



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*



IGEDD
INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

RAPPORT ANNUEL

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
BOURGOGNE - FRANCHE - COMTÉ

2022

c

Photo de couverture : source de l'Ain dans le Jura entre Conte et La Favière © Arnaud Bouissou / Terra

Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) de Bourgogne–Franche–Comté Rapport d'activité 2022

L'attention du lecteur est attirée sur le fait que la première partie de ce rapport est un rappel du cadre national et la seconde reflète plus spécifiquement l'activité en Bourgogne-Franche-Comté.

1 – Cadre réglementaire

Les avis et décisions de l'autorité environnementale sont établis en application de deux directives de l'Union européenne¹ transposées en droit français². Le droit français a été profondément modifié en 2016 par les dispositions de l'ordonnance n°2016-1058 du 3 août 2016³, et par les décrets n° 2016-519 du 28 avril 2016 et n° 2016-1110 du 11 août 2016⁴.

Certains projets et plans/programmes⁵ sont soumis à évaluation environnementale en fonction de leurs caractéristiques propres et de leurs impacts potentiels sur les milieux qu'ils affectent.

Ces évaluations sont réalisées sous la responsabilité des pétitionnaires eux-mêmes. Les évaluations environnementales ont vocation à être proportionnées à l'importance et aux effets du projet ou du plan/programme ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone concernée.

Pour permettre au public d'être correctement informé au moment de sa consultation et, afin qu'il puisse participer à l'élaboration de la décision, il est prévu qu'une « autorité environnementale » rende un avis public sur la qualité des évaluations et la bonne prise en compte de l'environnement par les projets et les plans/programmes évalués.

La formation d'autorité environnementale (Ae) et les missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD)⁶ exercent cette compétence sur les évaluations environnementales de tous les plans/programmes et les projets.

Le ministre chargé de l'environnement peut, par décision motivée au regard de la complexité et des enjeux environnementaux du dossier, confier à la formation (nationale) d'autorité environnementale de l'IGEDD (Ae) la charge de se prononcer en lieu et place de la MRAe territorialement compétente.

Le code de l'environnement (R122-3 et suivants) distingue l'autorité chargée de l'examen au cas par cas et l'autorité environnementale. Il maintient la compétence du préfet de région pour mener, dans la plupart des cas, l'examen au cas par cas des projets locaux et confie à la mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (MRAe) la compétence d'autorité environnementale pour ces mêmes projets.

Lorsque l'autorité chargée de l'examen au cas par cas estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts, elle confie, sans délai, cet examen à l'autorité environnementale (Ae ou MRAe selon les cas).

¹ Cf. directive 85/337/CEE dite « projets » (codifiée par la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011), et directive 2001/42/CE dite « plans et programmes ».

² La directive 2011/92/UE a été amendée en 2014 par la directive 2014/52/UE du 16 avril 2014 dont la limite de transposition par les Etats membres est fixée au 16 mai 2017.

³ Codifiées aux articles L.122-1 à L.122-14 du code de l'environnement et L.104-1 à L.104-8 du code de l'urbanisme

⁴ Codifiées aux articles R.122-1 à R.122-28 du code de l'environnement et R.104-1 à R.104-33 du code de l'urbanisme

⁵ Dans toute la suite, l'expression "plans/programmes" fait référence à tous les schémas, plans, programmes et autres documents de planification (documents d'urbanisme notamment) devant faire l'objet d'une évaluation environnementale

⁶ Le CGEDD est devenu l'IGEDD en septembre 2022

Les avis de l'autorité environnementale

Les avis de l'autorité environnementale visent à améliorer la qualité du processus d'évaluation environnementale quel que soit leur objet (projet, plan/programme), et la prise en compte de l'environnement. Ils portent sur la qualité du rapport qui rend compte de cette démarche, et analysent la façon dont l'environnement a été pris en compte par le projet ou le plan /programme. Ils sont publics et s'adressent :

- à la personne responsable ou au maître d'ouvrage, généralement assisté d'un ou plusieurs bureaux d'étude, qui a conduit la démarche et qui a préparé les documents soumis à l'autorité environnementale ;
- au public, conformément au principe de participation et au droit d'accès à l'information environnementale, afin de l'éclairer et lui permettre ainsi de prendre part plus facilement aux débats ;
- à l'autorité chargée d'approuver le projet ou le plan/programme à l'issue de l'ensemble du processus.

Ils visent ainsi à améliorer, dans le cadre d'un processus itératif, la conception des projets ou plans/programmes et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur ceux-ci.

Dans cet esprit, ce sont des **avis consultatifs** : ils ne se prononcent pas en opportunité et, en conséquence, ne sont **ni favorables, ni défavorables**. En particulier, sans prendre position sur les choix proposés, les avis doivent évaluer la méthode qui a conduit le pétitionnaire à retenir une option, après avoir comparé ses avantages et ses inconvénients vis-à-vis de l'environnement avec ceux d'autres solutions de substitution raisonnables.

Ils apportent une **expertise environnementale indépendante** sur la démarche du pétitionnaire, pour ce qui concerne le champ de l'environnement. Ce dernier embrassant, selon le code de l'environnement, de nombreuses thématiques (milieux, ressources, qualité de vie, que ce soit en termes de commodité du voisinage ou de santé, de sécurité ou de salubrité publique), et s'intéressant aux effets qu'ils soient négatifs ou positifs, directs ou indirects (notamment du fait de l'utilisation de l'espace ou des déplacements), temporaires ou permanents, à court, moyen ou long terme.

Les avis visent aussi à **améliorer la qualité et la lisibilité** des éléments mis à la disposition du public, que ce soit en termes de présentation et de structuration des dossiers ou en termes de fiabilité et de pertinence des hypothèses retenues et des résultats présentés, de sorte que ces éléments soient à la fois exacts et compréhensibles.

Les décisions de l'autorité environnementale

Certains projets et plans/programmes relèvent d'un examen au cas par cas. Dans ce cas, l'autorité en charge de l'examen au cas par cas est saisie par le maître d'ouvrage d'un dossier présentant le projet afin de déterminer si celui-ci doit être soumis à évaluation environnementale.

Les autorités environnementales sont en charge de l'examen au cas par cas pour les plans/programmes, les préfets de région restant l'autorité compétente sur les projets locaux. La formation d'autorité environnementale de l'IGEDD est en charge de l'examen au cas par cas des projets élaborés par les services ou établissements publics de l'État relevant du ministre chargé de l'environnement ou agissant dans les domaines relevant des attributions de ce dernier et par SNCF Réseaux.

