



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
CENTRE - VAL DE LOIRE

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

Rapport d'activité 2020 Centre Val de Loire

Mars 2021

Sommaire

La MRAe Centre-Val de Loire 2020 en bref.....	3
Fonctionnement de la MRAe Centre-Val de Loire.....	5
Les principes communs aux MRAe.....	5
Les relations avec la Dreal en Centre-Val de Loire.....	5
Le fonctionnement concret de la MRAe.....	6
Les relations de la MRAe avec ses partenaires.....	6
Activité de la MRAe sur les plans-programmes.....	8
Les statistiques.....	8
L'apport de la MRAe sur les cas par cas.....	8
L'apport de la MRAe sur les avis.....	9
Activité de la MRAe sur les projets.....	10
Les statistiques.....	10
Les avis sur projets.....	10
Les thèmes d'analyse communs avec le bilan national 2020 des Ae.....	12
Les thématiques générales.....	12
L'évaluation environnementale des plans et programmes, quels objectifs ?.....	12
Transports et déplacements et leurs impacts.....	12
Territorialisation des objectifs nationaux.....	13
Les problématiques récurrentes rencontrées par les autorités environnementales.....	14
Les évolutions successives des documents d'urbanisme.....	14
La définition de l'extension d'urbanisation.....	14
La notion de projet.....	14
Les questions émergentes.....	15
Divers.....	16
Le traitement de la biodiversité dans les évaluations et les avis.....	16
Les procédures communes.....	16
Annexe : Résumé du parcours professionnel des membres de la MRAe.....	17

La MRAe Centre-Val de Loire 2020 en bref

En 2020 le nombre total d'avis émis par la MRAe Centre-Val de Loire continue de progresser, après une augmentation en 2019. La répartition des saisines entre les projets et les plans et programmes est comparable à celle de 2018 alors qu'en 2019, année pré-électorale, les saisines pour les plans et programmes avaient sensiblement augmenté.

Du fait du grand nombre d'avis délibérés en 2020, le taux d'absence d'avis a baissé sensiblement ; le report de délais prévu par les textes pris dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire¹ pendant cette même période a permis de « lisser » l'activité et de produire des avis au-delà des délais de droit commun de deux et trois mois. En l'absence de ce report, le taux d'avis dits « tacites » aurait vraisemblablement été supérieur.

	Nombre de saisines « projet »	Nombre d'avis « projet » émis Taux d'avis « tacites »	Nombre de saisines « plan-programme »	Nombre d'avis « plan-programme » émis Taux d'avis « tacites »	Nombre total d'avis Taux d'avis « tacites » total
2018	73	65 11 %	38	14 63 %	79 29 %
2019	71	56 21 %	66	32 48,5 %	88 35 %
2020	71	64 10 %	42	29 31 %	93 18 %

Le nombre de saisines pour des décisions au cas par cas a diminué en 2020 :

- 2018 : 85 décisions conduisant à 3 soumissions.
- 2019 : 81 décisions conduisant à 8 soumissions.
- 2020 : 44 décisions conduisant à 3 soumissions.

Une hypothèse explicative serait que le nombre important de saisines portant sur des documents d'urbanisme en 2019 (+ 65 % par rapport à 2018 et 2020) a rendu moins nécessaires des modifications sur ces documents récents pour mise en compatibilité.

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Centre-Val de Loire, créée par arrêté le 12 mai 2016, a été officiellement installée à Orléans le 6 juin 2016. Elle donne/émet des avis et des décisions au cas par cas sur les plans et programmes.

Depuis 2018, la MRAe délibère en outre des avis sur des projets à la suite à la décision du Conseil d'État n°400559 du 6 décembre 2017, annulant les dispositions du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 en tant qu'elles confirmaient la compétence du préfet de région comme autorité environnementale pour les projets. Cette nouvelle organisation a été confirmée par le 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. Le préfet de région conserve la fonction d'autorité en charge du cas par cas pour les projets.

Les projets examinés par la MRAe sont essentiellement des installations classées pour la protection de l'environnement (industries, bâtiments logistiques, éoliennes, élevages, carrières...), des aménagements urbains (zones d'aménagement concerté...), des infrastructures, des parcs photovoltaïques, des aménagements fonciers et des forages... Ils sont de la responsabilité de pétitionnaires variés, publics ou privés.

¹ Cf. article 4 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 et article 7 de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 modifiée relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période.

Les plans et programmes concernés par les avis et décisions sont principalement des documents de planification urbaine : schémas de cohérence territoriale (SCoT), plans locaux d'urbanisme (PLU), PLU intercommunaux (PLUi) et zonages d'assainissement (ZA). Ils sont de la responsabilité des collectivités locales. L'année 2019, période pré-électorale, avait conduit à une hausse marquée des saisines.

Comme pour beaucoup de MRAe, les moyens humains en matière d'instruction et de préparation des dossiers, qui sont mis à disposition par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal), sont insuffisants pour permettre de statuer sur chacune des saisines. L'absence d'avis conduit à des avis réputés « sans observation » qui sont notifiés par courrier. Des arbitrages sont donc réalisés à la réception des dossiers pour rendre des avis en priorité sur les dossiers présentant les enjeux les plus significatifs.

Fonctionnement de la MRAe Centre-Val de Loire

Les principes communs aux MRAe

Par leur collégialité, leurs méthodes de travail et leurs règles de délibération, les MRAe veillent à écarter *a priori* toute suspicion de partialité, voire d'instrumentalisation de leurs avis. Elles mettent ainsi en œuvre les dispositions prévues à l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD :

- déclarations individuelles d'intérêt produites par tous les membres,
- publication des noms des membres délibérants sur chaque avis,
- non-participation des membres susceptibles de conflits d'intérêt aux délibérations concernées.

