



Mission régionale d'autorité environnementale

**Nouvelle- Aquitaine**

**Rapport d'activité 2017  
de la MRAe Nouvelle-Aquitaine**

# Mission régionale d'Autorité environnementale de la Nouvelle-Aquitaine Rapport d'activité 2017

--

## 1. Fonctionnement de la MRAe et contexte juridique

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 se réunit dans les locaux de la Mission d'inspection générale territoriale du CGEDD de Bordeaux, sise au 38 rue Charles Domercq.

Les modalités de délibération sur les avis rendus par la MRAe et celles de décision sur les dossiers soumis au cas par cas ont été formalisées dans une délibération en date du 13 juin 2016 et par une décision portant exercice de délégation au président ou à un membre permanent en date du 14 juin 2016. Les conditions et modalités d'appui des services de la DREAL pour l'exécution de la mission d'autorité environnementale sont régies par une convention signée entre le président de la MRAe et le directeur de la DREAL le 11 juillet 2016.

Au sein de la DREAL, l'évaluation environnementale est assurée par une mission dédiée et indépendante, placée directement sous l'autorité hiérarchique du directeur et d'un directeur adjoint référent. La Mission d'évaluation environnementale (MEE) comprend 27 agents qui se répartissent en un pôle « Plans/Programmes » placé sous l'autorité fonctionnelle du président de la MRAe et un pôle « Projets » qui intervient sur les évaluations environnementales correspondantes.

Au cours de l'année 2017, la MRAe s'est réunie à 18 reprises. Elle a examiné 94 dossiers de façon collégiale en forte augmentation par rapport à l'année 2016 qui était une année de lancement de l'activité. Ces 94 dossiers se décomposent en 55 avis et 39 décisions au « cas par cas ». A chaque séance, les membres de la MRAe présents ont reçu l'appui de l'encadrement de la Mission d'évaluation environnementale de la DREAL et des agents de cette mission qui avaient instruit les dossiers.

Au plan formel, la MRAe comme la DREAL ont poursuivi le travail de stabilisation du 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 rédactionnel. Notamment, 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 traiter tous les sujets ayant potentiellement un impact sur l'environnement en particulier lorsqu'ils étaient bien traités dans les dossiers présentés. Il en résulte des documents mis en ligne relativement compacts, 3 à 10 pages, exceptionnellement 15 pages.

Malgré une charge de travail très importante qui ne permet pas à la mission évaluation environnementale (MEE) de la DREAL de respecter les délais prévus dans la convention pour la transmission des projets d'avis et de décision, le fonctionnement avec la MRAE s'est stabilisé et il est considéré comme pleinement satisfaisant par les deux parties. L'importance de la charge de travail d'instruction ne permet pas à la DREAL de dégager le temps suffisant pour effectuer de l'intégration environnementale en conseil amont des porteurs de projet. Elle n'incite donc pas non plus à ce que se développe la pratique des notes de cadrage préalable. L'activité d'échanges et de formation aux bonnes pratiques a repris en 2017 avec des rencontres entre la MEE et les services compétents des DDT(M), les compagnies de commissaires enquêteurs et les réseaux de bureaux d'études intervenant sur les champs de l'urbanisme et de l'environnement. La MRAE était représentée et est intervenue lors de ces rencontres.

Au plan juridique, deux décisions intervenues dans l'année ont et vont significativement modifier l'activité des MRAE.

L'arrêt du Conseil d'État N°400420 du 19 juillet 2017 conduit à placer les modifications de documents d'urbanisme dans le champ de l'évaluation environnementale. En conséquence ce sont 28 dossiers qui ont été traités lors des mois de novembre et décembre.

L'arrêt du Conseil d'État N°400559 du 6 décembre 2017 statuant en contentieux a annulé la partie du décret du 28 avril 2016 sus-visé en tant qu'il maintenait la désignation du préfet de région en qualité d'autorité environnementale compétente pour les « Projets ». Les MRAE se sont vues confier, à titre provisoire, cette compétence par instruction du ministre de la transition écologique et solidaire en date du 20 décembre 2017. Dix avis ont été rendus à ce titre en décembre 2017 mais ne sont pas pris en compte dans le présent bilan.

## **2. Bilan quantitatif de l'activité**

Au cours de l'année 2017, la MRAE a traité 180 avis dont 9 par absence d'avis et 254 décisions, activité en augmentation par rapport à 2016. La MRAE s'est réunie en formation collégiale à 18 reprises et a délibéré sur 94 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 quatre documents de nature différente : deux Plans climat air énergie territoire et deux zonages d'assainissement soumis à évaluation environnementale par une décision au cas par cas.

