantitatif de l'activité

### 2-1 Plans et programmes

Au cours de l'année 2020, la MRAe a eu à traiter 127 avis, dont 12 par absence d'avis, et 188 décisions au cas par cas (aucune absence de décision), soit un total de 321 dossiers.

Le nombre de demandes d'avis 2020 est en forte baisse par rapport à l'exercice 2019, qui avec 280 demandes d'avis se situait à un niveau exceptionnellement élevé lié, semble-t-il à la proximité des élections municipales. Mais il convient de remarquer que l'année 2020 se situe aussi en retrait par rapport à l'année 2018, qui était plus « normale » (176 demandes d'avis).

Le nombre de décisions au cas par cas (188) est également en forte réduction par rapport à 2019 (335) et 2018 (398).

L'année 2020 apparaît par conséquent correspondre à un niveau d'activité exceptionnellement bas, qui semble à rapprocher à la fois de la période post-élections municipales, avec une anticipation des demandes en 2019 et une relance lente compte-tenu des délais de reconstitution des équipes des collectivités, et à la crise Covid qui a freiné l'activité du pays.

#### 2-1-1 Avis

Les demandes d'avis ont porté en majorité sur des documents d'urbanisme : PLU (69), PLUi (13 en 2020 contre 48 en 2019), encore quelques Cartes communales (10) et un petit nombre de SCoT (4 en 2020 contre 15 en 2019). La chute du nombre des demandes d'avis sur les approches intercommunales structurantes, SCoT et PLUi, entre 2019 et 2020 atteint un facteur de 3,7. Elle est nettement plus forte que celle observée pour les PLU (facteur de 2,4), ce qui incite à penser que les collectivités ont priorisé un aboutissement des démarches intercommunales avant les élections locales.

On observe une augmentation sensible du nombre des demandes d'avis sur Plans climat-air-énergie territorial (PCAET) : 25 en 2020, contre 9 en 2019. Cette évolution est d'autant plus marquée qu'elle se déroule dans un contexte général de forte baisse des demandes d'avis. Les dossiers d'une autre nature sont en nombre réduit : trois SAGE et un Plan de Déplacement Urbain.

	SCoT	PLUi	PLU	PCAET	CC
Élaboration, modification et révision	4	13	69	25	10
<i>Rappel 2019</i>	<i>15</i>	<i>48</i>	<i>168</i>	<i>9</i>	<i>36</i>

Le tableau de l'annexe n°1 fournit les détails de cette répartition.

Il convient de noter que le taux d'absence d'avis s'est fortement réduit (12 absences d'avis en 2020 contre 77 en 2019) : il est d'un peu moins de 4% par rapport au total des 321 avis/décisions.

### 2-1-2 Décisions cas par cas

Concernant les décisions cas par cas, le tableau ci-dessous résume l'activité.

	PLUi	PLU	CC	Zonage assainissement	AVAP
Élaboration, modification et révision	7	85	8	81	3
<i>Rappel 2019</i>	7	164	10	139	6

La forte réduction du nombre de demandes d'examens au cas par cas, qui chute presque de moitié, passant de 335 en 2019 à 188 en 2020, touche l'ensemble des types de dossiers, à l'exception des avis sur projets de PLU.

Sur ces 188 décisions, la MRAe a fait droit à 173 demandes d'exonération d'évaluation environnementale compte tenu du faible impact du projet et de la faiblesse des enjeux environnementaux du secteur concerné (concernant en particulier les modifications de PLU et les révisions de zonages d'assainissement). Systématiquement dans ses décisions, la MRAe a relevé les éléments sur lesquels le demandeur devait porter attention dans la conduite de son projet, sans que ceci ne puisse être juridiquement considéré comme conditionnant la décision d'exonération.

Seuls 15 dossiers ont fait l'objet d'une soumission à évaluation environnementale. On peut noter qu'avec une valeur de 8 % en 2020, le taux de soumission est assez stable par rapport aux années antérieures (9 % en 2018 et 10 % 2019). Sur les 15 décisions de soumission, 6 ont donné lieu à un recours gracieux accompagné des éléments complémentaires de diagnostic environnemental et d'évaluation des impacts complétant le dossier initial. Il a été fait droit à 5 de ces recours. Une seule décision de soumission a été maintenue.