Pour l'élaboration de leurs avis et décisions, les MRAe s'appuient sur les Dreal, dont les agents des missions d'appui à l'autorité environnementale (MAAE) sont placés pour ces missions sous l'autorité fonctionnelle des présidents de MRAe.

Quand, par délégation de l'autorité administrative, la Dreal est amenée à décider du caractère complet ou non d'un dossier, elle le fait sans intervention de la MRAe car cette décision n'est pas de sa compétence.

Les propositions d'avis et de décisions, dont les premières versions sont élaborées par la MAAE, sont soumises à la consultation de tous les membres de la MRAe, et modifiées en fonction de leurs réactions ou propositions.

Un rapporteur est désigné au sein de la MRAe, pour chaque dossier. La répartition des dossiers à rapporter résulte d'une décision collégiale, sur une base globalement équilibrée entre les membres. Le rapporteur est chargé de la première analyse du projet d'avis ou de décision préparé par la Dreal au regard des éléments du dossier. Son travail est complété par les contributions des autres membres, avant la consolidation de l'avis en séance, qui permet de croiser des expertises ou des lectures complémentaires.

Les avis et décisions délibérés sont mis en ligne sans délai sur le site : <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/>

La collégialité des délibérations et le caractère public des avis et décisions immédiatement après la tenue des sessions, ainsi que la critique publique à laquelle ils sont soumis, contribuent à garantir l'indépendance et la crédibilité des MRAe.

Les relations avec la Dreal en Centre-Val de Loire

La MRAe bénéficie de l'appui technique des agents de la MAAE de la Dreal. Cette mission est composée de sept chargés de mission, d'un encadrant et d'une assistante. La convention d'organisation entre la Dreal et la MRAe, caduque consécutivement au décret n°2020-844 du 3 juillet 2020, a été renouvelée le 5 janvier 2021.

Ces agents ne travaillent pas exclusivement pour la MRAe, puisqu'ils préparent également les décisions après l'examen au cas par cas pour les projets, qui relève toujours de la compétence du préfet de région.

La MAAE est aussi chargée d'apporter un appui aux porteurs de projets au titre de l'intégration environnementale. Toutefois, l'importance de la charge de travail d'instruction ne permet pas à la Dreal de dégager le temps suffisant pour apporter le conseil amont d'intégration environnementale des porteurs de projet. Elle a ainsi fait le choix de limiter les cadrages préalables formels et de privilégier des rencontres avec les porteurs pour échanger sur leurs dossiers. Cette mission pour l'autorité en charge du cas par cas ainsi que le rôle d'appui aux porteurs de projets représentent

entre 30 et 40 % de l'activité de l'équipe.

Par ailleurs, la MAAE gère les suites des publications de la MRAe (recours, explications suite aux avis, décisions ou cadrages préalables...).

La MAAE effectue les consultations utiles, internes ou externes à la Dreal (services sectoriels de la Dreal, ARS, préfet de département...). Un filtrage est réalisé à réception des dossiers à l'attention des membres de la MRAe ; la MAAE propose la suite à donner (avis explicite, ciblé, absence d'avis). En début de procédure, ces consultations nécessitant un délai, la MRAe peut demander à la MAAE ou procéder de son propre chef à des consultations complémentaires. Cette faculté est cependant peu utilisée.

L'essentiel du travail de la MRAe commence à la réception du projet d'avis ou de décision préparé par la MAAE, la MRAe étant responsable de la fin de l'instruction et de l'avis ou de la décision.

Le fonctionnement concret de la MRAe

Les réunions de la MRAe sont bimensuelles. En 2019, la MRAe ne pouvait donner délégation qu'aux seuls membres permanents quand il ne pouvait pas être statué sur le dossier dans le cadre d'une réunion ordinaire pour des questions de délais (voir le détail dans le tableau ci-dessous). La délégation comprend cependant une consultation électronique systématique de tous ses membres.

Encore en début 2020, les réunions se passaient en visioconférence avec un noyau présentiel à la Dreal, systématiquement en présence d'une personne de la MAAE, son chef le plus souvent, ou son adjoint, pour répondre aux questions de la MRAe et apporter en temps réel les modifications demandées aux documents examinés en séance. Depuis le début du premier confinement et jusqu'à la fin de l'année, les séances de la MRAe se sont tenues exclusivement en visioconférence.

Chargé de la première analyse du document préparé par la MAAE, le rapporteur fait en séance la synthèse des propositions rédactionnelles et des réponses apportées par la MAAE aux questionnements des membres ; les débats de fond sont tranchés en séance, et l'avis ou la décision est ajusté en conséquence.

Outre la publication sur le site Internet des MRAe, les avis et décisions sont notifiés au pétitionnaire et adressés pour information au préfet de département par la Dreal, par courrier signé du président de séance. Un travail de stabilisation du cadre de présentation des avis et décisions a été poursuivi par la MRAe et la Dreal, pour permettre une appréhension plus aisée par le public comme par les porteurs de projets.

Les relations de la MRAe avec ses partenaires

La MRAe bénéficie d'un soutien du CGEDD à travers la mission d'inspection générale territorialisée (MIGT) de Rennes pour la publication sur Internet sans délai des avis et décisions rendues. Le CGEDD prend en charge également les frais de déplacement de tous les membres de la MRAe de même que les indemnités des membres associés.

En raison de la Covid-19, les membres de la MRAe n'ont pas été conviés à la traditionnelle journée d'échange nationale entre l'Ae (formation d'autorité environnementale du CGEDD) et l'ensemble des MRAe, sur le bilan de l'année 2019. Une visioconférence entre l'Ae et les présidents de MRAe a toutefois été organisée. L'Ae du CGEED n'a pas utilisé en Centre-Val de Loire son pouvoir d'évocation² lequel n'existe plus depuis le décret n° 2020-844 du 3 juillet 2020.

