



Mission régionale d'autorité environnementale
Hauts-de-France

**Bilan 2019
de la
MRAe Hauts-de-France**

**Contribution au rapport
d'activité 2019 de l'Ae et des
MRAe**

septembre 2020

La MRAe Hauts-de-France a été créée par arrêté le 12 mai 2016, et a été officiellement installée à Lille le 27 juin 2016 (voir rappel de la réforme de 2016 en annexe 1).

Suite à la La décision du Conseil d'État n°400559 du 6 décembre 2017, annulant les dispositions du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 en tant qu'elles maintenaient le préfet de région comme autorité environnementale, la MRAe a continué de rendre des avis sur les projets comme en 2018 dans l'attente d'un nouveau décret qui n'était pas encore sorti fin 2019. Cette année a été marquée par la poursuite de la croissance des dossiers d'avis, tant plans-programmes que projets.

I – Présentation de la MRAe

En 2019, la MRAe Hauts-de-France était composée de

- membres permanents issus du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) : Mme Patricia Corrèze-Lénée, présidente, M. Étienne Lefebvre (membre permanent titulaire), remplacé en mai 2019 par M. Philippe Gratadour, et Mme Agnès Mouchard (membre permanente suppléante) ;
- membres associés : deux titulaires : M. Philippe Ducrocq et Mme Valérie Morel, et une suppléante : Mme Denise Lecocq.

Un aperçu des compétences des membres de la MRAe est donné en annexe 2 au travers d'un bref résumé de leurs CV respectifs.

En septembre 2019, un chargé de mission recruté par le CGEDD, M. Pierre Noualhaguet, est venu renforcer l'équipe de la MRAe. En appui auprès des membres, il a vocation à être membre délibérant après évolution des textes régissant le fonctionnement du CGEDD.

Tous les membres de la MRAe ont renseigné une déclaration d'intérêt (non publique). Lorsqu'un membre de la MRAe estime être dans un cas de conflit d'intérêt potentiel pour un dossier, il en informe ses collègues préalablement au début de la séance. Sa voix ne compte alors pas pour le quorum. Ceci s'est produit une fois en 2019.

II – Fonctionnement de la MRAe

→ Les relations avec la DREAL, des évolutions en 2019

Pour rappel, une convention du 28 juin 2016, signée après présentation pour avis en commission technique paritaire (CTP) de la DREAL, précise les relations entre la DREAL et la MRAe.

La MRAe s'appuie sur le service Information, Développement Durable et Evaluation Environnementale (IDDEE) de la DREAL Hauts-de-France, dont l'adjointe à la cheffe du service, qui se consacre au bon fonctionnement de l'appui à la MRAe, et dont les agents du pôle Autorité environnementale notamment sont placés sous l'autorité fonctionnelle de la présidente de la MRAe. Les agents sont répartis entre le siège de la DREAL à Lille (y sont présents l'adjointe à la cheffe du service IDDEE et la responsable du pôle, six chargés de mission et deux assistantes fin 2019), et les locaux à Amiens (l'adjointe de la responsable du pôle, cinq chargés de mission et une assistante fin 2019).

Les agents du pôle Autorité environnementale instruisent les dossiers relatifs aux plans-programmes ainsi que les projets, y compris ICPE industrielles depuis septembre 2019.

Suite à la décision du Conseil d'État du 6 décembre 2017 ayant conduit la MRAe à être saisie de l'ensemble des avis projets pour les Hauts-de-France, les agents en charge de l'appui à la MRAe sont restés les interlocuteurs responsables de la mise à disposition de l'ensemble des éléments nécessaires au bon fonctionnement de la MRAe pour les avis projets, dont certains n'étaient pas instruits par le pôle Autorité environnementale. La nouvelle organisation sur les avis projets dessinée courant 2018 entre la direction de la DREAL et la MRAe s'est mise en place en janvier (pour les aménagements urbains) et en septembre 2019 (pour les ICPE industrielles). Désormais, l'instruction des avis projets est concentrée au sein du pôle Autorité environnementale.

Le bon dimensionnement des moyens du pôle Autorité environnementale est une des conditions importantes d'un bon fonctionnement de la MRAe.