Aucun recours contentieux n'a été engagé à l'encontre des avis émis par la MRAe NA.

### 2-2 Projets

Le nombre d'avis sollicités sur Projets durant l'année 2020 s'élève à 115, en baisse importante par rapport à ce qu'il était en 2019 (179 demandes d'avis).

Comme l'an dernier, deux catégories de projets ressortent en nombre de dossiers présentés : les projets de parcs d'éoliennes (35 dossiers) et les projets de centrales photovoltaïques au sol (35 dossiers également). Les projets d'aménagements urbains arrivent assez loin en troisième rang avec 14 dossiers, suivis des carrières (9 dossiers).

Le nombre d'absences d'avis sur Projets, qui s'établit à 5, est en forte réduction par rapport aux années antérieures (14 en 2019 et 39 en 2018), ce qui est corrélé à la baisse du nombre global de dossiers à traiter. Le taux d'absence d'avis Projets baisse ainsi de 8 % en 2019 à 4% en 2020.

Le tableau de l'annexe n° 2 fournit les détails de la répartition des dossiers présentés, par types de projet.

## 3. Bilan qualitatif de l'activité

Au-delà de la forte baisse du nombre des demandes de décisions et d'avis PSP et Projets à traiter en 2020, on peut noter également un nombre assez réduit de dossiers à enjeux (5 SCoT en 2020 contre 16 en 2019 et 22 PLUi en 2020 contre 55 en 2019).

La MEE a connu plusieurs renouvellements importants en 2020, en particulier le départ du chef de pôle PSP, et son remplacement, le départ d'un cadre A+ personne ressource sur l'application du Code de l'urbanisme et de la Loi Littoral au sein du pôle PSP, en cours de remplacement. Deux agents de catégorie B du pôle Projets ont été promus sur concours à la catégorie A ; l'un d'eux a pu être promu sur place (au sein de la MEE) en 2020, mais la DREAL a décidé que l'autre ne serait pas remplacé.

Après la suppression d'un poste de catégorie A en 2019, la MEE aura ainsi perdu deux postes en deux ans. Après le départ intervenu fin 2019 d'un cadre A+ spécialiste du Code de l'urbanisme au sein du pôle PSP, c'est l'ensemble de l'équipe d'encadrement du pôle PSP qui aura été renouvelée en moins d'un an. Nonobstant les qualités des cadres nouveaux arrivants, l'année 2020 aura nécessité la reconstitution d'un niveau d'expertise de la MEE sur le champ de l'urbanisme.

Il convient également de signaler que les confinements successifs, le télétravail lié à la crise Covid et les situations de difficultés médicales semblent avoir été mal vécus par nombre d'agents instructeurs de la MEE, avec un nombre d'arrêts maladie en nombre supérieur aux années antérieures.

L'activité de la MEE a perdu en 2020 l'effet positif du brassage des compétences entre les agents, de profils variés et de catégorie différentes (A, A+, B), que permettait l'organisation présentielle. Le télétravail forcé a en particulier fait perdre les effets d'entraînement des chargés de mission les plus expérimentés, les effets positifs des échanges quotidiens entre collègues sur les dossiers en cours d'instruction, les retours et échanges à chaud après les collégiales, ce qui a nuit à la nécessaire proximité des chargés de mission et à la sécurisation que le présentiel peut apporter. Cette difficulté vient après l'année 2019, qui a connu une activité en sur-régime ayant usé certains agents : manque de temps pour prendre du recul et pour réfléchir en amont aux questions méthodologiques.

Non sans lien avec ces deux facteurs, on a observé en 2020 un nombre élevé de demandes de mobilités (souvent internes à la DREAL), dont une bonne partie n'a d'ailleurs pas abouti.

Le président de la MRAe NA a sensibilisé la direction de la DREAL sur l'impératif de ne pas supprimer de poste d'instructeurs au sein de la MEE en 2021, malgré la réduction conjoncturelle du nombre de dossiers soumis à la MRAe, susceptible de s'inverser en 2021 ou 2022.