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

	SCoT	PLUi	PLU	CC
Élaboration	1	8	58	16
Révision et révision allégée			42	4
Modification			12	
Mise en compatibilité			30	

La MRAe souhaite relever l'activité importante de l'exercice 2017, 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. 22 dossiers de ce type ont été examinés.

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 ces secteurs, amène une plus forte représentation de documents d'urbanisme de la zone côtière.

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

	PLUi	PLU	CC	Zonage assainissement	AVAP
Élaboration		30		52	3
Révision et révision allégée		45	16	73	
Modification		16			
Mise en compatibilité		15			

Sur ces 254 décisions, la MRAe a fait droit à 218 demandes d'exonération d'évaluation environnementale compte tenu du faible impact du projet et de la faiblesse 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, sans que ceci ne puisse être juridiquement considéré comme conditionnant la décision d'exonération.

Seuls 36 dossiers ont fait l'objet d'une soumission à évaluation environnementale. Il faut relever que le taux de soumission est en nette augmentation par rapport à 2016 (14 % contre 7%). Ceci s'explique principalement par un taux plus important sur les zonages d'assainissement, qui atteint 18 %. Ces décisions ont donné lieu à 11 recours gracieux accompagnés de documents justificatifs complétant le dossier initial. Il a été fait droit à **tous** ces recours.

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 évaluations présentées. Il lui semble déceler une progression générale bien que des cas d'évaluations notoirement insuffisantes restent encore en nombre significatif.

Sur le fond, l'évaluation environnementale peine toujours 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. Fréquemment encore, l'exercice est plaqué en fin de processus pour respecter les obligations réglementaires.

Au plan formel, la MRAe relève à nouveau que régulièrement 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. Sensibilisés à ces points d'amélioration les bureaux d'études prestataires des porteurs de projet s'y montrent progressivement plus attentifs.

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, la situation reste toujours aussi insatisfaisante sur les cartes communales car, par définition, l'absence de cadre réglementaire dans ce type de plan en limite la portée opérationnelle autant que la précision. Leur nombre, qui en théorie devrait baisser avec la mise en place des PLUi, reste encore élevé puisqu'en Nouvelle Aquitaine la MRAe a rendu 16 avis sur de nouvelles cartes communales pour 58 avis sur de nouveaux PLU.

Dans de nombreux dossiers de PLU, la MRAe observe toujours un décalage entre les bonnes intentions affichées dans le plan d'aménagement et de développement durables (PADD) et leur transcription souvent insuffisante dans le zonage, le règlement et les OAP, conduisant à ne pas garantir leur effectivité. Concernant les OAP, la MRAe est amenée beaucoup trop fréquemment à relever des orientations insuffisantes tant dans la précision du dessin d'aménagement, traduisant une absence de réflexion sur la qualité de la forme urbaine, que des engagements de densité à respecter sur ces zones à ouvrir à l'urbanisation. Leur absence totale, en contradiction avec le Code de l'urbanisme est malheureusement régulièrement relevée.

Concernant les PLUi, la MRAe a rendu un avis sur 83 nouveaux documents en 2017. Ce nombre reste encore limité, car de nombreux documents sont encore en gestation dans un processus technique et politique long et complexe. Il est encore trop tôt pour porter une appréciation sur ce type de plan. La MRAe fait le constat de situations très contrastées. Elle a examiné des évaluations de PLUi qui concernaient des territoires à composante rurale significative. Le PLUi a été l'occasion de réfléchir à une vision stratégique partagée et à une autre échelle plus large permettant une meilleure gestion de la ressource foncière par des projections plus réalistes des hypothèses tant de développement de population que de développement des activités économiques.

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'attache à ce que soient examinés de la façon la plus systématique les thèmes qui suivent et pour lesquels elle souhaite apporter des enseignements généraux. Elle souhaite indiquer que ses avis ne reprennent pas toutes les thématiques qui ont été examinées lors de l'instruction par le MEE pour se focaliser sur les sujets qui appellent des observations ou des recommandations.

#### La consommation foncière

*La MRAe examine pour l'habitat :*

- la dynamique démographique 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 ;
- le caractère de continuité des zones projetées à urbaniser avec l'urbanisation existante ;
- les densités prescrites ou non dans ces zones et dans les zones à urbaniser (zones AU) ;
- l'existence et qualité des orientations d'aménagement et de programmation (OAP).

