RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

MRAe
HAUTS-DE-FRANCE

Principaux enseignements des analyses réalisées en 2021 sur les suites données aux avis de la MRAe Hauts-de-France

Les objectifs de l'étude engagée par la MRAe Hauts-de-France

Une analyse a été réalisée en 2021 à l'initiative de la MRAe Hauts-de-France afin de mieux évaluer la perception et la prise en compte des avis de l'autorité environnementale par les parties prenantes, à savoir le maître d'ouvrage, les bureaux d'études, le commissaire enquêteur, le public, ainsi que par l'autorité décisionnaire dans le cadre de l'approbation du plan ou de l'autorisation du projet. Un stage de six mois en 2021 a ainsi porté sur la perception des avis de la MRAe et leur prise en compte.

Ce travail de stage s'est appuyé sur les enseignements méthodologiques d'une analyse collective des étudiants d'Agroparistech à la fin de l'année 2020 sur 12 dossiers, dans le cadre d'un module « évaluation environnementale et participation du public ».

La méthode suivie pour le travail de stage

L'analyse de 2021 comporte une étude documentaire de 16 dossiers[1] d'avis de l'autorité environnementale relatifs à des projets ou des documents d'urbanisme en 2018 et 2019. Une série d'entretiens semi-directifs avec des agents de l'État, de collectivités territoriales, des maîtres d'ouvrage, des commissaires enquêteurs et des bureaux d'étude intervenus sur cinq dossiers a permis de compléter l'étude documentaire et de recueillir des éléments qualitatifs.

L'étude documentaire a porté sur les mémoires en réponse des maîtres d'ouvrage, les rapports et avis des commissaires enquêteurs, les arrêtés d'autorisation et les documents adoptés après consultation ou enquête publique.

[1] Dix dossiers d'avis de l'autorité environnementale de plans d'urbanisme et six avis projets représentatifs des sujets traités par MRAe.

L'analyse s'est concentrée sur les suites données aux recommandations.
Les recommandations des avis de l'autorité environnementale ont été divisées en trois catégories : celles portant sur la forme de l'évaluation environnementale, celles en lien avec sa qualité, et celles qui visent à faire évoluer le projet sur le fond.

Les réponses apportées à chaque catégorie de recommandation ont été divisées en six groupes selon le niveau de leur prise en compte par le maître d'ouvrage, allant d'une absence de réponse à la recommandation, jusqu'à une complète prise en compte (voir tableau en annexe).

Les principaux enseignements

Une accessibilité des documents parfois difficile

Certains mémoires en réponse du maître d'ouvrage, quand ils sont exigés, rapports du commissaire enquêteur et arrêtés d'autorisation des 16 dossiers n'ont pas été retrouvés, ce qui explique parfois les différences dans le nombre de documents analysés. Les documents nécessaires à l'analyse documentaire n'ont été disponibles en totalité que sur quatre d'entre eux. Lors de l'étude documentaire de 2020, les étudiants ont rencontré des difficultés pour accéder à l'ensemble des pièces pour sept dossiers sur les 12 étudiés.

Ces difficultés sont notamment liées à des documents non encore validés, ou sans facilité d'accès. Ce constat interpelle sur l'accessibilité au public de ces informations.

Des avis attendus, une MRAe encore mal connue

Les entretiens semi -directifs avec des acteurs[2] en lien avec cinq dossiers parmi les 16 étudiés ont fait ressortir plusieurs enseignements sur la perception des avis de la MRAe.
La qualité des avis rendus par la MRAe est généralement saluée. De nombreux acteurs soulignent qu'ils constituent un repère pour identifier les enjeux de santé et environnementaux d'un dossier. Des maîtres d'ouvrage et des bureaux d'étude les jugent parfois trop sévères et déconnectés, avec des recommandations parfois disproportionnées et difficiles à mettre en œuvre pour des raisons budgétaires. Une difficulté à percevoir les enjeux prioritaires a également été relevée, ainsi qu'un besoin de hiérarchie dans les recommandations.

La méconnaissance quasi-générale du fonctionnement et de l'organisation de la MRAe est soulignée par la quasi-totalité des personnes rencontrées. L'absence de contacts directs entre les acteurs du dossier et la MRAE est regrettée.

[2] Deux maîtres d'ouvrage, deux représentants de bureaux d'étude, trois commissaire-enquêteur, et trois agents de l'État de services instructeurs ont été rencontrés. Un échange téléphonique avec un service de l'État, et un échange par écrit avec un commissaire-enquêteur ont également complété l'étude.

L'avis de l'autorité environnementale est par ailleurs attendu, même si la façon de le lire est bien différente. Certains lisent avec attention le corps de l'avis, quand d'autres le font uniquement pour la synthèse. Parfois l'avis est lu uniquement au sein des services du porteur de projet, et ne parvient pas jusqu'au niveau des décideurs (élus ou dirigeants d'une société).