Le niveau de collégialité de la MRAe NA a été réduit en 2020 : même si le nombre de dossiers à enjeux méritant une approche collégiale a fortement diminué, le contexte sanitaire avec les deux confinements et la mise en place du télétravail a été l'autre cause majeure de cette évolution.

À noter que la DREAL et la MRAe voient davantage à faire des points réguliers sur des sujets de fond, en s'appuyant tant sur des travaux de groupes nationaux (en 2020, éolien et photovoltaïque) que sur des travaux réalisés par des stagiaires encadrés par la MEE (en 2020 un travail de recensement des pistes d'amélioration pour l'analyse des projets photovoltaïques et les avis au sol a été réalisé par une stagiaire de master 2 de l'université de Limoges).

### **3.1. Pour les plans et programmes**

Les documents d'urbanisme (PLU, PLUi, SCoT, CC...) constituent la grande majorité des dossiers examinés. La MRAe n'a pas constaté d'évolution significative de la qualité des dossiers d'évaluation environnementale qui lui ont été présentés. Elle reste hétérogène, sans lien avec la taille et la capacité financière de la collectivité porteuse : à titre d'exemple, la MRAe NA a jugé que la prise en compte de l'environnement par le projet de SCoT Médoc 2033 (49.000 habitants) était plutôt bien faite, alors qu'elle a recommandé de reprendre le projet de SCoT de Royan Atlantique (qui porte pourtant sur une population presque double). La qualité du bureau d'études en charge de l'élaboration des documents d'urbanisme intervient également pour une part dans la qualité des dossiers déposés, certains restant sur des productions de dossiers médiocres (présentation ne facilitant pas l'appréhension par le public, cartes illisibles du fait de l'échelle, résumé non technique peu explicite, chiffres non cohérents, inventaires écologiques insuffisants...).

L'appropriation de la démarche d'évaluation environnementale par les porteurs de projets de plans-schémas-programmes reste partielle, l'évaluation restant conduite en parallèle ou *a posteriori* de l'élaboration du plan, sans les itérations nécessaires permettant d'influer sur les choix dans l'objectif d'éviter ou de réduire les impacts.

Les SCoT sont encore trop souvent des documents d'intention, à portée stratégique réduite et intégrant de manière insuffisante des prescriptions opposables à même d'assurer un réel encadrement des documents d'urbanisme. C'est le cas en matière d'objectifs d'accueil de population, de production de logements, de densités minimales, de préservation des coupures d'urbanisation « Loi littoral » ou de modération de la consommation d'espace.

Il est toutefois à noter sur ce dernier point que l'affichage par le SRADDET de Nouvelle-Aquitaine, approuvé le 27 mars 2020, d'une réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers de 50 % par rapport à celle connue de 2009 à 2015 commence à produire des effets intéressants, s'agissant de la

consommation pour l'habitat, dans les SCoT comme dans les PLUi<sup>2</sup> et PLU, même s'ils sont encore insuffisants.

En revanche, la consommation d'espaces liée aux besoins du développement économique reste le plus souvent mal prise en compte et mal maîtrisée dans les divers documents d'urbanismes.

Les possibilités de densification dans les enveloppes urbaines existantes restent souvent insuffisamment explorées et la remobilisation du parc de logements vacants est souvent mal recherchée, résultant d'une absence fréquente d'étude de qualification de ces logements.

La rigueur dans le mode de délimitation des enveloppes urbaines semble progresser et la définition des extensions d'urbanisation est par conséquent moins sujette à caution.

Certains aspects sont très souvent ignorés, comme la préservation des zones agricoles à forte valeur et du potentiel agronomique. Les terres agricoles périurbaines sont encore trop souvent considérées comme des réserves foncières, sans logique de complémentarité avec le développement urbain en termes d'agriculture périurbaine de circuits courts.

Les problématiques de déplacements et de transports ne font pas partie des priorités ciblées par la MRAe NA. Néanmoins, elle a été amenée à constater qu'en 2020, à nouveau, les contenus des projets de documents d'urbanisme présentés étaient bien peu développés sur ce point.

