



Mission régionale d'autorité environnementale

Nouvelle- Aquitaine

**Rapport d'activité 2016
de la MRAe Nouvelle-Aquitaine**

Mission régionale d'Autorité environnementale de la Nouvelle-Aquitaine Rapport d'activité 2016

--

1. Mise en place et fonctionnement de la MRAe

En application du décret 2016-519 du 28 avril 2016 portant réforme de l'autorité environnementale (Ae) et de l'arrêté du 12 mai 2016 portant approbation du règlement intérieur du Conseil général du développement durable, la mission régionale d'autorité environnementale de Nouvelle-Aquitaine a été créée et ses membres nommés par arrêté du 12 mai 2016.

Elle se compose de :

- ✓ Frédéric DUPIN, membre permanent et président
- ✓ Hugues AYPHASSORHO, membre permanent titulaire
- ✓ Thierry GALIBERT, membre permanent suppléant
- ✓ Françoise BAZALGETTE, membre associé titulaire
- ✓ Freddie Jeanne RICHARD, membre associé titulaire
- ✓ Jessica MAKOWIAK, membre associé suppléant.

La mission régionale s'est formellement installée le 1^{er} juin 2016. Elle se réunit dans les locaux de la Mission d'inspection générale territoriale du CGEDD de Bordeaux, sise au 38 rue Charles Domercq.

Lors de cette première réunion et en présence du service d'évaluation environnementale de la DREAL, les membres de la MRAe ont défini les principes de fonctionnement de la mission et ceux de relation avec la DREAL. Ont ainsi été arrêtées les modalités de délibération sur les avis rendus par la MRAe et celles de décisions sur les dossiers soumis au cas par cas.

Ces éléments ont été formalisés dans une délibération qui a été adoptée en conférence administrative le 13 juin 2016 et par décision portant exercice de délégation au président ou à un membre permanent, signée le 14 juin 2016. Sur ces bases, le président de la MRAe et le directeur de la DREAL ont signé une convention établissant les conditions et modalités d'appui des services de la DREAL pour l'exécution de la mission d'autorité environnementale.

Simultanément à la réforme de l'Ae, la DREAL Nouvelle-Aquitaine s'est créée au cours du premier semestre 2016 par la fusion des trois DREAL des anciennes régions (Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes). Le choix a été fait de regrouper à Bordeaux l'ensemble des services d'évaluation environnementale. Une période allant de juillet à octobre a été nécessaire pour que la nouvelle équipe soit constituée et quelques mois encore pour que ses agents nouvellement recrutés puissent être formés.

Au plan formel, la MRAe comme la DREAL se sont efforcées de stabiliser rapidement un cadre de présentation des avis et décisions, permettant une appréhension plus aisée par le public comme par les porteurs de projets. De la même manière, elles se sont efforcées d'homogénéiser les modalités d'expression des avis et décisions et leur format

réductionnel. Notamment, les documents mis en ligne restent relativement compacts, 5 à 10 pages, exceptionnellement 15 pages, pour se concentrer sur les points revêtant aux yeux de la MRAe les enjeux les plus saillants ou appelant des observations significatives.

2. Bilan quantitatif de l'activité

Au cours de l'année 2016, la MRAe a traité 57 avis dont 6 de façon tacite et 125 décisions, activité en augmentation par rapport aux activités comparables des trois DREAL en 2015. La MRAe s'est réunie en formation collégiale à 6 reprises et a délibéré sur douze dossiers sous cette forme. Le tableau joint en annexe donne la répartition par départements des décisions prises et avis rendus.

Concernant les avis, la quasi-totalité concerne les documents d'urbanisme, puisqu'elle n'a eu à traiter que deux documents de nature différente : un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) et un schéma des structures marines (conchyliculture).

Le tableau ci-dessous résume l'activité d'avis sur documents d'urbanisme.

	SCoT	PLUi	PLU	CC
Élaboration	1	2	22	--
Révision	--	--	15	4
Mise en compatibilité	--	--	5	--

La MRAe souhaite relever l'activité importante de l'exercice 2016, due à la transformation des anciens POS en PLU, puisque la date butoir pour ce faire était fixée au 27 mars 2017, sauf à les voir devenir caducs.

Elle signale que, pour une raison matérielle indépendante de sa volonté, comme de celle de la DREAL (mauvais adressage du dossier par le porteur du projet), le seul dossier de SCoT traité n'a pas pu être examiné en formation collégiale et a fait l'objet d'un avis délégué avec une consultation simplifiée des membres lors d'une session de la mission.