Le pôle Autorité environnementale a eu l'ensemble de ses postes de chargés de missions pourvus durant toute l'année 2019. En septembre 2019 sont arrivés deux nouveaux chargés de mission, un à Lille, l'autre à Amiens, et une nouvelle assistante à Lille. Les sollicitations auprès du secrétariat du pôle Autorité environnementale de la DREAL ont encore augmenté, puisque depuis le mois de septembre, c'est lui qui assure la mise en ligne de l'ensemble des productions de la MRAe, alors que cette tâche était précédemment assurée par le bureau de la communication du CGEDD. La situation du secrétariat est une préoccupation partagée par la MRAe et par la DREAL .

L'année 2019 a vu une augmentation significative du nombre de saisines sur les avis plans et programmes - non compensée en temps de travail par la baisse constatée des saisines de cas par cas, beaucoup plus simples et rapides à instruire - ainsi qu'une augmentation des saisines sur les avis projets. De plus, les avis plans-programmes ont concerné un plus grand taux de dossiers complexes et lourds à instruire comme les SCoT et les PLUi, ce qui a encore accentué la charge de travail du pôle Autorité environnementale déjà en tension en 2018.

→ Les principes de fonctionnement de la MRAe

La MRAe fonctionne selon le principe général d'une réunion en présentiel tous les quinze jours, alternativement à Lille et à Amiens. Afin de mieux étaler la charge de travail des agents instructeurs, des réunions intermédiaires, sous forme de réunions téléphoniques, peuvent être organisées les semaines sans réunion physique.

En raison d'une augmentation continue du nombre d'avis à traiter, comme en 2018 il a été nécessaire d'organiser des réunions en présentiel à une semaine d'intervalle, à quatre reprises en 2019.

De même, s'il a été acté que les réunions en conférence téléphonique ne traitaient pas a priori de dossiers d'avis, plus complexes à délibérer sous ce format qu'en réunions en présentiel, il a cependant été nécessaire de statuer sur des avis en réunions téléphoniques à plusieurs reprises.

Les membres de la MRAe ont maintenu le principe de prioritairement délibérer collégialement en réunions. En 2019, les membres de la MRAe se sont ainsi retrouvés pour délibérer collégialement sur 41 séances, 29 fois en réunions physiques à Lille ou Amiens, 12 fois en réunions téléphoniques.

Néanmoins, en raison de la croissance très importante du nombre d'avis à délibérer en séances, qui s'est amplifiée encore en 2019, il a été nécessaire d'avoir recours à la possibilité de confier à un des membres permanents de la MRAe¹ le soin de statuer sur des dossiers d'avis², après échange par mail entre tous les membres (il est question alors de dossiers traités par délégation), ceci afin :

- d'avoir des ordres du jour des séances compatibles avec de bonnes conditions de délibération ;
- de gagner un peu de souplesse dans les délais de production des avis, les échéances de dossiers en délégation pouvant être postérieures aux dates des séances en présentiel.

De même, afin de faire face à l'afflux de dossiers, il a été décidé collégalement fin mars de simplifier l'instruction des modifications de PLU.

Toujours en raison du volume de dossiers à traiter, la MRAe a dû se résoudre à rendre en 2019 davantage d'avis tacites qu'en 2018. Néanmoins, en conformité avec ce qui avait été décidé en 2017, les principes suivants ont été suivis : éviter les avis tacites sur des dossiers dont la MRAe a demandé la soumission à évaluation environnementale ; choisir les avis tacites par délibération collégiale sur la base d'une grille d'analyse du dossier établie par la DREAL, permettant de juger des enjeux environnementaux du territoire et du dossier.

→ L'organisation des travaux de la MRAe

Les réunions en présentiel sont quasiment toutes assurées par deux membres permanents et deux membres associés de la MRAe³, et se passent généralement en présence de deux ou trois agents de la hiérarchie de la DREAL (service IDDEE/pôle autorité environnementale) placées sous l'autorité fonctionnelle de la présidente de la MRAe⁴, présentes pour répondre aux questions de la MRAe. Un agent instructeur de la DREAL peut assister aussi à tout ou partie de la séance, dans le but de permettre une meilleure compréhension par les instructeurs de la DREAL des modes de travail de la MRAe et de ses attentes. Cette possibilité a peu été utilisée en 2019, en raison de la charge de travail des agents, ce qui n'est pas satisfaisant.