Les motivations de ces décisions concernant les plans et programmes s'appuient sur deux grands types de considérants : les caractéristiques de la modification du plan/programme, d'une part, les caractéristiques des incidences et des zones susceptibles d'être touchées, d'autre part⁷.

Seules les décisions soumettant un projet à étude d'impact ou un plan/programme à évaluation environnementale sont susceptibles de faire juridiquement grief. Les décisions de « *non soumission* » n'interdisent pas aux pétitionnaires de réaliser une étude d'impact ou une évaluation environnementale, lorsqu'ils l'estiment opportun, voire de solliciter un avis d'autorité environnementale.

⁷ En référence aux deux catégories de critères de l'annexe II de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001.

Les avis sur cas par cas ad hoc

Depuis septembre 2022, les autorités environnementales peuvent être saisies pour avis conforme sur certaines procédures d'évolution de documents d'urbanisme⁸. La personne publique responsable du document d'urbanisme est responsabilisée : elle évalue elle-même la nécessité de réaliser une évaluation environnementale en réalisant l'examen au cas par cas, et saisit le cas échéant l'autorité environnementale pour avis conforme sur sa proposition de ne pas réaliser d'évaluation environnementale.

L'autorité environnementale dispose alors d'un délai de deux mois pour se prononcer. À défaut, son avis est réputé favorable à la proposition de non soumission formulée par la personne publique responsable, à l'inverse du cas des décisions où l'absence de décision vaut obligation de réaliser une évaluation environnementale.

Composition de l'Ae et des MRAe

Les autorités environnementales de l'IGEDD sont composées de membres permanents et de chargés de mission de l'IGEDD et de membres associés⁹ nommés pour une durée de trois ans renouvelable par le ministre chargé de l'environnement.

En Bourgogne-Franche-Comté, la MRAe était composée en 2022 de :

Monique NOVAT, ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts, membre permanent de l'IGEDD et présidente de la MRAe ;

Joël PRILLARD, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, membre permanent de l'IGEDD ;

Hervé RICHARD, directeur de recherche CNRS émérite, membre associé ;

Aurélie TOMADINI, maître de conférences en droit public, membre associé ;

Bernard FRESLIER, ingénieur en chef des TPE retraité, membre associé.

NB : Yves MAJCHRZAK, ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts, chargé de mission de l'IGEDD, membre des MRAe BFC et ARA, n'a pas été mobilisé sur la MRAe BFC en 2022 ;

De gauche à droite : Monique Novat ; Joël Prillard ; Yves Majchrzak ; Bernard Freslier ; Hervé Richard ; Aurélie Tomadini



La fonction des autorités environnementales

La fonction des autorités environnementales est celle de garants indépendants qui doivent attester de la bonne prise en compte des enjeux environnementaux par les pétitionnaires et les autorités décisionnelles. La crédibilité du garant nécessite donc l'absence de tout lien avec ces derniers.

C'est ce qui a conduit à mettre en place des instances dédiées, adossées à l'IGEDD, dotées de règles de fonctionnement spécifiques préservant leur autonomie de jugement et d'expression vis-à-vis de tous ceux qui ont contribué à l'élaboration du projet ou du plan/programme, ainsi que vis-à-vis des services de l'État chargés de leur instruction.

Les méthodes de travail de l'Ae ont été mises en place, dès sa création en 2009. Elles ont largement inspiré celles des MRAe à l'occasion de leur création. L'arrêté du 11 août 2020¹⁰ fournit un référentiel des principes d'organisation et de fonctionnement des missions régionales d'autorité

⁸ Décret n° 2021-1345 du 13 octobre 2021 portant modification des dispositions relatives à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme et des unités touristiques nouvelles. L'examen au cas par cas « ad hoc » permet, pour des évolutions limitées de documents d'urbanisme, à la personne publique responsable d'autoévaluer la nécessité de réaliser une évaluation environnementale, cette autoévaluation étant soumise à un avis conforme de l'autorité environnementale. Les élaborations et révisions importantes de documents d'urbanisme sont en revanche soumises automatiquement à évaluation environnementale.

⁹ Les membres associés sont des personnalités qualifiées, choisies en raison de leurs compétences en matière d'environnement et, pour ceux de MRAe, de leur connaissance des enjeux environnementaux de la région concernée.

environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (MRAe) et chaque formation d'autorité environnementale (Ae et MRAe) dispose d'un règlement intérieur publié sur leur site Internet.

Le fonctionnement des autorités environnementales (Ae et MRAe) s'appuie sur plusieurs principes communs : **indépendance** des avis rendus et respect du principe de séparation fonctionnelle¹¹ vis-à-vis des organismes qui préparent, approuvent les projets, plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à leur avis ; **transparence** des différentes étapes d'élaboration des avis et des décisions ; **collégialité** pour la majeure partie des dossiers.

Méthodes et fonctionnement de l'Ae et des MRAe

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

- 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 sur certaines délibérations.

Les projets d'avis ou de décision des MRAe sont préparés par des agents des services régionaux de l'environnement¹², placés sous l'autorité fonctionnelle de leur président.

Après analyse des enjeux, ils sont traités par délégation ou par délibération, sur rapport d'un membre - permanent ou associé - désigné comme « référent » du dossier. Ils sont alors soumis à consultation de tous leurs membres et modifiés le cas échéant, pour prendre en compte leurs réactions ou propositions.

L'apport de la discussion collégiale est déterminant, car elle permet de croiser des expertises ou des lectures complémentaires sur chacun des avis et d'établir progressivement des éléments de réponse stabilisés aux questions de principe.

Ils sont délibérés selon des modalités convenues collégalement, spécifiques à chaque formation, puis mis en ligne sur Internet immédiatement sur les sites suivants :

Ae : <https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html>

MRAe : <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/>

La collégialité des délibérations et le caractère public des avis et décisions dès l'issue des séances, ainsi que la critique publique à laquelle ils sont soumis, constituent vraisemblablement les meilleures garanties en matière d'indépendance et de crédibilité.

Tous les avis portant sur des plans/programmes sont émis dans un délai maximal de trois mois après saisine ; pour les projets ce délai est de deux mois. L'examen au cas par cas et la prise de décision qui le clôt suivent les mêmes principes : pour les plans/programmes, ces décisions sont émises dans un délai de deux mois après saisine de la MRAe.