² Selon les dispositions des articles R. 122-17 IV du code de l'environnement et R. 104-21 du code de l'urbanisme l'Ae peut, de sa propre initiative et par décision motivée au regard de la complexité et des enjeux environnementaux d'un dossier, exercer les compétences dévolues aux missions régionales d'autorité environnementale (MRAe). Dans la pratique, cette décision est prise au terme d'un échange entre l'Ae et la MRAe.

Le collège des présidents de MRAe avait en 2019 décidé d'un travail interne visant à la réduction du nombre des avis « tacites », avec un objectif d'harmonisation des méthodes, de réduction des écarts constatés et de baisse du taux de tacites pour répondre aux critiques de la Commission européenne. C'est aussi un sujet suivi par le Commissariat général au développement durable. La MRAe Centre-Val de Loire a contribué à ces travaux qui se sont achevés par des recommandations internes en 2020.

Activité de la MRAe sur les plans-programmes

Les statistiques

	SCOT			PLU						CC	PLUi	Zonages d'assainissement		Paysage et patrimoine	PP nationaux	PPR	PCAET	Divers	Total	
	Nouveau	Révision Modif.	MECDU	Nouveau	ex-POS	Révision	Révision allégée	Modification	MECDU			Nouveau	Révision							
Décisions	0	0	0	0	0	0	3	23	9	1	0	1	5	0	0	0	0	1	43	
Délibéré						0	3	23	9	1		1	5						1	43
Délégué																				0
Soumission								1	1											2
Avis	4	0	0	2	0	3	0	2	6	0	12	0	0	0	0	0	0	0	0	29
Délibéré	4			2		3		2	6		11									28
Délégué											1									1
Absence d'avis				1		2					2							8		13

Bilan 2020 plans-programmes

Pour l'année 2020, il a été constaté un retour à des niveaux de saisines pour avis plans-programmes similaires à ceux de l'année 2018, après une année 2019 très chargée. Concernant les cas par cas, comme indiqué plus haut, leur nombre a été très significativement réduit en 2020.

Le taux d'avis explicite sur les plans-programmes est pour la deuxième année consécutive marqué par une amélioration du taux de production d'avis : 31 % d'avis tacites. La poursuite de la démarche globale d'optimisation des moyens de l'équipe de la MAAE avec l'élaboration d'avis ciblés et l'adoption de pratiques organisationnelles plus pragmatiques a porté ses fruits.

Toutefois il faut préciser que les marges d'optimisation sont globalement consommées et que face à la volumétrie des saisines reçues en 2019 (liée au pic en période pré-électorale) cette hausse de la productivité en matière d'avis plans-programmes s'est traduite par une pression sur la MAAE qui est significative et qui ne pourrait être permanente.

L'apport de la MRAe sur les cas par cas

Le rôle de la MRAe sur les dossiers de cas par cas plans-programmes est double :

- le premier rôle est de décider de soumettre ou non un dossier à évaluation environnementale. En 2020 la soumission a porté sur 2 cas, chiffre en baisse par rapport à 2019 – 5 soumissions à évaluation). Les causes de soumission ont été liées à des manques dans l'appréciation de l'adéquation des sols (pollutions) avec les usages projetés et des enjeux liées à la création d'un secteur de taille et de capacité d'accueil limitées pour une carrière ;
- dans le cas où il a été décidé de ne pas le soumettre à évaluation environnementale, le deuxième rôle est d'expliquer au public à l'occasion de l'enquête publique le caractère limité de l'impact sur l'environnement et comment sont pris en compte les impacts résiduels dans le projet de plan-programme au vu des éléments figurant au dossier.

Dans la pratique, la MRAe peut compléter la rédaction des projets de décision préparés par la Dreal et débat en séance sur les points délicats. La ligne directrice est celle de décisions précises avec des motivations claires au travers de considérants explicites.

Le maître d'ouvrage a la possibilité de déposer un recours à l'encontre de la décision prise. Un recours gracieux a été instruit en 2020 à la suite d'une décision de soumission pour un dossier de PLU comportant des lacunes (du point de vue de la MRAe) en matière de justification des hypothèses de croissance et de motivation des choix et de consommation d'espaces associée.

Malgré les informations complémentaires transmises à l'appui de ce recours, la soumission a été maintenue par la MRAe.

En cas de non-soumission, il a été parfois jugé utile de porter à la connaissance du pétitionnaire, dans la lettre de transmission de la décision, en lui proposant d'en tenir compte, des informations complémentaires figurant souvent dans les contributions des services (Dreal, ARS, DDT). Une copie de la décision est systématiquement envoyée au préfet du département concerné.

L'apport de la MRAe sur les avis

Les avis abordent dans le cas général tous les enjeux environnementaux possibles quel que soit leur niveau d'importance, de façon proportionnée et en les hiérarchisant. L'avis développe les enjeux principaux pouvant faire l'objet de recommandations de l'autorité environnementale.

Par son examen préalable pour un dossier déterminé, la MAAE peut mettre en évidence des enjeux très limités ou la bonne qualité de l'évaluation environnementale et le traitement correct des enjeux, quel que soit leur niveau. Elle peut proposer alors une absence d'avis, que la MRAe peut retenir. L'objectif est de lui permettre de concentrer ses moyens limités sur les dossiers présentant les enjeux les plus forts et/ou ceux pour lesquels le rapport d'évaluation environnementale n'est pas convaincant, devant alors faire l'objet de recommandations. Ces avis tacites continuent de représenter une proportion importante : 31 % en 2020 (13 avis tacites sur 42 saisines traitées au cours de l'année), mais un travail significatif d'optimisation et de ciblage a permis à la MAAE d'inverser la tendance (pour 48,5 % en 2019 et 63 % en 2018). L'absence d'avis ou « l'absence d'observation » est portée à la connaissance du pétitionnaire pour qu'il en informe le public lors de sa consultation.