Si les séances sont consacrées essentiellement à la planification des séances et de l'examen de dossiers, à la répartition de leur coordination entre les membres de la MRAe et aux délibérations sur les avis et les cas par cas, des temps dédiés sont régulièrement prévus pour travailler sur les méthodes et l'amélioration continue du fonctionnement de la MRAe.

Ainsi, en 2019 :

- une réunion d'échange avec l'ensemble de l'équipe du pôle a été organisée le 22 janvier ;
- la MRAe a rencontré la cheffe du service risques le 19 février ;
- une tournée en baie de Somme le 23 octobre a été organisée autour de divers dossiers traités par la MRAe : projets éoliens, carrières, PLU, problématique du trait de côte, ...

¹ Décision de la MRAe du 29 novembre 2017 modifiée portant exercice de la délégation prévue à l'article 17 du décret n° 2015-1229 du 2 octobre 2015 modifié relatif au Conseil général de l'environnement et du développement durable.

² Voir le nombre de dossiers au III-statistiques.

³ Il est rappelé que le quorum pour la prise d'une décision délibérée collégalement par une MRAe est de deux : un membre permanent et un membre associé.

⁴ Dont la liste est précisée à l'article 2 de la convention signée le 28 juin 2016 entre le DREAL et la présidente de la MRAe.

III – Activité de la MRAe sur les plans-programmes

→ Les statistiques relatives aux plans-programmes

Les chiffres principaux de l'activité relative aux plans programmes en 2019 sont les suivants :

Tableau n°1 : statistiques pour les cas par cas plans-programmes

| Nombre de cas par cas | Non soumis à EES | Soumis à EES | Total des dossiers instruits | Délibéré collégalement | <i>dont recours gracieux suivi d'une décision de non-soumission</i> | <i>dont recours gracieux suivi d'un maintien de la décision de soumission</i> |
|---|------------------|--------------|------------------------------------|------------------------|---|---|
| Elaboration ou révision de PLUi | 3 ⁵ | 7 | 10 | 10 | 0 | 0 |
| Elaboration ou révision de PLU ou POS | 33 | 25 | 58 | 58 | 1 | 1 |
| Mises en compatibilité dont : PLUi POS ou PLU | 10 1 9 | 6 0 6 | 16 1 15 | 16 | 1 | 1 |
| Modifications de PLU ou PLUi dont : — PLUi — POS ou PLU | 66 3 63 | 8 2 6 | 74 5 69 | 74 5 69 | 1 0 1 | 1 1 0 |
| Cartes communales | 2 | 1 | 3 | 3 | 0 | 0 |
| Elaboration ou révision de zonages d'assainissement | 27 | 1 | 28 | 28 | 0 | 1 |
| Modification de zonage d'assainissement | 0 | 0 | 0 | 0 | - | - |
| Autres ⁶ | 5 | 0 | 5 | 5 | 0 | 0 |
| Total | 146 | 48 | 194 | 194 | 3 | 4 |

On constate une diminution du nombre de cas par cas plans-programmes traités, après une augmentation continue depuis 2016. Au total, le nombre de décisions de cas-par-cas a diminué d'un peu plus d'un tiers (36%) par rapport à l'année 2018, mais reste supérieur au niveau de 2017 (153 cas-par-cas)⁷.