Une bonne partie des dossiers d'évolution des documents d'urbanisme instruits en 2020 sont la conséquence de projets ponctuels de constructions de logements, d'activités ou autres projets d'énergie renouvelables par des porteurs de projets, à travers des révisions, modifications et mise en compatibilité à objet unique. Ce constat amène à penser que la vision stratégique et programmatique des collectivités, à travers leurs PLU(i) en particulier, n'est pas aboutie et que, la réflexion quant aux incidences sur l'environnement du territoire communal de ces projets est toujours mise à mal au profit d'intérêts économiques immédiats. Le rôle de filtre ne semble d'ailleurs pas être joué par les intercommunalités compétentes en matière d'urbanisme.

Les dossiers de zonages d'assainissement, en nombre toujours important, sont analysés à partir d'un simple zonage. Les avis et décisions de la MRAe au niveau des schémas directeurs d'assainissement auraient un impact plus important afin d'assurer une meilleure prise en compte des effets sur l'environnement en lien avec les projets de PLU(i). Le mauvais état, régulièrement constaté, des stations d'épuration et la non-conformité des systèmes d'assainissement autonomes ne font que renforcer l'intérêt qu'aurait un changement d'échelle d'intervention de l'autorité environnementale. De plus, les zonages d'assainissement, instruits actuellement à l'échelle communale, sont désormais souvent portés à une échelle intercommunale. Une instruction sur les mêmes périmètres que les PLUi ne pourrait avoir qu'un effet positif.

Sur les documents d'urbanisme la MRAe NA a continué à prioriser dans l'analyse des dossiers :

- La consommation foncière : prise en compte du potentiel encore urbanisable des zones U déjà ouvertes (dents creuses, divisions parcellaires, friches urbaines...), vérification de continuité des extensions d'urbanisation avec l'enveloppe urbaine existante, densités du bâti suffisantes dans ces zones (la MRAe préconise des densités minimales de 15 logements/ha en U et 10 logements/ha en AU), examen du bilan d'usage des zones activités économiques déjà ouvertes, au regard des surfaces projetées, la concurrence éventuelle entre les nouvelles zones ouvertes et les zones prévues à l'échelle intercommunale ou celle d'un SCoT ;

- La démographie et le logement : cohérence entre calcul des besoins en logements supplémentaires et évolution démographique affichée, analyse des logements vacants remobilisables, des changements de destination et du renouvellement du bâti, mode de calcul du point mort ;

- Les espaces et les espèces : analyse de l'incidence des ouvertures à l'urbanisation sur les zones identifiées à forts enjeux, préservation des coupures d'urbanisation, quantité et qualité des inventaires écologiques, bonne identification des zones humides (prenant en compte la dernière évolution des critères réglementaires), la pertinence des mesures d'évitement et de réduction des impacts environnementaux, ainsi que des mesures compensatoires ;

2 Bon exemple du PLUi Val-de-l'Eyre pour ce qui concerne le développement de l'habitat. Mais contre-exemple du PLUi du Pays Morcenais.

- L'adéquation du système d'assainissement avec le projet de développement urbain, tant s'agissant du collectif (capacité épuratoire disponible, bilans et performances de la STEP et du réseau) que de l'ANC (bilans de conformité de l'existant, aptitude des sols à l'assainissement individuel) ;

- L'eau potable : adéquation entre le projet de développement urbain et les ressources en eau mobilisables ;

- Les risques : il est vérifié la cohérence entre les PPR approuvés ou les cartes d'enjeux opposables et les zonages réglementaires des projets. Sont relevés de rares cas d'ouvertures à l'urbanisation non cohérentes avec les zonages des PPR ou des cartes d'enjeux. Une vérification de la prise en compte des risques de remontées de nappe phréatique ou d'inondations localisées est toujours menée par la MRAe, ainsi que la présence de leur traduction éventuelle dans le règlement.