Les recommandations de la MRAe portent sur des thèmes très variés : un défaut de justification des hypothèses de croissance démographique retenues pour les documents d'urbanisme, une optimisation incomplète de la consommation d'espaces, notamment en termes de solutions alternatives, l'absence de prise en compte de manière satisfaisante des enjeux de mobilités, l'analyse incomplète de la compatibilité du plan-programme avec les différentes planifications environnementales³ de rang supérieur ou le SCoT quand il existe pour un PLU, une prise en compte insuffisante des risques naturels, dont souvent le risque inondation, des lacunes dans la protection de la biodiversité, notamment dans l'application de la séquence « éviter, réduire, compenser », des paysages... Les indicateurs de suivi du plan ne sont pas toujours pertinents, alors que leur référence initiale (l'état « zéro ») est rarement donnée et que les mesures correctives en cas de dérive sont peu évoquées. Les volets relatifs à l'énergie et au changement climatique sont très souvent absents, la MRAe s'efforçant de faire passer un certain nombre de messages sur cette thématique. Le résumé non technique souffre parfois de lacunes qui ne le rendent pas « autoportant », et d'une iconographie insuffisante.

D'une manière générale, la réalisation d'une évaluation environnementale est encore perçue comme une contrainte réglementaire et non comme un processus d'aide à la décision dans l'élaboration du plan-programme. L'intervention tardive de l'autorité environnementale dans le processus ne contribue pas à renverser cette tendance. Pour ces raisons, la démarche itérative ayant conduit au scénario retenu reste souvent mal menée et mal explicitée. Néanmoins quelques collectivités transmettent des mémoires en réponse aux recommandations de la MRAe, mettant en avant des informations complémentaires ou infléchissant certains aspects du plan.

La MRAe se pose de nouveau en 2020 la question de recevoir un retour plus complet sur la façon dont ses avis sont perçus, et de pouvoir connaître les suites qui leur sont données, mais n'a pas engagé de travaux sur ce sujet.

3 SRADDET, SRCE, SRCAE, SDAGE, PGRI, chartes de parcs naturels régionaux.

Activité de la MRAe sur les projets

Les statistiques

	Installation classée pour la protection de l'environnement					Aménagements urbains		Autres				TOTAL	
	Eoliennes	Carrières	Elevages	Industries	Déchets	ZAC	Autres (2)	AFAF (3)	Infrastruct.	Forages	Parcs photovol.		Autres (4)
Avis	8	7	1	11	3	7	5	0	0	1	17	4	64
Délibéré	8	7	1	10	3	5	5	0	0	1	14	4	58
Délégation	0	0	0	1	0	2	0	0	0	0	3	0	6
Absence d'avis	0	0	0	0	0	2	0	0	1	0	4	0	7

(1) dont industries installations de méthanisation

(2) équipements sportifs, commerciaux, culturels...

(3) aménagement foncier agricole et forestier

(4) parc de loisir, station d'épuration

Bilan 2020 projets

Les avis sur projets

De manière désormais pérenne, la MRAe a la responsabilité des avis sur les études d'impacts concernant les projets. Les chiffres font ressortir la prédominance des dossiers de parcs photovoltaïques, éoliens, de carrières et des projets de ZAC. Les absences d'avis délibérés pour les mêmes raisons que pour les plans-programmes sont dans une proportion inférieure que pour ces derniers (10 % d'avis tacites).

La MRAe a fait porter ses efforts en particulier :

- pour les projets de parcs photovoltaïque, la consommation d'espaces a été la question récurrente. Face à la nature des différents sites d'implantation potentiels (terres agricoles, friches, anciennes carrières...), les avis mettent en perspective l'enjeu lié à la consommation d'espace et le choix du site au regard d'une analyse des solutions de substitution, trop souvent omise ou insuffisante ;
- pour les parcs éoliens, elle a insisté sur le ciblage de l'avis sur les thématiques principales, notamment paysage et patrimoine, biodiversité (avifaune et chiroptères sur lesquels des progrès sont encore attendus) et nuisances sonores. L'enjeu paysager reste difficile à traiter, notamment la mise en œuvre du concept de saturation visuelle. Les analyses de scénarios alternatifs, notamment en termes de localisation, restent souvent insuffisantes.
- pour les projets de ZAC, elle a mis l'accent sur les enjeux liés à la consommation d'espaces, aux accès, au trafic routier et à la prise en compte des risques naturels (inondations notamment) qui sont souvent insuffisamment analysés ou pris en compte. La MRAe a eu à rendre des avis sur certains projets de ZAC de taille importante.

D'une manière générale, les points suivants sont régulièrement relevés par la MRAe dans les dossiers projets :

- comme pour les plans-programmes, des carences dans l'analyse de l'articulation du projet avec les différentes planifications environnementales, et dans l'analyse des impacts cumulés avec d'autres projets ;
- l'absence ou la faiblesse récurrentes de recherche de scénarios alternatifs, l'absence d'analyse des opportunités foncières autres ou du devenir d'anciennes installations existantes ;
- des carences dans la recherche de réduction de la consommation d'espaces et des conséquences de l'imperméabilisation des sols ;
- la faiblesse de la séquence ERC (« éviter, réduire, compenser ») et l'insuffisance de la

démarche itérative d'évaluation environnementale : l'évitement ne fait pas l'objet d'une analyse approfondie à travers la recherche d'alternatives, la réduction des impacts ou des mesures correctives ou de compensation peuvent apparaître, mais ne sont pas systématiquement envisagées ou pas assez précises ;

- les volets relatifs à l'énergie, au changement climatique, à la qualité de l'air, sont très souvent peu développés, sur la base d'un argumentaire selon lequel l'impact du projet sur l'augmentation des émissions est négligeable par rapport aux émissions régionales, alors que les objectifs nationaux sont une réduction des émissions.