*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.

Les tendances de consommation foncières excessives si elles se modèrent, persistent toujours en particulier en milieu rural. Même si, et parce que, ces zones sont des zones de marchés fonciers immobiliers et fonciers détendus, ces consommations anormales s'effectuent au détriment des espaces agricoles et naturels.

### 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 très rarement bien traité. Dans le cas de zones à fortes tensions foncières et à faible offre de logements à prix maîtrisés, notamment de logements locatifs sociaux, 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'absence d'information sur la cartographie d'aptitude des sols à l'assainissement individuel ;
- 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.

La MRAE signale qu'elle a été amenée à soumettre à évaluation environnementale un nombre significatif de zonages d'assainissement qui avaient fait l'objet d'une demande d'examen au cas par cas. Ceci résulte de la présentation de projets ne présentant pas des garanties suffisantes sur les points relevés ci-dessus.

### 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 et ceci peut conduire à recommander de surseoir à l'ouverture d'urbanisations nouvelles.

### 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. Ce sujet apparaît insuffisamment pris en compte dans une majorité de plans.

### 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 toujours 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.

## **4. Informations sur les suites données aux avis et décisions de la MRAe**

Les recours gracieux déposés suite à décision de soumission à évaluation environnementale lors de « cas par cas » s'accompagnent souvent de précisions sur divers points évoqués en page précédente mais aussi parfois d'engagements plus précis (par exemple en termes de lancement de travaux d'amélioration d'une station d'épuration ou de réseaux).

Outre ces cas, la MRAe ne dispose pas de circuit lui permettant d'avoir accès aux suites données à ses avis par les porteurs de plans. Elle ne recueille que des informations parcellaires et ponctuelles de la part de la DREAL ou de DDT ou voit revenir pour nouvel avis après modifications des dossiers déjà examinés.

Dans plusieurs cas d'avis MRAe faisant état de manques dans le dossier soumis ou de choix insuffisamment justifiés, les porteurs de projets de documents d'urbanisme ont décidé de ne pas mettre leur projet de document à l'enquête publique et y ont apporté des modifications plus ou moins importantes.

On peut citer l'exemple de l'élaboration du PLU de Léon (40) qui avait fait l'objet d'un premier avis de la MRAe NA le 13 mars 2017, qui soulevait de nombreuses difficultés et appelait à préciser ou revoir plusieurs points. Une version modifiée a été élaboré par la commune et présentée à nouveau à la MRAe NA : si toutes les imperfections du

document ne sont pas levées, cette seconde version est en amélioration sensible sur les points majeurs que sont la révision à la baisse du besoin en nombre de logements, la modération de la consommation d'espace (réduite de plus de moitié) et la prise en compte des enjeux environnementaux.

Il n'est en général pas possible de savoir dans ces cas quel rôle spécifique a pu jouer l'avis MRAe par rapport à d'autres facteurs (avis des personnes publiques associées, recours juridiques de riverains ou d'associations...).

Dans quelques situations au moins il apparaît significatif, comme l'atteste le cas du projet de révision du PLU de la commune de SEMUSSAC en Charente-Maritime (avis MRAe NA 2017ANA44). Cette commune a adressé à la MRAe un mémoire en réponse formalisé s'attachant à fournir les précisions et justifications pour les points relevés par la MRAe, à l'informer des rectifications apportées au dossier et à prendre un certain nombre d'engagements face à des insuffisances soulevées dans l'avis (exemple, mise en place de points de défense incendie).

Délibéré à Bordeaux le 31 janvier 2018  
Pour publication conforme  
le président de la MRAe Nouvelle-Aquitaine

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'FD', with a long horizontal line extending to the right.

Frédéric DUPIN

# Annexe

Bilan 2017 dossiers MR Ae Bordeaux par département

	16	17	19	23	24	33	40	47	64	79	86	87	Total
Avis DU	17	31	0	2	15	26	21	9	21	15	9	10	176
Avis Autres	0	0	0	0	0	2	0	1	1	0	0	0	4
Cas par Cas DU	2	20	4	1	23	12	3	11	7	5	18	16	122
Cas par Cas Autres	4	9	0	2	8	15	7	4	46	31	3	3	132
Total Avis	17	31	0	2	15	28	21	10	22	15	9	10	180
Total Cas par Cas	6	29	4	3	31	27	10	15	53	36	21	19	254
Total Général	23	60	4	5	46	55	31	25	75	51	30	29	434