Concernant la répartition géographique des avis, l'obligation de soumettre à avis les PLU relevant de la loi Littoral, associée à la présence assez fréquente de zones Natura 2000 dans ce secteur, amène une plus forte représentation de documents d'urbanisme de la zone côtière. Hormis ceci, il ne ressort pas de tendance particulière.

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

	PLUi	PLU	CC	Zonage assainissement	AVAP
Elaboration	--	15	--	6	8
Révision	--	22	16	35	--
Mise en compatibilité	--	23	--	--	--

Sur ces 125 décisions, la MRAe a fait droit à 116 demandes d'exonération d'évaluation environnementale compte tenu du faible impact du projet et de la faiblesse faible des enjeux environnementaux du secteur concerné. Systématiquement dans ses décisions, la MRAe a relevé les éléments sur lesquels le demandeur devait porter attention dans la conduite de son projet.

Seuls 9 dossiers ont fait l'objet d'une soumission à évaluation environnementale. Hormis le cas d'une ville importante qui avait sollicité l'avis très en amont de la procédure, les dossiers concernent des zones périurbaines ou rurales pour lesquelles les impacts apparaissaient insuffisamment pris en compte au regard des enjeux.

Deux porteurs de projets ont fait un recours gracieux et ont présenté des éléments complémentaires de diagnostic environnemental et d'évaluation des impacts, éléments dont ils disposaient déjà. Au vu de ces éléments, la MRAe a pris la décision d'exonérer le demandeur de la procédure d'évaluation environnementale. Dans les deux cas, il s'agissait de procédure de mise en compatibilité par déclaration de projet, projet lui-même soumis à étude d'impact.

3. Bilan qualitatif

3.1. *Appréciations générales*

De façon générale, la MRAe fait le constat de la qualité très convenable des documents présentés. Elle souhaite cependant relever des marges de progression et formuler un certain nombre d'observations.

Sur le fond, l'évaluation environnementale peine à s'inscrire comme un processus continu accompagnant l'élaboration du plan ou du programme. Hormis de rares cas, l'évaluation est conduite en parallèle sans les itérations permettant d'influer sur les choix dans l'objectif d'éviter ou de réduire les impacts. Dans certains cas, la qualité au plan environnemental des documents d'urbanisme à portée opérationnelle indique clairement que l'exercice est plaqué en fin de processus pour respecter les obligations réglementaires.

Au plan formel, la MRAe relève trop fréquemment que les documents ne sont pas conçus dans l'optique de faciliter l'appréhension par le public. Cartes illisibles du fait de l'échelle, résumé non technique peu explicite et chiffres non cohérents, ne sont qu'une illustration des insuffisances relevées.

Dans le cadre imposé par la loi ALUR, la maîtrise de l'impact environnemental des documents d'urbanisme a significativement progressé, tout particulièrement sur les deux marqueurs principaux que sont la maîtrise des consommations foncières et la préservation des espaces naturels et des trames verte et bleue. Si les progrès sont nets sur les PLU, ils restent plus mesurés sur les cartes communales car, par définition, l'absence de cadre réglementaire dans ce type de plan en limite la portée opérationnelle.

Dans de nombreux dossiers de PLU, la MRAe a été amenée à constater un décalage entre les bonnes intentions affichées dans le plan d'aménagement et de développement durable (PADD) et leur transcription souvent insuffisante dans le zonage, le règlement et les OAP, conduisant à ne pas garantir leur effectivité.

Concernant les PLUi, le recul limité et le nombre de dossiers ne permet pas de porter une

appréciation sur ce type de plan. La MRAe fait le constat de situations très contrastées. Dans un territoire rural, le PLUi a été l'occasion pour réfléchir à une vision stratégique partagée et à une autre échelle, sautant ainsi l'étape de la carte communale.. La bonne qualité du PADD, bien transcrit dans le zonage et le règlement permettent une bonne préservation des patrimoines naturels, agricoles et paysages, dans un objectif de gestion du foncier vu comme une ressource à gérer avec précaution.

A l'inverse exact, sur un territoire à enjeux économiques, sociaux et environnementaux particulièrement forts, le travail, certes complexe, a été conduit sans vision stratégique ni méthode. De ce fait, la MRAe n'a pu qu'en demander la reprise pour une nouvelle présentation.

Enfin, dans une agglomération d'environ 100 000 habitants et une trentaine de communes, le résultat du PLUi en termes de qualité est supérieur à ce qu'aurait été la somme de tous les PLU. Deux bémols cependant. Sur un ensemble vaste et pluriel, allant de l'urbain dense au rural, se maintient toujours une urbanisation d'opportunité dans les zones agricoles, urbanisation synonyme de poursuite d'un mitage. Par ailleurs, la précision d'un règlement unique sur cet ensemble le rend nécessairement plus simplifié et semble apporter de moindres garanties dans les zones périurbaines et rurales.