Les thèmes d'analyse communs avec le bilan national 2020 des Ae

Les MRAe sont convenues de faire porter leurs réflexions pour leur bilan d'activités 2020 sur des thèmes communs et de les restituer en synthèse dans le bilan national 2020 des autorités environnementales.

Les thématiques générales

L'évaluation environnementale des plans et programmes, quels objectifs ?

En 2020, la MRAe a reçu 42 saisines et émis 29 avis sur des plans et programmes. En majorité, il s'agit de documents d'urbanisme (34 saisines) et de plans climat air-énergie territoriaux (8).

*L'évaluation environnementale est un processus visant à intégrer l'environnement dans l'élaboration... d'un document de planification, et ce dès les phases amont de réflexion*⁴. Pourtant, bien souvent, l'évaluation environnementale n'est pas vue comme un processus itératif permettant d'améliorer le document de planification mais comme une contrainte à laquelle il faut se plier une fois le document de planification réalisé. Cette critique concerne principalement les plans locaux d'urbanisme (PLU) ou les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi).

Les communes rurales de la région, autres que celles situées dans l'aire d'une agglomération de taille nationale ou régionale, sont le plus souvent en stagnation ou baisse démographique. Pour lutter contre cette tendance, les élus affichent des objectifs démographiques élevés, voire irréalistes, qui conduisent la MRAe à de fréquentes recommandations comme : *l'autorité environnementale recommande de préciser les moyens que la collectivité se donne pour atteindre un objectif politique d'évolution démographique nettement plus élevé que la tendance récente*⁵... Le problème n'est en effet pas l'objectif démographique élevé en soi, mais sa crédibilité, sachant qu'il induit mécaniquement une consommation d'espaces superflue que l'évaluation environnementale tente ensuite de justifier.

Cette problématique de consommation d'espaces excessive pour l'habitat se retrouve au niveau des schémas de cohérence territoriale (SCoT) mais elle est aussi valable pour les zones d'activités, ce qui conduit à des recommandations comme : *l'autorité environnementale recommande que le SCoT définisse l'ouverture à l'urbanisation de surfaces pour les activités économiques au vu des projets de développement économique envisagés*⁶.

Enfin, les objectifs et mesures envisagés ne font pas toujours l'objet d'une volonté réelle de suivi dans le temps. Des indicateurs sont proposés, sans être assortis d'une valeur initiale et d'une cible à l'horizon du plan ou du programme, ce qui conduit à des recommandations comme *l'autorité environnementale recommande de préciser et de chiffrer les valeurs de référence et les valeurs cibles des indicateurs de suivi*⁷.

Transports et déplacements et leurs impacts

La MRAe Centre Val de Loire n'a pas rendu d'avis en 2020 sur un projet routier ou sur un projet d'infrastructures de transport. Mais elle a rendu huit avis relatifs à des plate-formes logistiques qui conduisent à des augmentations de trafic.

Compte tenu du maillage autoroutier dense de la Région, ces plates-formes logistiques s'implantent à proximité immédiate des autoroutes pour minimiser les temps de trajet entre la

4 <https://www.ecologie.gouv.fr/evaluation-environnementale>.

5 Avis n° 2020-2907 du 4 septembre 2020. Plan local d'urbanisme intercommunal du Perche et Haut Vendômois.

6 Avis n° 2019 – 2738 du 7 février 2019. Élaboration du SCoT des Portes de Sologne (45).

7 Avis n°2019-2700 en date du 8 janvier 2020. SCoT du Pays d'Argenton et d'Éguzon (36).

plate-forme et l'autoroute. Les trafics génèrent une augmentation de l'ordre de 1 % du trafic de l'autoroute et des augmentations variables pour les routes départementales pouvant aller jusqu'à 20 %. Pour autant, les avis constatent que localement *les aménagements de voiries au niveau des carrefours étudiés permettent d'absorber sans difficulté la charge supplémentaire des véhicules poids lourds*⁸. Il n'y a aucune analyse des effets cumulés à l'échelle de l'autoroute, l'analyse se bornant à une analyse en proximité de la plate-forme. L'augmentation du trafic de l'ensemble des plate-formes sur toute l'autoroute est exclue du champ de l'étude d'impact. Cette augmentation de trafic n'est pas vue comme un problème en soi car les cahiers de concession prévoient des travaux d'élargissement au franchissement de seuils (c'est le cas en ce moment pour l'élargissement de l'A10 et l'A71 à hauteur de l'agglomération d'Orléans). De même les conséquences induites sur la pollution de l'air et la santé ne sont pas analysées alors que le trafic routier contribue au dépassement des seuils en ozone dans les agglomérations de Tours et d'Orléans toutes deux traversées par l'A10.

La MRAe Centre Val de Loire constate que rien ne régule cette activité aux fortes externalités sur l'émission de gaz à effet de serre, la santé, la consommation d'espaces agricoles... Chaque projet est, en soi, source localement d'incidences assez modestes et l'étude d'impact n'a pas été pensée pour traiter des impacts qui se manifestent à l'échelle de l'Europe : train de camions qui se suivent sur les autoroutes depuis les Pays-Bas jusqu'en Espagne.