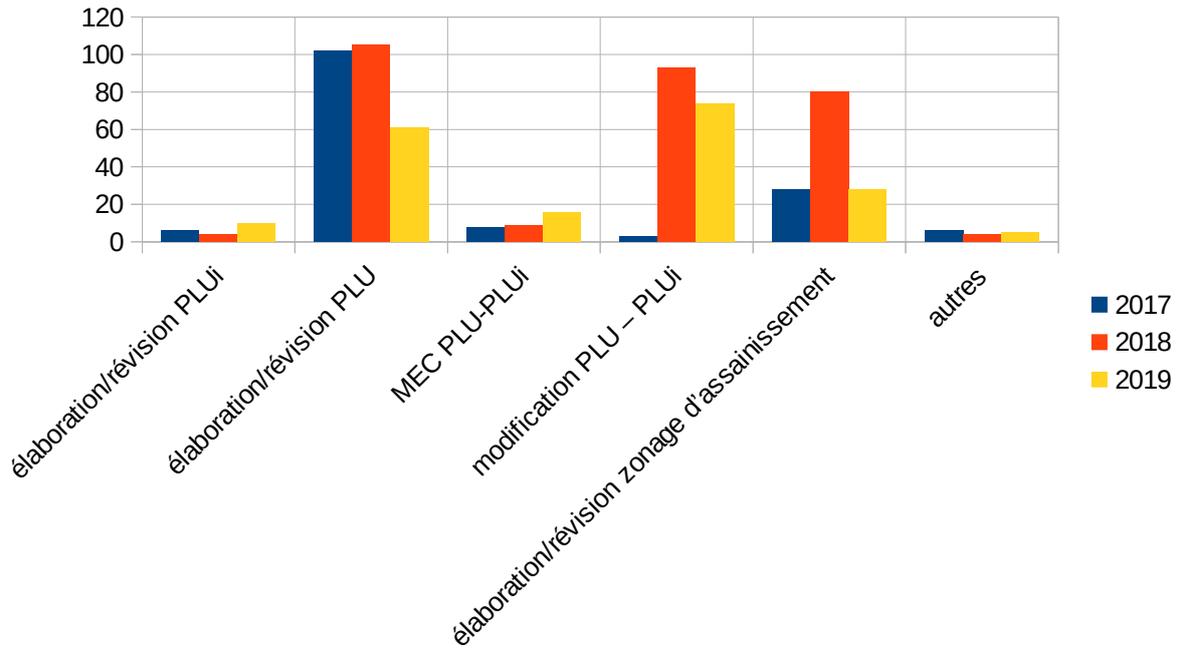
5 Correspondant aux 3 révisions de PLUi reçues.

6 Il s'agit de 3 aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP), d'une modification du programme opérationnel FEDER-FSE-IEJ Nord-Pas-de-Calais 2014-2020 et d'un SAGE.

7 Avaient été constatées :

- entre 2016 et 2017, une augmentation de 25 % du volume annuel de décisions , en extrapolant sur une année le nombre de dossiers 2016 qui avait vu la création de la MRAe en cours d'année,
- une multiplication par deux du nombre de dossiers entre 2017 et 2018.

Evolution du nombre de cas par cas plans-programmes de 2017 à 2019



Cette diminution est due essentiellement à celle du nombre de dossiers de cas-par-cas d'élaboration ou de révision de zonages d'assainissement, qui avait quasiment triplé en 2018 par rapport à 2017⁸. On constate aussi une baisse du nombre de cas-par-cas d'élaboration ou de révision de PLU, ou de cartes communales, contre une hausse par contre des dossiers de PLUi. Le nombre de modifications de PLU reste élevé, et le niveau des mises en compatibilité similaire à celui de 2018.

Le taux global de soumission à évaluation environnementale est légèrement remonté par rapport à 2018 : près de 25 % contre 22 % en 2018 (mais 26 % en 2017). Cette augmentation est due à :

- la part plus élevée de PLUi en élaboration ou en révision dans le nombre total de dossiers à traiter (7,1% en 2019 contre 1,3 % en 2018), alors que leur taux de soumission atteint 70 % (75 % en 2018), soit un pourcentage largement supérieur à celui des autres dossiers ;
- un taux de soumission des PLU en élaboration ou en révision qui croît légèrement, 41 à 43 %;
- une baisse de la part des zonages d'assainissement, peu soumis à évaluation environnementale en général (3,5 % soumis en 2019 contre 7,5 % en 2018)

Le nombre total de recours gracieux recule par rapport à 2018 (et 2017), et la part de recours suivis d'une décision de non-soumission augmente.