Le décret 2020-1029 du 11 août 2020 modifiant le décret du 2 octobre 2015 relatif au CGEDD instaure une conférence des autorités environnementales qui s'assure du bon exercice de la fonction d'autorité environnementale. Elle comprend le vice-président du Conseil général de l'environnement et du développement durable qui la préside, les présidents de la formation et des missions régionales d'autorité environnementale ainsi que le commissaire général au

¹⁰ <https://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/notice?id=Bulletinofficiel-0031412&reqId=d1fc4e93-12ac-4dc0-ad91-461ed4a70b44&pos=2>

¹¹ Selon le Conseil d'État, les dispositions de l'article 6 de la directive plans/programmes « ne font pas obstacle à ce qu'une même autorité élabore le plan ou programme litigieux et soit chargée de la consultation en matière environnementale et n'imposent pas, en particulier, qu'une autre autorité de consultation au sens de cette disposition soit créée ou désignée, pour autant que, au sein de l'autorité normalement chargée de procéder à la consultation en matière environnementale et désignée comme telle, une séparation fonctionnelle soit organisée de manière à ce qu'une entité administrative, interne à celle-ci, dispose d'une autonomie réelle, impliquant notamment qu'elle soit pourvue de moyens administratifs et humains qui lui sont propres, et soit ainsi en mesure de remplir les missions confiées aux autorités de consultation par ces dispositions » (CE - Association FNE - 26 juin – 360212).

¹² Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (métropole hors Île-de-France) ; direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie en Île-de-France ; directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement dans les départements d'outremer.

développement durable, représentant le ministre chargé de l'environnement en sa qualité d'autorité environnementale. Ces membres peuvent se faire représenter.

2 – Un fonctionnement respectueux des principes posés par la réforme d'avril 2016

La MRAe de Bourgogne-Franche-Comté (BFC) est formellement installée depuis le 26 mai 2016. Elle mobilise une salle de réunion selon ses besoins à Dijon (DREAL ou DDT 21). Depuis 2020, beaucoup de séances se sont déroulées en visioconférence.

Les modalités de fonctionnement de la MRAe BFC sont définies dans son règlement intérieur adopté le 22 septembre 2020 et publié sur le site Internet.

Les relations de la MRAe avec la DREAL, et tout particulièrement son département évaluation environnementale, sont définies dans une convention actualisée en mars 2021¹³ entre la présidente de la MRAe et le directeur de la DREAL, publiée sur le site Internet.

Les points clés du processus de travail organisé entre les membres permanents ou associés de la MRAe et le département évaluation environnementale de la DREAL défini dans le règlement intérieur et la convention, sont les suivants :

– un tableau de suivi des dossiers est établi par la DREAL qui permet le suivi et le pilotage des modalités de traitement, notamment pour ce qui concerne le respect des délais. Il est mis à jour régulièrement et est partagé entre les membres de la MRAe ; depuis fin 2022 un point hebdomadaire est fait entre la MRAe (présidente et membre permanent) et la DREAL/DEE (cheffe de département et/ou adjointe) pour orienter le traitement des dossiers (avis ciblés, absence d'avis compte tenu du plan de charges...) ;

– un site collaboratif sécurisé (Osmose) sur lequel la DREAL verse les dossiers numérisés que lui ont transmis les demandeurs et auquel les membres de la MRAe ont accès ;

– une forme des avis et décisions prenant en considération les travaux du réseau national des MRAe et de l'Ae, avec un préambule commun à tous les avis et pour les décisions une mention générique sur les recours ;

– un compte rendu écrit de chaque réunion de la MRAe, traçant les décisions prises, adopté formellement par ses membres ;

– une publication des avis et décisions assurée par la MRAe et une notification aux porteurs de dossiers assurée par la DREAL avec une formule de rappel des obligations réglementaires en termes de rendu compte des suites données aux avis.

Au plan national, les autorités environnementales conduisent des travaux en commun pour améliorer et harmoniser leurs avis. Elles ont travaillé en 2022 sur deux thèmes : la consommation d'espaces et la prise en compte des enjeux paysagers, avec des enseignements qui seront partagés dans la synthèse nationale 2022, qui comprendra également un focus sur les PCAET.

Après deux ans d'absence due à la crise sanitaire, l'assemblée générale Ae-MRAe a pu être réunie en 2022 dans un format mixte présentiel et visioconférence. La synthèse Ae/Mrae 2021 a été validée par chacune des instances et publiée sur le site Internet¹⁴.

3 – Le bilan chiffré

La MRAe de Bourgogne-Franche-Comté s'est réunie 24 fois en 2022, dont 18 fois en visioconférence et 6 fois en présentiel à Dijon. Elle a émis 76 avis (70 en 2021), dont 25 sur des plans/programmes et 51 sur des projets, et a statué sur 72 plans et programmes soumis à l'examen au cas par cas et 9 soumis à avis conformes (cas par cas ad hoc – code de l'urbanisme).

Le nombre de saisines est stable sur les dossiers plans programmes soumis pour avis : 34 contre 32 en 2021, 37 en 2020. Il est en baisse sur les examens au cas par cas (81 en 2022 contre 123 en 2021 et 109 en 2020).

¹³ http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/convention_mrae_dreal_bfc-mars2021-signee.pdf

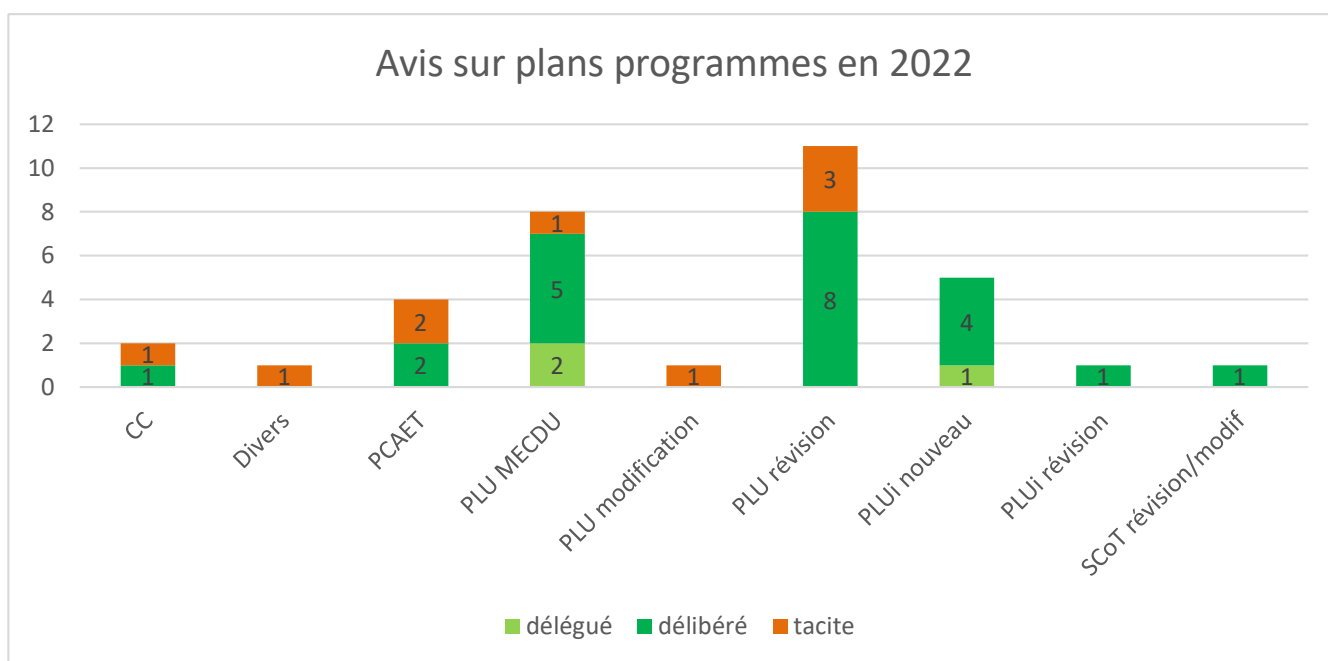
¹⁴ <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/autorites-environnementales-publication-de-la-a924.html>