La MRAe a aussi rendu sept avis sur des carrières. Du fait de la nature géologique de la région, les gisements sont des calcaires ou des sables et les carrières sont majoritairement de petite taille avec un seul engin d'exploitation. *A contrario* de l'exemple précédent, les enjeux sont très localisés et touchent quelques habitations dans les hameaux jouxtant les carrières. Pour ces riverains immédiats, la carrière peut signifier la fin de la quiétude par un trafic de quelques dizaines de camions par jour. Cette situation n'est pas jugée importante par l'étude d'impact et l'avis ne l'évoque pas en général.

Enfin, la MRAe a rendu quatre avis sur des zones d'aménagement concerté qui visent à réaménager des zones urbaines dans les villes de Tours et d'Orléans (auxquels il serait possible d'ajouter un avis sur un équipement culturel et sportif à Chartres qui relève de la même logique). La conception de ces projets est le plus souvent de qualité et ces projets présentent de nombreux avantages liés à la densification de la ville. Pour autant, le volet transport est mal appréhendé en raison du découplage des responsabilités. L'aménageur n'est responsable que de son projet d'aménagement quand la collectivité est responsable des transports. Les bons sentiments en matière de déplacements actifs existent mais l'aménageur pragmatique prévoit quand même des stationnements automobiles en grand nombre pour permettre des déplacements en voiture. En effet, les réseaux de transport public sont insuffisants ou insuffisamment cadencés pour permettre une commercialisation aisée sans prévoir ces stationnements. Alors, *l'autorité environnementale recommande de préciser le projet concernant les aménagements de stationnement automobile et sa limitation*⁹. Mais les stationnements se feront malgré tout et de ce fait, le renforcement futur des réseaux de transports deviendra plus difficile, faute d'usagers.

Territorialisation des objectifs nationaux

La problématique de territorialisation des objectifs nationaux concerne essentiellement les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET). La MRAe a reçu 8 saisines en 2020 et aucune n'a fait l'objet d'un avis.

Les années antérieures, la MRAe avait constaté que la déclinaison des objectifs nationaux était réalisée de façon réfléchie et en visant une adaptation au territoire. En règle générale, il n'y avait pas de critique de fond à adresser sur ce sujet.

La MRAe avait cependant pu constater l'absence totale de moyens crédibles pour atteindre les

8 Extrait de l'avis sur projet 2020APCVL12 du 20 mars 2020. Extension de la base logistique ITM sur la commune de Saint-Hilaire-les-Andrésis (45). Demande d'autorisation environnementale de la société Intermarché logistique alimentaire internationale (Loiret).

9 Avis sur projet 2020APCVL49 du 2 octobre 2020. Dossier de demande de permis de construire pour le projet de requalification d'un ancien site industriel en quartier à dominante habitat « Eiffel » sur la commune de Tours (37).

objectifs assignés, souvent ambitieux. De ce fait, le PCAET est un plan virtuel, dénué de portée pratique, ce qui conduit la MRAe à s'interroger sur l'intérêt d'une évaluation au cas par cas plutôt qu'une évaluation environnementale systématique obligatoire.

Les problématiques récurrentes rencontrées par les autorités environnementales

Les évolutions successives des documents d'urbanisme

Les évolutions successives des documents d'urbanisme sont nécessaires pour faire vivre ces documents, voire corriger d'inévitables erreurs matérielles. La plupart des évolutions font l'objet de demandes au cas par cas, ce qui conduit et dans l'immense majorité des cas à ne pas soumettre à évaluation environnementale l'évolution envisagée en raison de son caractère limité. Quelques PLU, rares au regard de leur nombre, font l'objet de demandes trop fréquentes (une tous les 18 mois environ) pour ne pas s'interroger sur la qualité du travail de la commune et de son bureau d'études.

L'article R. 104-9 prévoit que les *plans locaux d'urbanisme, dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000, font l'objet d'une évaluation environnementale à l'occasion : 1° de leur élaboration ; 2° de leur révision ; 3° de leur mise en compatibilité...*

La MRAe estime que lorsque les enjeux sur les sites Natura 2000 sont faibles, cette obligation conduit à des évaluations environnementales sans beaucoup d'intérêt. Un examen au cas par cas pourrait être plus utile.

La définition de l'extension d'urbanisation

Cette notion d'extension de l'urbanisation peut avoir un sens juridique :

- l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage prévue par le II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme dont l'objectif est d'éviter une urbanisation linéaire le long du littoral et des plans d'eau intérieurs de plus de 1000 hectares ;
- l'article L. 122-5-1 dans le code de l'urbanisme définit un principe d'extension de l'urbanisation en continuité qui vise, en un mot, à limiter le mitage.

La région Centre-Val de Loire n'est pas concernée par le premier cas. En 2020, la MRAe n'a reçu qu'une seule demande d'examen au cas par cas pour une carte communale et elle n'a pas été soumise à évaluation environnementale. La note de présentation ne faisait pas apparaître de risque au niveau de l'extension de l'urbanisation.

Dans les situations courantes, la MRAe n'a pas noté de difficulté sérieuse liée aux extensions d'urbanisation. Les difficultés rencontrées ont été évoquées au point « l'évaluation environnementale des plans et programmes, quels objectifs ? » ci-dessus.