Des recommandations visant à modifier le projet ou le plan d'urbanisme peu suivies d'effet

Les mémoires en réponse de maîtres d'ouvrage de cinq projets et de deux plans d'urbanisme faisant partie du corpus de dossiers étudiés ont pu être trouvés. Les suites données aux 208 recommandations de ces sept dossiers ont été examinées. L'ensemble des recommandations de ces dossiers ont été classées en trois catégories : celles portant sur la forme, celles relatives à la qualité ou au contenu de l'évaluation environnementale, et celles visant à modifier le projet ou le plan d'urbanisme.

L'étude montre que 13 % des recommandations destinées à faire évoluer le projet ou le plan d'urbanisme sont prises en compte entièrement ou en partie par les maîtres d'ouvrage dans leurs mémoires en réponse (voir tableau annexé). Ce chiffre est de 27 % pour les recommandations en lien avec la qualité de l'évaluation environnementale, et de 15 % pour les recommandations de forme sur le dossier d'évaluation environnementale.
Les autres réponses du maître d'ouvrage aux recommandations n'offrent pas de garantie, ne les prennent pas en compte, ou ne les suivent pas. Il apparaît donc que les recommandations relatives à une évolution du projet ou du document d'urbanisme sont les moins prises en compte par les maîtres d'ouvrage.

Concernant l'analyse documentaire d'étudiants d'Agroparistech à la fin de l'année 2020, sur 12 dossiers, dix avaient fait l'objet d'un mémoire en réponse, et quatre d'entre eux remettaient en question la pertinence de certaines recommandations.

Neuf avis de commissaires-enquêteurs, avec des réserves ou des recommandations, ont été étudiés en 2021 afin d'évaluer la prise en compte de l'avis de la MRAe. Deux d'entre eux ne reprennent aucune recommandation de la MRAe, et un autre invite le pétitionnaire à prendre en compte les remarques de la MRAe dans son ensemble sans davantage de détail. Dans les six rapports restants, dix recommandations de la MRAE, pour faire évoluer le projet ou le document d'urbanisme, ont été reprises, ainsi que trois recommandations sur la forme, et trois autres sur la qualité de l'évaluation environnementale.

L'analyse collective de fin 2020 montre que, sur onze rapports de commissaire enquêteur étudiés, un seul ne fait pas référence à l'avis et ne reprend pas d'éléments qu'il contient. Les autres reprennent tout ou partie des recommandations.

Enfin, six plans d'urbanisme adoptés par une collectivité ont pu être analysés en 2021. Parmi eux, douze recommandations de la MRAe ont été reprises dans les autorisations. Dans trois documents sur les six, l'arrêté municipal ou intercommunautaire d'adoption du plan d'urbanisme ne fait aucune référence à l'avis de la MRAe, ni dans les visas, ni dans les « considérants », ni dans le corps de l'arrêté.

Des pistes d'évolution afin d'améliorer la prise en compte des avis de l'autorité environnementale

La MRAe souhaite améliorer la connaissance et la prise en compte de ses avis. Parmi les pistes évoquées par le travail de stage, complétées par un groupe de travail interne à la MRAe et au pôle d'appui de la DREAL:

- l'ajout d'un encadré en préambule de la synthèse des avis de l'autorité environnementale, pour expliciter que la MRAe rappelle dans la synthèse les recommandations les plus importantes;

- une communication active auprès des partenaires de la MRAe lors de temps forts;

- la rédaction d'une note annuelle en se focalisant davantage sur le fond des dossiers traités et les recommandations globales que la MRAe aimerait faire parvenir aux parties prenantes. La note permettrait de faire le bilan de suivis thématiques selon les enjeux du territoire;

- la participation à diverses réunions associant une ou des parties prenantes de l'évaluation environnementale. Au cours de ces réunions, la MRAe pourrait à la fois faire un point sur l'actualité réglementaire, expliquer ses missions, son fonctionnement, ses attentes et répondre aux questionnements des parties prenantes;

- la rédaction de notes courtes, synthétiques et pédagogiques à l'attention des maîtres d'ouvrages et de leurs bureaux d'études afin de les informer d'attentes de la MRAe.

Annexe

Types de réponses / Types de reco	Reco sur la forme	Reco sur l'évaluation environnementale	Reco pour faire évoluer le projet ou le PP	Total	Pourcentage
Absence de réponse	1	14	10	25	10 %
Réponse ne prenant pas en compte la reco	3	27	**34**	**64**	**30,8 %**
Réponse ne prenant pas en compte la reco mais justifiée	2	15	18	35	16,8 %
Réponse prenant en compte la reco mais aucune garantie	10	20	11	41	19,7 %
Réponse prenant en compte la reco insuffisamment et/ou partiellement	1	8	5	14	6,7 %
Réponse prenant en compte la reco	2	21	6	**29**	**14 %**
Total	19	105	84	208	100 %

CARACTÉRISATION DES RÉPONSES DES MAÎTRES D'OUVRAGES

Répartition des 6 types de réponses des maîtres d'ouvrages en fonction des 3 types de recommandations

Source : Stage sur les suites données aux avis de la MRAe Hauts-de-France - 2021.