Les demandes d'avis sur projets sont en augmentation (75 en 2022 contre 64 en 2021 et en 2020) avec 60 % (45 dossiers) de dossiers concernant des projets de production d'énergie renouvelable (13 pour l'éolien, 32 pour le photovoltaïque au sol).

En 2022, les dossiers ayant fait l'objet d'une absence d'avis (« tacite ») ont été plus important en nombre qu'en 2021 – 33 au total (9 sur plans/ programmes et 24 sur projets) au lieu de 26 – et en taux (30 % contre 27 % en 2021 et 24 % en 2020) avec un taux sur les plans programmes de 26 % (19 % de « tacites » en 2021 et 24 % en 2020) et de 32 % sur les projets (31 % de « tacites » en 2021 et 24 % en 2020). Les absences d'avis concernent des dossiers dont les enjeux étaient limités, mais aussi des dossiers, essentiellement des projets, relevant de « tacites contraints » du fait de l'impossibilité de produire un avis dans les délais impartis compte tenu du plan de charges du département évaluation environnementale de la DREAL et des moyens humains disponibles.

Comme les années précédentes, le recours à la délégation a été systématique pour les dossiers de « cas par cas », avec un échange préalable systématique entre les membres pour les décisions de soumission à évaluation environnementale. Certains avis ont également été traités par délégation en 2022 (15 avis dont 4 plans/programmes et 11 projets), pour permettre de tenir les délais de publication, en étant précédé d'échanges électroniques entre les membres et le délégataire sur le projet d'avis, mais en nombre plus limité que les années précédentes (26 en 2021).

Le tableau ci-dessous reprend les statistiques des **avis publiés et des absences d'avis concernant les plans/programmes.**



Les 25 avis émis par la MRAe sur les plans et programmes ont concerné essentiellement des documents d'urbanisme (23 sur 25), soit :

- 1 révision de SCoT¹⁵ (Agglomérations de Beaune, Nuits-Saint-Georges et Gevrey-Chambertin) ;
- 6 PLUi¹⁶ dont 5 élaborations (Grand Sénonais, Porte du Haut Doubs, Pays Riolais, Maconnais Tournugeois, Coeur de Pusaye) et une révision (Grand Chalon), représentant 206 communes et 245 115 habitants au total) ;
- 15 PLU, dont 4 élaborations ou révisions, 4 révisions allégées et 7 mises en compatibilité par déclaration de projet (dont une en procédure commune) ;
- 1 révision de carte communale.

¹⁵ Schéma de cohérence territoriale

¹⁶ Plan local d'urbanisme intercommunal

La MRAe a également adopté 2 avis au titre du code de l'environnement concernant des PCAET¹⁷ (Beaune Côte et Sud, Val de Morteau).

NB : Les 9 dossiers n'ayant pas fait l'objet d'avis concernent l'élaboration, la révision ou la modification de PLU, la modification d'un PLUi, l'élaboration d'une carte communale, l'élaboration d'un PCAET et la révision d'un règlement de boisements.

En 2022, il n'y a eu aucune saisine concernant le Territoire de Belfort.

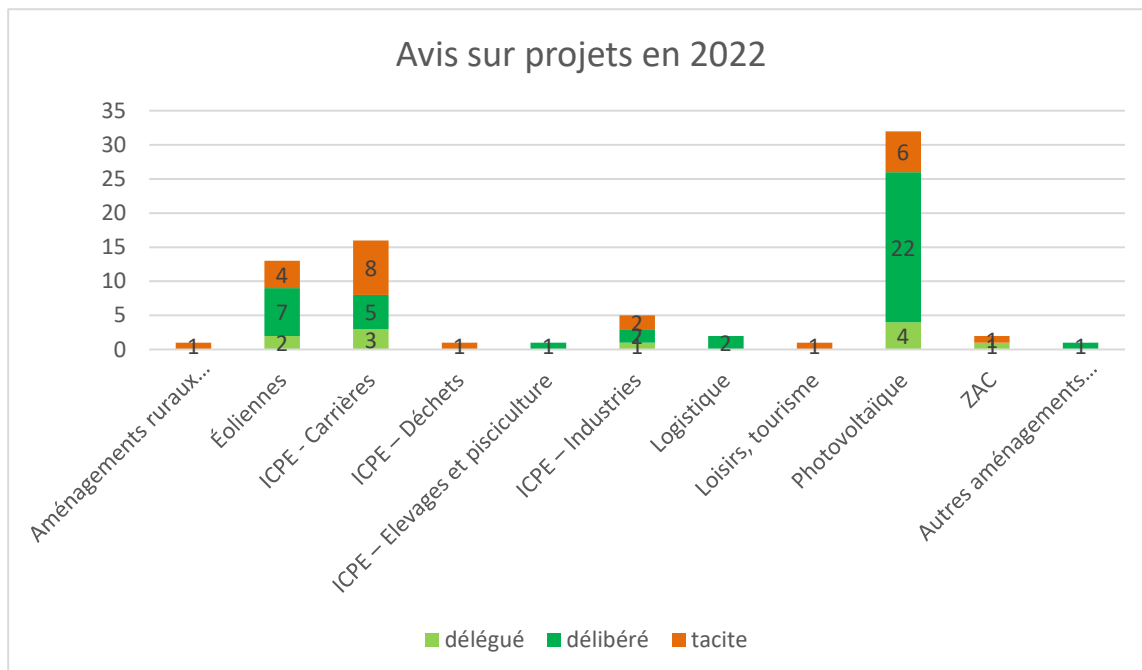
Une analyse des recommandations formulées dans les conclusions ou synthèses des 25 avis conduit à mettre en avant les thématiques les plus fréquemment mentionnées comme suit¹⁸ :