La notion de projet

La MRAe n'a eu à connaître en 2020 qu'un seul exemple de la vieille pratique du « saucissonnage » qui consiste, pour un même maître d'ouvrage, à scinder en plusieurs projets, des travaux qui pourtant relèvent du même et unique projet. Dans le cas concerné, la MRAe a émis deux avis : l'un sur la ZAC¹⁰ et l'autre sur le dossier d'une ICPE¹¹ qui souhaite s'implanter sur cette ZAC. Les deux avis ont porté pratiquement exclusivement sur la nature, à l'évidence, incomplète du dossier (la décision de déclarer un dossier complet ne relève pas de la compétence

10 Avis 2020APCVL72 du 22 décembre 2020. Projet de Zone d'aménagement concerté (ZAC) « Ecoparc de Ferrières-en-Gâtinais » au lieu-dit le Mardeleux sur la commune de Ferrières-en-Gâtinais (45).

11 Avis 2020APCVL71 du 22 décembre 2020. Projet de plate-forme logistique de la société VAILOG à Ferrières-en-Gâtinais (45).

de la MRAe) et n'ont pas analysé le contenu de l'étude d'impact. En effet, elle a estimé qu'elle n'aurait jamais dû recevoir de tels dossiers.

La MRAe a aussi rendu huit avis sur des parcs éoliens. Systématiquement le raccordement électrique n'est pas inclus dans l'évaluation environnementale parce que les travaux sur le parc éolien et ceux du raccordement ne sont pas portés par le même maître d'ouvrage : en général une société de projet pour le parc éolien et Réseau de Transport d'électricité (RTE) pour le raccordement. Au moment de l'élaboration de l'étude d'impact, RTE n'a pas encore étudié le raccordement.

De ce fait, l'avis intègre tout aussi systématiquement :

- un paragraphe sur le raccordement éolien qui indique : *l'autorité environnementale rappelle que conformément à l'article L. 122-1 du code de l'environnement, lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité. Le raccordement du parc au réseau électrique, indispensable à son fonctionnement, fait partie du projet. Les impacts environnementaux de ce raccordement ne sont pas étudiés.*
- une recommandation : *l'autorité environnementale recommande de compléter l'évaluation environnementale du volet raccordement du parc éolien au réseau électrique.*

Dans les deux situations (parc éolien et ZAC), la pratique de l'autorité administrative chargée de l'instruction des dossiers d'autorisation interroge.

Les questions émergentes

Les questions émergentes regroupent les trois sujets suivants :

- le traitement des sujets de ressources (eau/énergie/consommation d'espace/consommation de matériaux) et santé humaine ;
- les sols et leurs diverses fonctionnalités ;
- les analyses du cycle de vie (y compris pour les projets élevage).

À l'exception de l'eau et de la santé, la MRAe constate que les avis abordent peu les autres sujets.

Les incidences des projets comme des documents d'urbanisme (les autres plans et programmes n'ont pas en général de conséquences sérieuses sur la disponibilité de la ressource en eau) sur la ressource en eau ont, le plus souvent, été anticipées. Les services instructeurs et l'ARS sont attentifs à ce sujet lors de la phase d'instruction. Il est rare que la MRAe formule des recommandations sur ce point.

Les évaluations environnementales traitent pratiquement toujours de l'impact sur la santé (et du bruit) dès que le sujet le justifie. La société dans son ensemble est de plus en plus consciente des liens entre santé et environnement (sauf peut-être quand il s'agit des conséquences sur la santé des trafics routiers) comme le montrent plusieurs actions du 4^e plan national santé environnement 2020-2024. Il entre dans les intentions de la MRAe d'être plus attentive et plus exigeante sur ces sujets dans les prochaines années.

Les autres sujets qualifiés comme « en émergence » ne sont pas aujourd'hui traités dans les évaluations environnementales (même si l'analyse du cycle de vie apparaît parfois dans les parcs photovoltaïques) et la MRAe n'a pas fait d'observations sur l'absence de traitement de ces sujets. En 2021, la MRAe soulignera l'absence de traitement dans les évaluations environnementales des sujets en émergence qui auraient dû être traités. Il convient en effet que la communauté des maîtres d'ouvrage, des bureaux d'études et des autorités environnementales progressent collectivement sur ces sujets avant de passer à des recommandations.

Divers

Le traitement de la biodiversité dans les évaluations et les avis

Les études d'impact sont nées avec la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, avant que le terme biodiversité s'impose dans le débat public. Les associations ont mené de nombreux contentieux pour que le volet biodiversité des études d'impact, et plus largement des évaluations environnementales, soit satisfaisant. Les services instructeurs et la majorité des porteurs de projet y sont désormais également sensibilisés.

La MRAe constate qu'il n'y a pas une évaluation environnementale qui omette ce volet et souvent la place qui lui est consacré est conséquente. En 2020, pour les projets il existe bien encore quelques cas où les inventaires ont été trop brefs ou réalisés à des périodes peu propices. Mais cette situation est l'exception.

En 2020 la MRAe a constaté :

- pour les projets, des volets biodiversité mal proportionnés aux enjeux donnant lieu à des développements trop longs : un traitement plus synthétique aurait permis une appropriation plus rapide du lecteur ;
- dans les documents d'urbanisme une insuffisante analyse de la biodiversité dans les secteurs qui vont être ouverts à l'urbanisation. Le choix des zones à urbaniser n'intègre pas encore ce paramètre à hauteur des autres : proximité de la zone urbanisée, desserte, compacité...

Ces deux points avaient été relevés par le rapport CGEDD « Propositions pour l'amélioration de la qualité des évaluations environnementales » de novembre 2019. Dans la première situation, la MRAe n'est pas non plus exempte de reproche car elle produit également une partie biodiversité trop développée par rapport aux autres thématiques de l'avis et comprenant beaucoup de détails pas forcément nécessaires, ce qui peut nuire à l'équilibre général de l'avis et au respect du principe de proportionnalité.