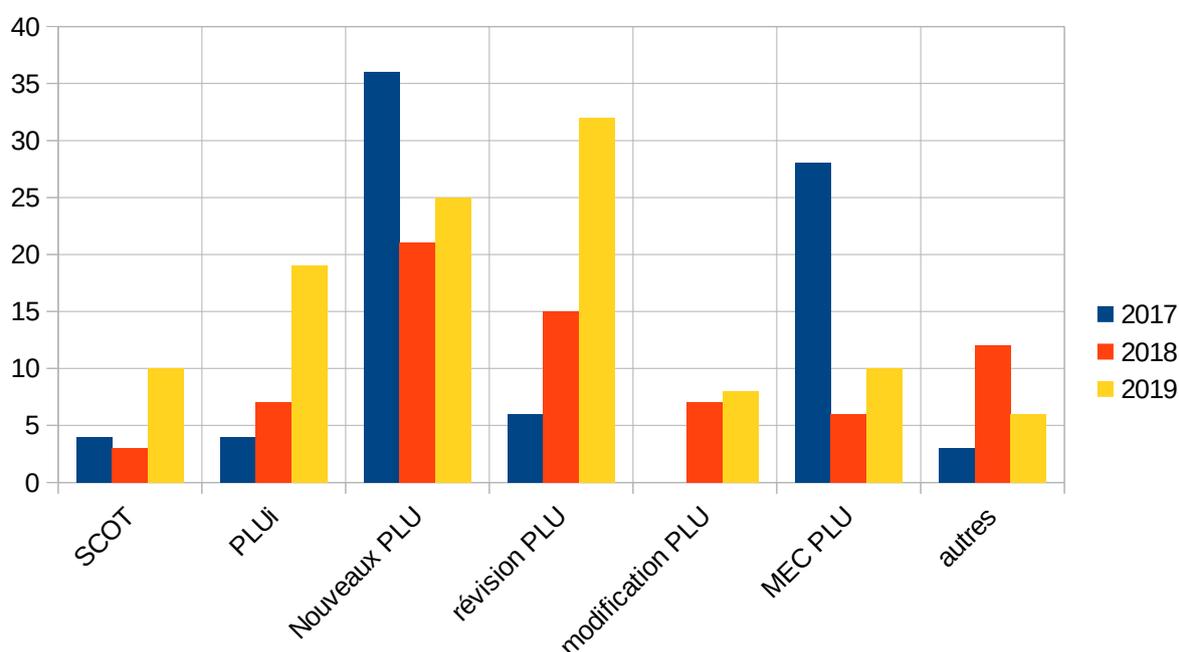
⁸ Il y avait eu de nombreux dossiers de révision de zonages d'assainissement en particulier sur le territoire d'un syndicat dans l'Aisne, et le nombre de nouveaux zonages avait également doublé, un très gros syndicat d'eau et d'assainissement ayant décidé de définir des zonages d'assainissement sur les nombreuses communes dont il gère l'assainissement et qui en était dépourvues

Tableau n°2 : statistiques pour les avis plans-programmes

| Nombres d'avis | SCoT | PLUi | Nouveaux PLU | Révision d'un PLU | Modification d'un PLU | MEC ⁹ PLU | Autres ¹⁰ | Total | Évolution 2019/2018 |
|------------------------------|------------------|------------------------|--------------|-------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|------------|---------------------|
| Délibérés | 10 ¹¹ | 16 | 13 | 25 | 2 | 9 | 5 | 81 | +55 % |
| Délégués | 0 | 2 | 2 | 6 | 1 | 0 | 1 | 12 | +50 % |
| Total avis explicites | 10 | 18 | 15 | 31 | 3 | 9 | 6 | 93 | +55 % |
| Avis tacites | 0 | 1 | 10 | 1 | 5 | 1 | 0 | 19 | +46 % |
| Total avis | 10 | 19¹² | 25 | 32 | 8 | 10 | 6 | 112 | +53 % |
| <i>Evolution 2019/2018</i> | +233 % | +171 % | + 19 % | +120 % | +14 % | +67 % | -50,00 % | +53 % | |

L'avis tacite correspond au cas où la MRAE n'a pas rendu d'avis, ce qui ne bloque néanmoins ni la consultation du public (qui est informé de cette absence d'observations), ni les autres procédures.