- Consommation d'espaces (13)
- Zones humides (13)
- Assainissement (12)
- Transition énergétique, changement climatique (12)
- Imperméabilisation et gestion des eaux pluviales (11)
- Ressource en eau potable (11)
- Préservation de la biodiversité (8)
- Risque inondation (8)
- Déplacements, mobilités (6)
- Paysage (3)

et sur la méthode :

- Données et inventaires à compléter (12)
- Compatibilité et articulation avec documents de rang supérieur (SRADDET¹⁹, SDAGE²⁰, SCoT) (12)
- Mise en œuvre de la démarche éviter, réduire, compenser (ERC) (10)
- Justification sur foncier à vocation économique (8)
- Justification du projet démographique (6)
- Évaluation des incidences Natura 2000 (6)
- Indicateurs de suivi (4)

Le tableau ci-dessous reprend les statistiques des **avis publiés concernant les projets** :



¹⁷ Plan climat air énergie territorial

¹⁸ La taille de l'échantillon appelle à une certaine prudence statistique mais illustre les tendances

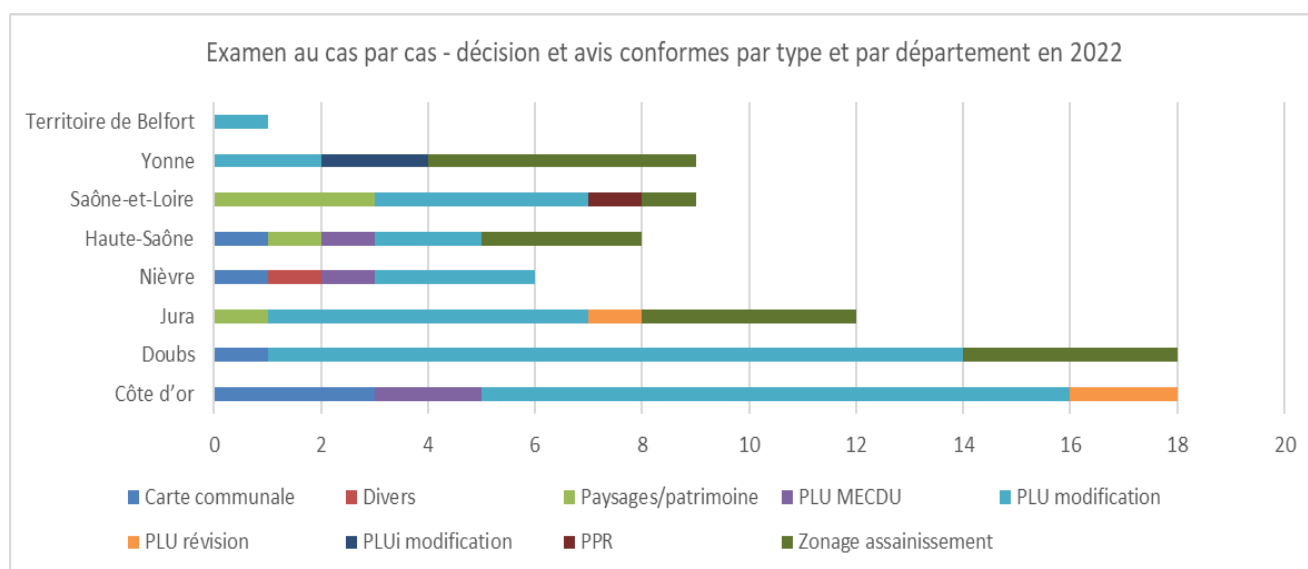
¹⁹ Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

²⁰ Schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau

Les 51 avis sur projets émis par la MRAe ont concerné principalement :

- des projets de production d'énergie renouvelable (35) dont 9 projets de parc éolien et 26 projets de parc photovoltaïque au sol ;
- des projets de carrières (8) ;
- des projets industriels (3) et de logistique (2) ;
- des projets d'aménagement (ZAC, aménagement urbain) (2) ;
- un projet d'élevage.

Le tableau ci-dessous reprend les statistiques des **81 décisions et avis conformes prises au titre de l'examen au cas par cas (72 décisions et 9 avis conformes)** :



Les dossiers ont essentiellement concerné des documents d'urbanisme (51 pour des PLU ou PLUi – élaboration, révision, modification ou mise en compatibilité – et 6 pour des cartes communales) et des zonages d'assainissement (17). À noter une seule demande sur le département du Territoire de Belfort contre 12 l'an dernier.

Après analyse, 75 demandes au cas par cas ont été exonérées d'évaluation environnementale, compte tenu de la nature des enjeux et du faible impact du projet de plan ou programme. Toutefois, les « considérants » de la décision ont été rédigés pour attirer l'attention du porteur de projet sur les aspects nécessitant de la vigilance. Ces décisions ont été prises par délégation à l'un des membres permanents de la MRAe, parfois après échange collégial.

6 dossiers ont fait l'objet d'une décision de soumission à évaluation environnementale (soit 7 % des dossiers examinés contre 8 % en 2021 et 17 % en 2020), prise après délibération au sein de la MRAe sur la base des analyses produites par la DREAL. Elles concernaient 2 cartes communales (élaboration et révision) et 4 PLU (3 modifications et 1 mise en compatibilité par déclaration de projet).

La soumission à évaluation environnementale repose essentiellement sur les enjeux de consommation d'espace, de préservation des zones humides, de biodiversité (trame verte et bleue), de ressource en eau et d'assainissement, de prévention des risques naturels et d'imperméabilisation des sols. Cette analyse qualitative s'appuie sur un nombre relativement réduit de décisions et avis mais se confirme sur plusieurs années.

La MRAe a été saisie de 4 recours gracieux formés contre une décision de soumission à évaluation environnementale (dont une concernait une décision de fin 2021). Les éléments complémentaires produits ont conduit à retirer la décision de soumission dans les quatre cas.

Aucune intervention visant à influencer ou à remettre en cause un avis ou une décision – que ce soit en cours d'instruction ou à l'issue de celle-ci – n'est à relever, ce qui conforte les choix opérés en matière de garantie d'indépendance.

4 - Quelques éléments qualitatifs issus des avis émis

Les avis sur plans et programmes

Les 25 avis sur plans programmes émis par la MRAe BFC en 2022 concernent très majoritairement des documents d'urbanisme (1 SCoT, 6 PLUi, 15 PLU et 1 carte communale). La MRAe a également émis deux avis concernant des PCAET (communauté de communes du Val de Morteau (25) et communauté d'agglomération Beaune Côte et Sud (21)).