Le contenu des nombreux projets de PCAET examinés (25 dossiers en 2020 contre 9 en 2019) s'améliore peu, avec des ambitions en retrait des objectifs fixés par la stratégie nationale bas carbone et ceux du SRADDET et des programmes d'actions trop peu opérationnelles. Les dispositifs d'indicateurs mis en place font par ailleurs douter d'une capacité effective à évaluer leur niveau de mise en œuvre.

La prise en compte du paysage dans les zonages et les orientations d'aménagement et de programmation, semble progresser lentement.

L'absence de phase de complétude dans l'instruction des dossiers plans-programmes amène régulièrement des difficultés dans l'analyse des dossiers. La recherche d'informations complémentaires par les instructeurs devient alors une nécessité dans le délai imparti ; les avis et décisions font alors régulièrement l'objet de recommandations relatives aux nécessaires informations et données à produire (pouvant amener à soumettre à évaluation environnementale) au détriment de réflexions de fond.

### **3.2. Pour les Projets**

La qualité des évaluations environnementales des « Projets » examinés en 2020 par la MRAe, qui s'était améliorée en 2019, reste inégale, selon la nature du Projet et l'échelle d'importance de son porteur.

Les saisines pour avis de la MRAe prennent des formes très variées, et trop rarement recevables. Le nombre d'autorités décisionnaires susceptibles de saisir la MRAe est important (préfectures de département, collectivités en charge de l'application des droits du sols, conseils départementaux, ...). La MEE a investi fin 2019 et début 2020 du temps pour des formations dédiées aux services instructeurs. Cette action aide à améliorer la situation mais ne suffit pas à faire basculer la tendance, compte tenu du nombre de services concernés. Les saisies sur des projets relevant d'une autorisation environnementale ajoutent une complexité avec la recherche systématique du caractère suffisamment complet sur le fond du dossier transmis.

La quasi-absence de procédures communes amène à instruire régulièrement un dossier projet à double titre (le projet et l'évolution du document d'urbanisme), parfois d'ailleurs le projet avant le plan. Cette double saisine, sur la base des mêmes arguments, n'est parfois pas comprise par les collectivités et complexifie l'instruction par la DREAL et la MRAe.

De plus les projets relevant de plusieurs régimes d'autorisation nécessitent de faire coordonner les saisines de la MRAe sur la même version du projet et de dossier. Cette logistique liée simplement à la première étape, c'est-à-dire la réception d'une saisine, se fait au détriment d'un temps précieux qu'il faudrait pouvoir mobiliser sur le fond.

L'étude de sites alternatifs de localisation des projets est souvent très insuffisante (cf. infra).

L'analyse des projets en termes de cycles de vie est le plus souvent absente, ce que la MRAe ne relève pas comme une carence des dossiers dans la mesure où elle considère disposer de trop peu de références fiables pour juger de la pertinence des analyses éventuelles.

#### Les projets éoliens

L'amélioration de la qualité des projets éoliens et leur évaluation environnementale constatée en 2019 s'est maintenue en 2020 : ils sont de plus en plus nombreux à intégrer des mesures ERC. La MRAe observe en particulier que, pour une grande majorité, ces projets intègrent de plus en plus souvent des propositions de plan de bridage des installations, que ce soit à certaines heures et saisons pour les chiroptères et de l'avifaune ou pour éviter des dépassements de niveaux d'émergence réglementaire.

La description de l'état initial est le plus souvent de bonne qualité, mais les enjeux restent la plupart du

temps sous-évalués et les mesures de réduction sous-dimensionnées. Le volet relatif au raccordement des parcs éoliens au réseau de distribution électrique reste un point faible pour bon nombre de dossiers, qui ne les prévoient pas, en renvoyant à un stade ultérieur du projet dépendant principalement d'Enedis.

Le choix du site du projet reste le plus souvent insuffisamment explicité avec une absence fréquente de véritables alternatives au site choisi. Les porteurs de projets se contentent trop souvent, en lieu et place d'une étude d'alternatives de sites, de faire une analyse des variantes d'implantation des éoliennes (parfois en réduisant le nombre de machines initialement envisagé).