Evolution du nombre d'avis plans-programmes de 2017 à 2019¹³



Pour ce qui concerne les avis plans-programmes, par rapport au bilan de l'année 2018, on note :

— une forte augmentation du nombre d'avis rendus, et notamment d'avis portant sur des dossiers complexes (dossiers d'urbanisme intercommunaux, plan-programme

⁹ Mise en compatibilité

¹⁰ 1 PCAET, le plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD), 1 révision de PDU, 2 SAGE, 1 réglementation de boisement

¹¹ Dont 8 révisions, et 1 nouveau.

¹² Nouveaux PLUi, sauf l'avis tacite qui concernait une modification.

¹³ En 2017, il y a eu 28 avis de mise en compatibilité de PLU en comptant les 19 avis rendus, un par commune, relatifs aux mises en compatibilité liées au projet MAGEO (mise à grand gabarit de l'Oise), ce qui explique le pic exceptionnel (avec un tronc commun aux 19 avis et des avis par commune simplifiés par rapport à la norme habituelle, ce qui rend la comparaison entre années difficile sur ce point).

intercommunal ou régional) : triplement du nombre de SCoT, quasi triplement du nombre de PLUi, premier PCAET, plan de déplacements urbains, plan régional de prévention et de gestion des déchets.

— une augmentation des avis rendus par délégation (+50%). Les raisons de cette évolution ont déjà été expliquées. 87 % des avis restent délibérés collégalement, ce taux étant même très légèrement supérieur à celui de 2018 ;

— une nouvelle augmentation du nombre d'avis tacites en 2019, après celle survenue en 2018, leur proportion restant similaire à celle de 2018, même légèrement inférieure (16,9 % contre 17,8 % en 2018).

Comme en 2018, la MRAe rend pour partie des avis qu'elle dénomme ciblés¹⁴, qui peuvent néanmoins concerner un nombre d'enjeux élevé (en général systématiquement : consommation d'espace, biodiversité et Natura 2000, eau, risques naturels, souvent paysages, et régulièrement impacts liés aux déplacements, nuisances et pollutions, énergie et climat). Cependant, du fait du nombre de SCoT et PLUi sur lesquels elle aborde l'ensemble des thématiques, cette part d'avis « ciblés » s'est réduite.

En synthèse sur les plans-programmes, si la MRAe a rendu 194 décisions, soit un tiers de moins qu'en 2018, son activité a néanmoins fortement augmenté en 2019, du fait de l'augmentation de moitié du nombre de dossiers d'avis sur plans-programmes reçus (112 contre 73), avec une complexification de ces dossiers en raison de l'augmentation des documents intercommunaux. Le pôle autorité environnementale de la DREAL et la MRAe y ont fait face en s'attachant à privilégier les avis délibérés collégalement (plus de 87%) et sans augmenter le taux d'avis tacites, en le diminuant même légèrement.

Pour ce qui concerne les cadrages préalables, la MRAe a privilégié le principe des réunions de cadrage avec les maîtres d'ouvrage et a mandaté le service de la DREAL sur quatre cadrages.

→ Les motivations de soumission des cas par cas et leur impact

La MRAe a décidé de soumettre à évaluation environnementale plus de 25 % des dossiers de « plan-programme » dont elle a été saisie. Ces décisions de soumissions ont concerné essentiellement les dossiers de PLU et PLUi en élaboration ou en révision : ils représentent près de 67 % des décisions de soumission, et leur taux de soumission s'élève à 47 %, notamment du fait de la part des PLUi supérieure à celle de l'année passée.

Les causes principales de décision de soumission sont similaires à celles des années passées :

- des interrogations sur une consommation d'espace élevée, et d'autant plus si elle concerne des zones de prairies ; cette motivation est présente quasiment à chaque fois qu'il y a soumission ;
- des urbanisations prévues sur des zones à risque d'inondation (notamment aléa moyen à fort de remontée de nappes, fond de talweg,...) ;
- une insuffisance ou un doute sur la protection d'espaces naturels, sensibles à divers titres (zones humides, espèces protégées, corridors biologiques, etc.).

¹⁴ Un avis complet traite de tous les enjeux environnementaux quel que soit leur niveau d'importance, tout en pouvant le faire de façon proportionnée : les enjeux peu importants peuvent ainsi n'être que rapidement abordés. Un avis ciblé ne traite que des enjeux considérés par la MRAe comme les plus importants.