Sur les PCAET, les constats de la MRAe rejoignent ceux mis en exergue dans la synthèse nationale, à savoir :

- des objectifs qui restent en retrait par rapport aux trajectoires nationales, avec notamment un manque d'actions visant à réduire les émissions de GES du secteur agricole ;
- une déclinaison en programmes d'actions pas assez opérationnels ni efficaces, avec en particulier peu de liens entre PCAET et documents d'urbanisme ;
- une prise en compte encore insuffisante de la problématique de l'adaptation au changement climatique.

Enfin, la gouvernance et le suivi mériteraient d'être bien définis pour garantir un pilotage efficace permettant de mesurer les écarts (bilan à mi-parcours notamment) et réorienter certaines actions, le cas échéant, pour atteindre les objectifs fixés.

Sur l'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme communaux ou intercommunaux, la MRAe note malheureusement peu d'amélioration dans l'appropriation de la démarche d'évaluation environnementale par les collectivités pour conduire l'élaboration des documents d'urbanisme, en particulier concernant :

- le choix des secteurs d'urbanisation au regard du moindre impact environnemental (diagnostic préalable des zones humides, évitement de zones à enjeux écologiques, prescriptions permettant de garantir des aménagements respectueux de l'environnement...) ;
- l'optimisation pour réduire l'artificialisation et les impacts environnementaux (mobilisation des logements vacants et des friches, renouvellement du bâti, potentialités encore urbanisables des zones U, densités suffisantes, OAP « abouties »...) qui est rarement conduite de façon opérationnelle au-delà des bonnes intentions affichées par les PADD (renforcement de l'armature urbaine, revitalisation des centre-bourgs, préservation des espaces agricoles et des milieux naturels...).

Concernant les documents intercommunaux (SCoT et PLUi), l'évaluation des impacts de différents scénarios de développement en termes d'émissions de gaz à effet de serre (grâce à des outils comme GES PLUi développé par le CEREMA) est rarement faite alors qu'elle permet de conduire la démarche ERC de façon éclairée, en mesurant par exemple les incidences sur la mobilité « contrainte » de la création de logements dans les communes « villages » (parfois 50 % de l'offre nouvelle) qui comportent peu de commerces, services, emplois, équipements...

En 2022, les recommandations faites par la MRAe sur les plans et programmes portent majoritairement sur la consommation d'espaces (cf. zoom sur ce thème fait en fin du présent rapport), les zones humides, l'assainissement et la gestion des eaux pluviales, la lutte contre le changement climatique et la ressource en eau potable.

Tout comme les années précédentes, la prise en compte des enjeux relatifs aux zones humides n'est pas satisfaisante : inventaires non exhaustifs sur les zones prévues d'être ouvertes à l'urbanisation, choix de zones à urbaniser avec des milieux humides sans scénario alternatif d'évitement, compatibilité avec le SDAGE non démontrée, compensation de la destruction renvoyée aux porteurs de projet.

La MRAe relève toujours en 2022 la question de l'adéquation du projet de développement avec les capacités quantitative et qualitative des systèmes d'assainissement existants. Les travaux nécessaires pour traiter les dysfonctionnements impactant notablement les milieux (milieux

karstiques en particulier) et identifiés dans le schéma directeur d'assainissement devraient constituer un préalable à l'ouverture de zones à l'urbanisation. Cette condition est rarement énoncée et mise en œuvre dans le document d'urbanisme. Le besoin de mises aux normes des systèmes d'assainissement non collectif est également un sujet régulièrement pointé par la MRAe.

Tout comme en 2021, la MRAe constate que l'analyse de la vulnérabilité et de l'adaptation au changement climatique n'est pas ou peu traitée dans les rapports d'évaluation environnementale alors que les documents d'urbanisme reposent sur des hypothèses de projection à au moins 10 ans (planification à horizon 2030-2035), en particulier au regard de la ressource en eau. Il apparaît désormais indispensable de prendre en compte les évolutions liées au changement climatique dans l'analyse et la justification de l'adéquation de la ressource avec les besoins projetés (habitat, activités économiques, agricoles, de loisirs...) et des impacts sur les milieux naturels.

Enfin, dans un contexte de nécessaire développement des énergies renouvelables, la MRAe invite les collectivités à mieux s'emparer du sujet dans les documents d'urbanisme, d'échelle intercommunale notamment, pour conduire une démarche globale privilégiant la non consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers (toitures, friches...) et justifiant de secteurs favorables au regard du moindre impact environnemental plutôt que d'appréhender la question principalement sous l'angle de la maîtrise foncière par la commune (forêts communales par exemple) ou de l'opportunité foncière (accord entre un agriculteur et un porteur de projet par exemple).

Les avis sur projets

La MRAe Bourgogne-Franche-Comté a émis 51 avis, dont 35 sur des projets de production d'énergie renouvelable (9 projets de parcs éoliens et 26 projets de parcs photovoltaïques) et 8 sur des carrières ; les autres avis concernent des projets divers (industriels (3) ; zones d'aménagement (2) ; projets logistiques (2) ; élevage (1)).

Sur les 9 avis concernant des projets éoliens, 4 concernent des milieux boisés et 5 des zones de grandes cultures. La préservation de l'avifaune et des chiroptères, notamment les espèces protégées sensibles à l'éolien, constitue un enjeu majeur dans pratiquement tous les dossiers, d'autant plus que les effets sont cumulés avec d'autres projets alentour. La MRAe constate que la démarche d'évitement (choix du site, des variantes d'implantation et de modèles...) et de réduction (bridage notamment) n'est pas conduite de façon aboutie pour garantir des impacts résiduels faibles sur la biodiversité remarquable.

Concernant les projets de parcs photovoltaïques au sol, la MRAe insiste sur l'intérêt de réflexions amont à l'échelle des territoires pour que les choix des sites d'implantation ne résultent pas de démarches d'opérateurs privés basées sur les opportunités foncières (terrains agricoles ou communaux assez souvent) et induisant une consommation d'ENAF substantielle (cf. zoom pages 12 et 13) et avec une prise en compte insuffisante de l'évitement de secteurs à enjeux écologiques (zones humides, boisements et lisières, prairies mésophiles, pelouses sèches...).

Concernant les projets logistiques et les carrières, la MRAe note le manque d'évaluation globale des émissions de gaz à effet de serre induites par le projet, directes et indirectes (transport notamment), prenant en compte l'ensemble du cycle de vie du projet, et de propositions de mesures de réduction volontaristes, au-delà du respect de la réglementation et des normes.