Le PLUi est le type de plan appelé à se développer rapidement, dans la mesure où largement plus de 50 % de la population nationale réside désormais dans une intercommunalité qui s'est donnée cette compétence. La qualité de ces documents est à suivre avec grande attention. L'importance du travail d'instruction demandé à la DREAL puis à la MRAe, sur ces documents très volumineux, méritera qu'une réflexion appropriée soit conduite pour en faciliter et optimiser l'organisation.

Dans certaines occasions il a pu être relevé des présomptions d'illégalité au regard du code de l'urbanisme et de la loi Littoral en particulier. Conformément à sa mission limitée à l'évaluation environnementale, la MRAe a choisi de ne pas relever les aspects juridiques, mais de relever les faits si ceux-ci emportaient des effets négatifs pour l'environnement et de demander des éléments justifiant les choix opérés, afin de donner au public des éléments d'information à caractère environnemental.

3.2. Thématiques examinées

La MRAe s'est attachée à ce que soient examinés de la façon la plus systématique les thèmes qui suivent et pour lesquels elle souhaite apporter des enseignements généraux.

La consommation foncière

La MRAe examine pour l'habitat :

- la dynamique géographique dans le contexte socio-économique ;
- le besoin consécutif en logement avec desserrement des ménages et renouvellement du parc ;
- le potentiel encore urbanisable des zones déjà ouvertes (zones U) : dents creuses, divisions parcellaires et terrains ouverts à l'urbanisation ;
- les densités prescrites ou non dans ces zones et dans les zones à urbaniser (zones AU) ;
- l'existence et qualité des orientations d'aménagement programmé (OAP) des zones U et AU.

Pour les activités économiques, elle examine :

- le bilan d'usage des zones déjà ouvertes ;
- la qualité du projet économique dans son contexte ;
- la qualité de la régulation pour les nouvelles ouvertures à urbanisation ;
- la concurrence éventuelle entre les nouvelles zones ouvertes et les zones prévues à l'échelle intercommunale ou celle d'un SCOT.

La MRAe s'attache lors de l'instruction et de l'examen à apprécier la solidité et la cohérence de l'articulation entre les intentions affichées au PADD et le rapport de présentation, puis la cohérence entre celui-ci et les documents réglementaires (textes et cartes). Elle a pu émettre des réserves sur des analyses conduisant à surestimer les besoins en foncier avec un horizon de temps lointain des PLU (15 ans), une surestimation de la progression démographique et du besoin en logement, une surestimation du besoin en ouverture à l'urbanisation. Ceci peut s'accompagner dans quelques cas par une absence de cadre réglementaire contraignant et cohérent avec les intentions affichées au PADD et au rapport de présentation. La réalité du développement sous l'effet du marché n'inversera pas les tendances malheureusement jusqu'à lors trop fréquentes de consommations foncières exagérées.

L'habitat et le logement

La MRAe est attentive à l'examen fait des besoins en logements supplémentaires en cohérence avec l'évolution démographique affichée et la politique d'habitat. Il passe par l'analyse des logements vacants, des changements de destination et du renouvellement du bâti. Le sujet de la répartition entre résidences principales et résidences secondaires sous les effets du marché n'apparaît que trop rarement bien traité. Dans le cas de zones à fortes tensions foncières et à faible offre de logements à prix maîtrisés, la MRAE examine la cohérence interne du projet présenté entre les intentions affichées au PADD et les outils mobilisés dans le règlement et le zonage. Ce sujet constitue un enjeu lié à l'usage du sol ressource rare dans ces cas de figure.

Les espaces et les espèces

Au-delà de la vérification du respect des sites protégés et inventoriés (Natura 2000, ZNIEFF...), il est procédé à un examen systématique de l'impact de l'urbanisation sur les espèces et les habitats. Les insuffisances suivantes ont pu être relevées :

- l'absence d'analyse de l'incidence des ouvertures à l'urbanisation sur les zones identifiées à forts enjeux ;
- des extensions de zones déjà ouvertes qui vont conduire par leur répétition à la fermeture progressive de coupures d'urbanisation ;
- l'absence de recensement des zones humides ;
- l'absence de cohérence entre l'analyse de l'état initial de l'environnement et les intentions affichées d'une part et le projet proposé d'autre part ;
- l'insuffisance des mesures d'évitement et de réduction des impacts environnementaux dans les OAP.