Moins couramment, les motivations peuvent concerner :

- une urbanisation en périmètre rapproché de protection de captage ;
- des capacités d'assainissement et d'alimentation en eau potable à vérifier au regard des évolutions de population projetées ;
- la protection du patrimoine ou des paysages ;
- des risques technologiques ou de sols pollués qui paraissent insuffisamment pris en compte.

Et parfois :

- des interrogations sur la prise en compte des nuisances sonores ;
- un besoin d'approfondir la stratégie en matière de mobilité et déplacements.

Pour ce qui concerne les zonages d'assainissement, pour lesquels il est souvent prévu le développement de l'assainissement non collectif, la MRAe s'attache notamment à vérifier l'aptitude des sols à accueillir des filières de traitement des eaux usées domestiques individuelles. Le seul cas de soumission en 2019 est motivé en particulier par la nécessité d'étudier des solutions adaptées à la situation du territoire.

La rédaction de la décision est centrée sur les enjeux ayant motivé la soumission, et permet d'orienter le pétitionnaire, notamment dans la réalisation de son évaluation environnementale.

La MRAe demande à la DREAL de se tenir à la disposition des pétitionnaires pour leur expliquer les décisions de soumission, en particulier dans les cas où une amélioration du projet (ou des explications à fournir) permettrait de lever les difficultés.

Au cours de l'année 2019, plusieurs exemples ont montré l'impact positif des décisions prises par la MRAe sur l'évolution du contenu de projets de PLU. Ces évolutions ont été constatées :

— soit dans le cadre d'un recours gracieux, dans lequel la collectivité expose les modifications qu'elle entend apporter à son projet. Si l'évolution répond aux problèmes soulevés par la MRAe, la décision de soumission est levée. Sur sept recours gracieux examinés par la MRAe, trois ont été suivis d'une décision de non soumission à évaluation environnementale, soit suite à des compléments d'information apportés sur le contenu du PLU relatifs notamment à la prise en compte des enjeux identifiés dans la décision de soumission, soit suite à des modifications prenant en compte les motivations de la MRAe pour la soumission ;

— soit dans le cadre de nouvelles demandes d'examen au cas par cas sur des projets ayant évolué pour lever les insuffisances liées à certains enjeux ayant motivé la soumission, ou présentant des études complémentaires permettant de conclure à l'absence d'impact.

On notera ainsi par exemple une modification de PLU où a été réinscrite dans une orientation d'aménagement et de programmation une coulée verte initialement disparue, ou une mise en compatibilité de PLU où des garanties sont apportées sur la protection de la zone classée en N.

A contrario, malheureusement, la MRAe a pu constater à de nombreuses reprises que, dans l'évaluation environnementale qui suit la décision de soumission, des enjeux pourtant explicitement signalés dans cette dernière ne sont même pas étudiés, par exemple sur des pollutions de sols. Il y a même eu un cas où la surface artificialisée, objet de la soumission, a augmenté largement après évaluation environnementale.

→ Les enseignements à retirer des avis plans-programmes

Les points suivants ont été soulignés très régulièrement par la MRAe en 2019 dans ses avis sur les documents d'urbanisme, qui constituent l'essentiel de son activité sur les plans-programmes :