Pour les carrières, la MRAe constate que la justification du projet (avec une augmentation de la production dans un certain nombre de cas) ne repose pas sur des éléments étayés et actualisés en termes de besoins en matériaux sur la zone de chalandise. La MRAe constate une fois de plus en 2022 que l'absence de schéma régional des carrières (SRC) est particulièrement dommageable pour cadrer les besoins en matériaux extraits au strict nécessaire par rapport au recyclage.

Zoom sur la consommation d'espaces dans les documents d'urbanisme et les projets :

Le sujet de la consommation d'espaces agricoles et naturels est un des principaux enjeux environnementaux dans tous les avis émis par la MRAe BFC sur les documents d'urbanisme (25 avis rendus en 2022). Pour les projets, ce sujet ressort là aussi souvent comme un enjeu principal quand il s'agit de projets logistiques et d'aménagement, de projets de nouvelles carrières ou d'extension, et sur certains projets photovoltaïques (consommation d'espaces agricoles). Il fait l'objet de nombreuses recommandations.

Pour ce qui concerne les documents d'urbanisme

La MRAe constate très souvent que les collectivités présentent des projets très éloignés des trajectoires fixées au niveau national et dans le SRADDET. Derrière l'affichage d'un objectif de sobriété foncière, l'examen des documents fait apparaître que les consommations foncières projetées ne sont pas très inférieures à celles constatées dans la période précédente.

Sur les 6 projets de PLUi examinés par la MRAe en 2022 (concernant 206 communes et 245 000 habitants environ avec notamment le Grand Sénonais et le Grand Chalon) la consommation d'espaces projetée est de l'ordre de 1500 hectares sur une période entre 10 et 15 selon les projets examinés. Sur les 4 projets (élaboration ou révision) de PLU examinés concernant une population de 40 000 habitants environ (dont Mâcon 34 000 habitants), la consommation projetée est de 143 ha. Au total ce sont 1 650 ha qui sont prévus d'être consommés (habitat, activités et équipements) sachant que certains documents ne comptabilisent pas certains éléments (constructions en dents creuses, STECAL...). La MRAe est donc amenée à recommander, d'une part, de présenter un état de la consommation passée et prévue exhaustif et précis, et, d'autre part, de revoir la consommation d'espace à la baisse pour assurer la compatibilité avec les objectifs du SRADDET.

Les consommations foncières prévues pour l'habitat se basent sur des hypothèses démographiques généralement beaucoup trop optimistes, en décalage important par rapport aux évolutions constatées sur la période précédente et aux prévisions de l'INSEE ; il n'est pas rare d'avoir des territoires en baisse de -0,5 % par an dans la période précédente qui prennent une hypothèse d'une augmentation de +0,5 % par an pour la période à venir. En ajoutant la prise en compte du desserrement des ménages généralement peu argumentée, il s'ensuit un besoin théorique en logements important.

Les réponses apportées pour répondre à ce besoin ne sont généralement pas satisfaisantes : on observe une vacance importante sur certains territoires de la région BFC, notamment dans les centres-bourgs et il existe aussi généralement un vrai potentiel de densification au sein des enveloppes urbaines ; malgré cela, les projets présentés, qui émergent parfois aux dispositifs de revitalisation urbaine, prévoient de développer une urbanisation en extension sur terre agricole en périphérie des communes (avec des densités correspondant à des lotissements de maisons individuelles).

L'objectif de renforcement des centralités affiché dans les projets de PLU intercommunaux est souvent atténué, voire absent, dans la déclinaison opérationnelle (objectifs par commune, zonages, phasage de l'urbanisation, densités...). Ainsi, la MRAe a constaté dans certains territoires que la répartition des logements à construire entre communes ne prend pas en compte cet objectif et que les OAP ne respectent pas les densités annoncées au PADD.

La MRAE fait donc de nombreuses recommandations visant à justifier ou revoir le projet démographique et le besoin de logements en découlant, à interroger leur répartition territoriale, la mobilisation du parc de logements vacants et des dents creuses, les densités cibles et à réduire la consommation foncière.

Les consommations foncières prévues pour les activités économiques font aussi l'objet de nombreuses recommandations. Le besoin est généralement insuffisamment argumenté notamment pour ce qui concerne les PLU ; sur ce sujet la réflexion devrait être conduite à l'échelle intercommunale, en partant d'un bilan des zones existantes, de leur potentiel résiduel, ce qui n'est jamais le cas.

Le sujet des zones à vocation commerciale mérite une attention particulière au regard de la concurrence, d'une part, avec les commerces existants de centre-ville et, d'autre part, avec les zones commerciales existantes sur les territoires voisins.

Globalement, même si les communes et communautés de communes réduisent de façon importante les zones constructibles par rapport aux anciens documents d'urbanisme, la MRAe constate que les documents présentés aujourd'hui ne limitent pas assez la possibilité d'urbanisation en extension et que le risque est grand qu'ils soient urbanisés les premiers au détriment des opérations de résorption de la vacance et de renouvellement urbain qui sont plus difficiles à mettre en œuvre ; elle émet régulièrement la recommandation de dimensionner au plus juste les possibilités de construction en extension et de prévoir une ouverture conditionnelle (phasage) de ces secteurs en fonction de l'atteinte d'objectifs (réduction de la vacance, constructions en dents creuses...).

La MRAe note aussi le nombre important de déclarations de projet entraînant mise en compatibilité des documents d'urbanisme (8) liées à la réalisation d'un nouveau projet (souvent économique), impliquant une consommation d'ENAF, sans analyse d'alternatives sur le choix de site à l'échelle communale ou intercommunale.

Pour ce qui concerne les projets

Le sujet de la consommation d'espace est bien sûr un enjeu important pour les projets logistiques et économiques dont le choix d'implantation est très souvent lié à la proximité des échangeurs autoroutiers et impacte des terres agricoles de qualité.

Les projets d'énergies renouvelables sont nombreux en BFC (13 saisines dont 9 avis rendus sur projets éoliens, 32 saisines dont 26 avis rendus sur projets photovoltaïques au sol).

Les projets éoliens consomment généralement assez peu de surface (quelques hectares et un peu plus pendant la construction). Les projets photovoltaïques sont plus problématiques au regard de l'enjeu de consommation d'ENAF. Le cumul des surfaces clôturées des 32 projets de parcs présentés en 2022 représente environ 730 hectares, dont 600 concernent des ENAF.