L'assainissement

Il est procédé à la vérification de la cohérence entre les besoins supplémentaires résultant du développement prévu et la capacité des réseaux et des installations à les satisfaire tant en assainissement collectif qu'autonome, ainsi qu'à l'examen de l'état et de la performance de ces mêmes équipements s'ils sont fournis. Les principales difficultés régulièrement relevées concernent :

- l'absence de bilan de fonctionnement des stations d'épuration et parfois de capacité restante en regard des besoins prévus de développement ;
- l'absence de bilan de fonctionnement de l'assainissement autonome ;
- l'incohérence d'ouverture à l'urbanisation avec le potentiel d'assainissement
- l'insuffisance d'information sur les réseaux et leurs dysfonctionnements éventuels, notamment par absence de séparation avec le réseau pluvial.

L'eau potable

L'adéquation entre le projet et les ressources supplémentaires à mobiliser n'est régulièrement pas développée. D'ailleurs, l'insuffisance du potentiel d'alimentation en eau potable en regard des développements prévus est parfois relevée. Une attention est portée à la prise en compte des périmètres de protection de captages en AEP dans le plan des servitudes.

L'agriculture

Les plans présentent régulièrement la préservation du potentiel de production agricole parmi les objectifs du PADD. Il est alors vérifié la cohérence entre objectifs et zonage. Les problèmes régulièrement relevés concernent des ouvertures à l'urbanisation contiguës à des zones agricoles, entraînant des risques sur la santé humaine du fait des traitements phytosanitaires des vignes et vergers.

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 remontées de nappe phréatique ou d'inondations localisées est toujours menée par la MRAe ainsi que la présence de leurs traductions éventuelles dans le règlement.

Le paysage

En matière de prise en compte du paysage dans les zonages et les orientations d'aménagements programmés, les progrès par rapport aux documents préexistants restent encore trop mesurés.

Le bruit

Ce sujet n'est pas systématiquement traité dans les documents alors qu'au-delà des aspects réglementaires la prévention des nuisances auditives peut se traiter à l'amont par des choix d'organisation de l'espace. Lorsque cela a été le cas, il a parfois été relevé le défaut d'intégration au projet de PLU des arrêtés préfectoraux de classement des enveloppes sonores des voies à grande circulation ainsi que les risques de nuisances d'ouvertures à l'urbanisation contiguës à une zone d'activité ou le cas inverse.

Les mobilités et déplacements

La prise en compte de ce sujet est trop épisodique et les observations de la MRAe ne sont pas systématiques. En effet, en zone rurale, à ce stade de la réflexion il semble que le sujet ne puisse avoir que difficilement des traductions opérationnelles dans l'écriture des règlements et les zonages.

En zone urbaine, les schémas de déplacement par mode doux et surtout vélo ne sont pas fréquents et encore moins de qualité. Bien que leur absence ou insuffisance ne soient pas systématiquement relevées par la MRAe, ce sujet participe de la qualité et de la sécurité de la vie en zone urbaine.

Sous l'angle de l'incitation au transfert modal, vecteur important de lutte contre la réduction des émissions de gaz à effet de serre et pollutions diffuses, les leviers utilisables

dans les PLU ne sont pas efficaces en dehors des agglomérations disposant de réseaux de transports collectifs conséquents. Ponctuellement, la MRAe a pu s'exprimer sur l'absence d'évaluation de l'impact du développement urbain dans des zones non ou mal desservies et générant de longs déplacements domicile-travail avec les bassins d'emploi.

La transition énergétique

La MRAE ne s'est pas positionnée sur ce sujet. Il a pu être abordé très ponctuellement dans certains plans sous l'angle de la réglementation sur les matériaux de construction et de l'orientation des bâtiments pour le photovoltaïque. Ces moyens restent à bien asseoir au plan juridique et pour rester cohérent avec la politique du paysage et du patrimoine du territoire concerné.

Délibéré à Bordeaux le 8 février 2017
Pour publication conforme
le président de la MRAe Nouvelle-Aquitaine



Frédéric DUPIN

Annexe

Bilan 2016 dossiers MR Ae Bordeaux par département

Départements	16	17	19	23	24	33	40	47	64	79	86	87	Total
Avis	7	12	0	1	1	10	5	0	14	2	4	1	57
Cas par Cas documents urba	1	7	2	3	10	6	2	11	3	4	21	5	75
Cas par Cas autres	11	4	0	0	2	5	4	4	1	16	1	2	50
Total Cas par Cas	12	11	2	3	12	11	6	15	4	20	22	7	125
Total Général	19	23	2	4	13	21	11	15	18	22	26	8	182