Ces projets sont ceux qui génèrent le plus de débats, contestations et recours contentieux devant les juridictions administratives, notamment dans l'ex-région Poitou-Charentes où les conditions naturelles sont propices à leur implantation, mais avec un effet de saturation lié au cumul des projets.

Trois principaux impacts sont examinés par la MRAe NA : les risques de collisions pour les chiroptères et l'avifaune, le bruit pour les riverains et les atteintes au paysage.

L'absence d'exploitation des données réglementaires de suivi de mortalité (collisions d'oiseaux et barotraumatisme des chauves-souris) au pied des éoliennes, conjuguée à des mesures minimalistes des suivis dans les études d'impact est, de nouveau, fortement regrettée par la MRAe NA : elle permettrait d'affiner les avis sur les potentielles atteintes à la biodiversité, au regard des mesures prises.

Par ailleurs, la MRAe NA s'interroge sur l'effectivité du suivi et de l'adaptation des mesures de réduction d'impact (la mise en œuvre réelle des plans de bridage et leur adaptation au regard des efficacités constatées en exploitation devraient être confirmées par les porteurs de projet, ce qui ne semble guère assuré). On peut constater qu'au sein de la DREAL les communications entre les UD, en charge du respect de l'insertion environnementale des éoliennes, en leur qualité d'ICPE, et la mission évaluation environnementale intervenant en appui de la MRAe NA (MEE) restent peu fluides.

Ces difficultés sont particulièrement sensibles en Nouvelle-Aquitaine, compte-tenu de sa richesse patrimoniale en termes de chiroptères et d'avifaune et, notamment, de son rôle de couloir de migration de l'avifaune.

Concernant le paysage, les études de parcs éoliens sont encore de qualité assez disparate, tant sur le paysage proche que le paysage lointain.

La concentration de parcs éoliens dans des secteurs propices en matière de vents conduit à des impacts cumulés qui peuvent devenir problématiques, tant sur la faune et le paysage qu'en termes d'acceptabilité sociale. Les effets de cumul sont rarement bien traités dans les dossiers. La quantification de la saturation visuelle liée à ce cumul (pourcentage d'occupation de l'horizon) n'est quasiment jamais apportée par les porteurs de projets.

Les dossiers sont rarement explicites quant aux sujets de démantèlement, et de vulnérabilité du projet au changement climatique.

### Les projets photovoltaïques

Les impacts potentiels de ce type de projet sont *a priori* moindres que dans le cas précédent. Toutefois, les dossiers soumis à la MRAe NA pèchent souvent, comme dans le cas des projets éoliens, par une étude trop sommaire des alternatives de sites d'implantation : c'est l'opportunité foncière qui fixe trop souvent la localisation du projet. Les mesures d'évitement ne sont alors que de deuxième ordre pour limiter les incidences et il n'y a pas de réelle démarche ERC à la bonne échelle.

Une grande partie des dossiers reçus ne correspond pas aux objectifs de la stratégie régionale de développement du solaire qui date de 2009 (installation sur sols anthropisés, dégradés ou sur bâti), et les quelques projets en phase avec cette stratégie concerne des surfaces très restreintes de quelques hectares. Les projets sur sols à dominante naturelle agricole ou forestière atteignent quant à eux des dimensions de plusieurs dizaines d'hectares.

La MRAe NA note également que la définition des sites dégradés adoptée par la Commission de Régulation de l'Énergie permet d'avoir des projets lauréats des appels d'offres sur des sites dont une partie peut présenter un intérêt fort pour la biodiversité (par exemple, friche en zone forestière ou prairie de fauche). Les enjeux de la consommation d'espaces agricoles y sont souvent minimisés car présentant moins d'enjeux pour la biodiversité que la consommation d'espaces naturels et forestiers. La problématique de la perte relative de biodiversité ou de production agricole n'est pas abordée de manière suffisamment précise par les porteurs de projets, alors qu'elle peut se poser en des termes spécifiques lorsque l'occupation initiale du sol est une forêt de pins maritimes gérée en ligniculture, avec une biodiversité faible, ou lorsque les parcs



photovoltaïques projetés intègrent un volet « agri-voltaïque ».