Contrairement aux préconisations nationales (CRE notamment) et régionales (SRADDET) une douzaine se situe sur des terrains agricoles (zonage et/ou usage) avec des surfaces parfois importantes (60 ha) ; les projets agrivoltaïques sont généralement peu aboutis (pâturage ovin, apiculture) et amènent la MRAe à recommander d'approfondir et préciser le volet agricole qui constitue une composante du projet (robustesse du modèle économique, prise en compte en amont dans la conception du parc, convention avec un exploitant...). La MRAe a eu également à traiter quelques projets de parcs photovoltaïques situés en forêt (communale) sans aucune prise en compte de la consommation d'espaces agricoles et naturels. Enfin, la MRAe recommande régulièrement dans les projets et les documents d'urbanisme de privilégier la mobilisation des surfaces déjà artificialisées (toitures, parkings...) qui n'apparaît pas souvent comme une démarche structurée et volontariste.

Zoom sur la prise en compte des avis émis par la MRAe sur les projets photovoltaïques au sol :

La MRAe est sollicitée pour rendre des avis sur des projets photovoltaïques au sol de plus en plus nombreux et de plus en plus importants. Elle a souhaité disposer d'une vision du niveau de prise en compte de ses recommandations et a conduit un travail d'analyse des données sur les projets ayant fait l'objet d'un avis entre 2018 et 2021.

69 projets de centrales solaires développés par 24 sociétés, avec filiale créée pour chacune, ont fait l'objet d'une demande d'avis suite à demande de permis de construire « État » (préfectures de département) durant cette période. Il est effectivement constaté une forte croissance du nombre de projets soumis à avis : 11 en 2018, 14 en 2019, 18 en 2020, 26 en 2021. Cette croissance concerne surtout 4 départements de la région : l'Yonne (15), la Saône-et-Loire (13), la Côte d'Or (12), la Nièvre (12).

Deux chiffres marquent la nature et le poids énergétique des 69 projets :

- les 2/3 des projets concernent des zones d'exploitation agricole, dédiées ou non, ou des zones boisées, en nette augmentation sur les années 2020 et 2021 ;
- parmi les 69 projets, 45 centrales solaires devraient être, compte tenu de leur état d'avancement administratif et opérationnel, mises en service à l'horizon 2023-2024, représentant 21,5 % de l'objectif fixé par le SRADDET de Bourgogne-Franche-Comté en matière de photovoltaïque.

Sur ces 69 projets, 42 ont fait l'objet d'un avis explicite de la MRAe, et l'analyse a porté sur la prise en compte de ces avis par les développeurs et les services de l'État dans l'instruction des dossiers jusqu'à délivrance des permis de construire.

La collecte et l'examen des 37 mémoires en réponse établis par les développeurs, de 18 rapports des commissaires enquêteurs et de 27 arrêtés de permis de construire, aboutit au constat d'une réelle et systématique attention donnée aux avis émis par la MRAe :

1. les mémoires étudiés apportent des éléments de réponses souvent détaillés aux différentes recommandations de la MRAe, en témoignent notamment les rapports des commissaires enquêteurs qui en font le constat ;
2. les rapports des commissaires enquêteurs considèrent les réponses des développeurs comme des engagements dont le respect devient une réserve aux avis favorables émis dans leurs conclusions ;
3. les avis de la MRAe sont visés dans tous les arrêtés de permis de construire ;
4. les mémoires en réponse aux avis de la MRAe sont visés dans 17 arrêtés, et les mesures ERC prévues par les pétitionnaires constituent des considérants dans 15 arrêtés.

5 - Communication

Le bilan d'activité 2021 de la MRAe-BFC a été diffusé par messagerie à l'ensemble des préfets et directeurs des directions départementales des territoires (DDT) de la région, ainsi qu'aux directeurs.

Une présentation a été faite en visioconférence par la présidente en réunion avec les directeurs des DDT et de la DREAL le 16 juin, afin de partager les constats, mais également de saluer les contributions des équipes, que la DREAL mobilise en réseau. L'ancrage territorial est en effet un gage de qualité dans le processus.

À l'initiative de la DREAL, la MRAe a présenté son bilan lors de l'assemblée générale des commissaires enquêteurs de l'ex-région Bourgogne le 11 avril.

La MRAe confirme l'intérêt de ces échanges qui contribuent à expliquer ce qui est attendu en matière d'évaluation environnementale, ainsi qu'à promouvoir le rôle d'expertise et les garanties d'indépendance de la MRAe vis-à-vis des porteurs de projet comme de l'autorité administrative.

6 - Aspects humains et matériels

Le bon exercice de la mission de la MRAe dépend de la capacité du département évaluation environnementale (DEE) de la DREAL à instruire les dossiers et produire les projets de décisions et d'avis de bonne qualité dans les délais impartis.

Une fois de plus, en 2022, la mobilisation des équipes a été forte, malgré les difficultés (absences, articulation difficile avec les procédures ICPE, augmentation du temps passé sur les examens au cas par cas de projets, etc.). Une démarche collaborative de progrès DREAL / MRAe a été conduite au deuxième semestre avec l'appui de La Fabrique à Projets pour identifier et concrétiser des pistes d'amélioration de l'organisation ; elle a permis notamment de travailler sur la capitalisation des recommandations, la rédaction d'avis plus ciblés...

La situation reste cependant très fragile, avec plusieurs mobilités fin 2022 et au premier trimestre 2023 et des difficultés à recruter (entraînant des vacances de plusieurs mois), ce qui induit de fortes tensions dans une équipe de petite taille.

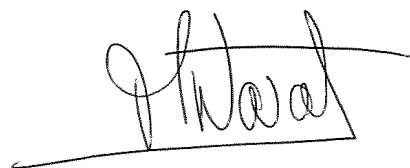
La mise en place par l'IGEDD et le CGDD de formations nationales thématiques en webinaire pour les autorités environnementales (MRAe, Ae, DREAL) a été appréciée.

L'implication des membres permanents et des membres associés a été soutenue, à laquelle il convient d'ajouter la mobilisation d'une assistante qui consacre une part significative de son activité aux deux MRAe relevant de la MIGT Lyon.

Les membres de la MRAe apprécient la convivialité qui préside lors de leurs réunions où participent aussi les responsables du DEE et chargés de mission de la DREAL concernés par des avis. La démarche collaborative a également permis des échanges riches dans une ambiance détendue. Tout cela contribue à un climat de confiance permettant notamment de renforcer la collégialité : toutes les délibérations ont été unanimes et sans qu'il soit nécessaire de procéder à un vote.

Établi par Monique NOVAT et adopté lors de la réunion du 3 avril 2023

Pour publication conforme,
la Présidente de la Mission Régionale d'Autorité Environnementale
Bourgogne – Franche – Comté

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Novat', with a horizontal line drawn underneath it.

Monique NOVAT