Les procédures communes

Les procédures communes ou coordonnées d'évaluation environnementale permettent de réaliser une procédure d'évaluation environnementale unique, valant à la fois évaluation environnementale du plan, ou du programme concerné (par exemple, un document d'urbanisme) et évaluation environnementale du projet (de travaux, de construction, d'aménagement ou autre) que le plan ou programme vise à autoriser.

La procédure d'évaluation environnementale est dite « commune » lorsque des procédures uniques de consultation et de participation du public portent à la fois sur le plan ou le programme et sur le projet.

La procédure d'évaluation environnementale est dite « coordonnée » lorsque le maître d'ouvrage du projet est dispensé de demander un nouvel avis de l'autorité environnementale et de conduire une nouvelle procédure de participation du public¹².

En 2020, la MRAe n'a été confrontée à aucune de ces procédures. Elle y voit un intérêt pour éviter d'être saisie plusieurs fois au titre de procédures différentes sur des dossiers qui visent le même objet à condition que le projet n'ait pas été artificiellement découpé.

12 Source : <http://outil2amenagement.cerema.fr/l-evaluation-environnementale-des-procedures-r762.html>

Annexe : Résumé du parcours professionnel des membres de la MRAe

Sylvie Banoun, administratrice générale, linguiste et économiste, a débuté dans les questions d'intégration européenne et de droits de l'homme avant d'avoir un parcours interministériel varié dans plusieurs administrations centrales, en service déconcentré et en établissement public, dans des fonctions d'élaboration et de conception de politiques publiques. Elle est membre de l'Autorité environnementale depuis février 2020.

Isabelle La Jeunesse, géographe de l'environnement, est Maître de conférences HDR à l'Université de Tours et au laboratoire CNRS 7324 Citeres depuis 2010. Elle a été Maître de conférences au département de géographie de l'Université d'Angers de 2003 à 2010. Directrice des études de la licence de géographie aménagement pendant plusieurs années à Angers puis Tours, elle a dirigé le master 2 bi-disciplinaire droit-géographie Environnement, Territoire, Paysage de l'Université de Tours de 2017 à 2019. Ses recherches portent sur l'impact des activités humaines sur la qualité de l'eau et ses impacts pour la gestion à l'échelle des bassins versant. Elle a notamment coordonné des programmes de recherche sur les transferts de pesticides et sur l'eutrophisation des eaux douces et côtières. Ses travaux actuels se concentrent sur l'adaptation de la viticulture au changement climatique et sur la gouvernance de l'eau et des événements hydrométéorologiques extrêmes.

Corinne Larrue est Professeure à l'Université Paris Est Créteil depuis 2013 après avoir été Maître de conférence (octobre 1991) puis professeure (septembre 2002) à l'université de Tours. Elle a été co-directrice de l'école d'urbanisme de Paris entre 2014 et 2019. Ses travaux de recherche portent sur l'analyse des politiques d'environnement et d'aménagement du territoire. Elle a contribué à la mise au point d'un cadre cohérent d'analyse des actions publiques, à partir de l'analyse de différentes politiques publiques d'environnement en France et en Europe. Ses enseignements portent notamment sur les méthodes et processus d'évaluation environnementale.

Christian Le Coz, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, a débuté en 1982 dans les services déconcentrés du ministère de l'agriculture et de la forêt, en charge de projets de lutte contre les inondations. Il a passé ensuite une dizaine d'années dans l'enseignement supérieur au sein du département environnement de l'école nationale du génie rural de l'eau et des forêts. Après quatre années en tant que chef du service « nature, paysage et qualité de la vie » au sein de la direction régionale de l'environnement Centre, il rejoint le Conseil général du Loiret en tant que directeur de l'environnement dans un premier temps et directeur général adjoint ensuite. Il est alors nommé directeur adjoint de la DDTM de Charente-maritime et par la suite sous-directeur au ministère de la transition écologique et solidaire, en charge de la biodiversité. Il a rejoint le Conseil général de l'environnement et du développement durable en juillet 2018 et est président de la MRAe Centre Val de Loire depuis le 1er octobre 2019.

François Lefort, inspecteur de l'administration du développement durable, est titulaire d'un diplôme d'ingénieur de l'école nationale des travaux publics de l'État. Il a occupé plusieurs postes dans les domaines de la programmation et de la réalisation de logements et d'équipements publics. Il a notamment assuré la maîtrise d'ouvrage de bâtiments judiciaires au ministère de la Justice et œuvré au ministère de l'écologie pour la prise en compte de critères environnementaux et l'utilisation des matériaux bio-sourcés dans les bâtiments. Il s'est enfin engagé entre 2010 et 2016 dans l'action territoriale de l'État. Comme adjoint au directeur départemental des territoires du Val-d'Oise, il a accompagné les documents de planification (SCoT, PLU) et les grands projets portés par les collectivités et supervisé les contributions de la DDT aux avis de l'autorité environnementale. Il a rejoint le Conseil général de l'environnement et du développement durable début 2017.

Caroline Sergent, enseignante depuis 2012 en Sciences et Techniques en Aménagement des Espaces Naturels à l'EPLFAP du Loiret auprès de BTSA Gestion et Protection de la Nature et en Gestion Forestière, elle est en lien avec les acteurs du territoire, en particulier les gestionnaires

d'espaces naturels sensibles et a une bonne connaissance du milieu rural. Diplômée en Aménagement du Territoire et forte d'une expérience de plus de 15ans en tant que chargée d'études auprès de collectivités de différents rangs, elle a joué un rôle de conseil et d'aide à la décision auprès de ces dernières pour des projets d'aménagement, de valorisation, pour des documents d'urbanisme et de planification et a accompagné les porteurs de projets et pétitionnaires.