Le volet relatif au raccordement du parc solaire reste en outre insuffisamment traité, notamment en zone forestière.

La MRAe NA accorde une vigilance toute particulière à la prise en compte du risque incendie par ces dossiers, compte tenu de la très forte sensibilité de la région à cet égard.

#### Les projets d'aménagement urbains

Les difficultés signalées l'année précédente sont à nouveau trouvées en 2020, avec des projets urbains importants présentés avec des évaluations environnementales disjointes pour différents morceaux découpés en lots, malgré une fonctionnalité d'ensemble. Les enjeux de mobilité des projets d'aménagement sont également rarement traités de manière adéquate. Si certains choix urbanistiques et de paysages urbains restent discutables, mais difficiles à objectiver, les problématiques de nuisances sonores et olfactives ainsi que les problématiques liées aux sols pollués sont fréquemment abordées de manière trop succincte. L'étude d'impact est encore trop souvent ajoutée *a posteriori* sur un projet déjà largement finalisé, sans effet réel sur la conception du projet dans le cadre d'une démarche ERC.

Globalement, on peut relever que l'analyse des alternatives et solutions de substitution n'est pas souvent bien menée et que les investigations de terrain, parfois rares, sont menées à des saisons peu propices.

#### **4. Suites données aux avis de la MRAe**

En 2020, aucun recours contentieux n'a été engagé à l'encontre des avis émis par la MRAe NA. Le nombre de recours gracieux sur décisions de soumission à avis d'Ae de plans-schémas-programmes reste faible (6)

La MRAe ne dispose pas des moyens lui permettant de connaître les suites données à ses avis par les porteurs de plans-schémas-programmes, à l'exception d'informations ponctuelles de la part de la DREAL ou des DDT(M). Les porteurs de plans ou programmes répondent rarement aux avis rendus par la MRAe.

La réponse écrite à l'avis de l'Autorité environnementale de la part du maître d'ouvrage des Projets, obligatoire en application de l'article L.1221 du code de l'environnement, n'est pas transmise systématiquement. Elle se limite trop souvent à un plaidoyer justifiant le maintien des dispositions envisagées initialement, mais apporte assez régulièrement des éléments d'argumentation ou des précisions supplémentaires au dossier initial dans l'objectif de les joindre à l'enquête publique, voire des adaptations conformes aux recommandations de la MRAe.

Le bilan du suivi de la réalisation des prescriptions, mesures et caractéristiques du projet destinées à éviter, réduire et compenser ses incidences, qui est prévu en application du R.122-13 et qui devrait être transmis pour information à l'Autorité environnementale, n'est jamais adressé.

On note, tant en Plans qu'en Projets, quelques exemples de prise en compte marquante des avis (reprise de documents d'urbanisme et de l'évaluation environnementale afférente, modification du projet) qui viennent contre-balancer la tendance générale constatée.

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine  
Le président de la MRAe

**Signé**

Hugues AYPHASSORHO

# Annexe n°1

## Bilan 2020 MRAe NA – avis et décisions sur Plans-Schémas-Programmes

DREAL NA	SCOT			PLU				CC	PLUi	Zonages d'aménagement	Paysage et patrimoine	PP nationaux	PPR	PCAET	Divers	Total		
	Nouveau		Modif.	Nouveau		ex-POS	ex-POS										Modif.	MECDDU
	Nouveau	MECDDU	Révision allégée	Révision	Nouveau	Révision	Révision										MECDDU	
Décisions	0	1	0	3	9	67	5	8	7	6	75	3	0	3	0	188		
Délibéré									1							1		
Délégué	1		1	3	9	67	5	8	6	6	75	3		3		187		
Soumission	1		1	2	5	1	1	3	1	1	1					15		
Avis	2	2	0	19	11	11	11	10	13	0	1	0	0	1	25	127		
Délibéré	2	1	1	2					4				1	3	4	18		
Délégué	1		16	17	11	11	11	10	9		1			22		109		
Absence d'avis				3										9		12		

Recours  
gracieux

6

Maintien

1

Dispense

5