- l'absence ou le caractère vague des résumés non techniques des évaluations environnementales stratégiques, le manque d'iconographie permettant une meilleure compréhension par le public ;
- l'absence d'objectifs clairement définis et d'indicateurs de suivi ;
- les carences de l'analyse de l'articulation du « plan-programme » avec les différentes planifications environnementales¹⁵, notamment l'insuffisance de ces analyses vis-à-vis des documents relatifs à la prévention des risques (PGRI¹⁶ notamment). Les articulations avec les SCoT sont essentiellement vues pour ce qui concerne la construction de logements et les ouvertures à l'urbanisation (les inscriptions dans les SCoT étant considérées comme des droits à urbaniser) ;
- l'absence ou la faiblesse récurrentes de recherche de scénarios alternatifs (point sur lequel la MRAe a renforcé ses recommandations depuis 2018) ;
- une qualité formelle insuffisante avec des structures peu lisibles et des incohérences entre les pièces du dossier dans les chiffres donnés, notamment en matière de consommation d'espace et d'objectifs d'urbanisation ;
- une insuffisance dans l'évaluation des incidences au titre de Natura 2000, tout particulièrement lorsque les sites Natura 2000 ne sont pas sur le territoire de la commune, mais situés à proximité (jusque dans un rayon de 20 km), et assez généralement des insuffisances sur l'analyse des impacts sur les milieux et les espèces de l'ensemble des zones d'urbanisation ;
- une prise en compte des risques naturels (aléa de remontée de nappe, coulées de boues,...) parfois déficiente ; cette prise en compte se résume souvent à une mention du fait que les urbanisations devront respecter les prescriptions du plan de prévention ;
- la faiblesse de la séquence ERC (« éviter, réduire, compenser ») : l'évitement ne fait pas l'objet d'une analyse approfondie à travers la recherche d'alternatives, la réduction des impacts ou des mesures correctives ou de compensation peuvent apparaître, mais ne sont pas systématiquement envisagées.

Les volets relatifs à la qualité de l'air, l'énergie et au changement climatique sont très souvent absents, et la MRAe s'efforce de faire passer un certain nombre de messages sur ces thématiques.

15 SRCE, SRCAE, SDAGE, PGRI, chartes de parcs naturels régionaux etc

16 Plan de gestion des risques d'inondation

Les dossiers de SCoT et de PLUi, étudiés en plus grand nombre en 2019, présentent en outre souvent de manière spécifique :

- des incohérences entre les objectifs souvent affichés de confortement des pôles « urbains » et les possibilités données aux différentes communes en matière d'ouverture à l'urbanisation, tant pour le logement que pour les zones d'activités ;
- des niveaux de consommation d'espace par habitant encore élevés et une justification très insuffisante des besoins, voire quasi-inexistante pour les activités ;
- peu d'analyse de variantes sur la localisation des urbanisations nouvelles ;
- sur l'impact de la localisation des projets urbains sur les déplacements, des réflexions insuffisamment abouties et l'absence d'outils de modélisation permettant l'évaluation, une description insuffisamment précise de l'organisation des transports en commun se limitant le plus souvent aux itinéraires des lignes sans prendre en compte les autres aspects (horaires, fréquence, arrêts, ...) et le maillage des aménagements permettant de diminuer le recours à la voiture individuelle (aires de co-voiturage, pistes cyclables, etc ...).

Par ses avis, la MRAe espère avoir un rôle pédagogique auprès des prestataires chargés de réaliser des évaluations environnementales, en mettant en exergue les points à améliorer et en donnant des pistes sur les moyens de réaliser ces améliorations, à travers ses recommandations. Pourtant, force est de constater que les points soulevés par la MRAe se répètent d'une année à l'autre.

Comme déjà exprimé en 2018, la réalisation d'une évaluation environnementale est perçue d'une manière générale comme une contrainte réglementaire et non comme un processus d'aide à la décision dans l'élaboration du « plan-programme ». L'intervention tardive de l'autorité environnementale dans le processus ne contribue pas à renverser cette tendance. Même lorsque quelques cadrages préalables ont été rendus à la demande des collectivités¹⁷, la qualité de l'évaluation environnementale n'était pas forcément au rendez-vous.

La MRAe s'est posé de nouveau en 2019 la question de recevoir un retour sur la façon dont ses avis sont perçus, et de pouvoir connaître les suites qui leur étaient données. Elle a pris des dispositions pour engager des travaux sur ce sujet en 2020.

¹⁷ La MRAe a des difficultés à répondre à ces sollicitations du fait de la charge de travail des services instructeurs.

IV – Activité de la MRAe sur les projets

→ Les statistiques relatives aux projets

Les chiffres principaux de l'activité relative aux projets en 2018 sont les suivants :

Tableau n°3 : statistiques pour les avis projets

| Nombre d'avis | Délibérés | Délégués | Total avis explicites | Tacites | Total avis | Evolution 2019/2018 |
|---|------------------|----------|-----------------------|---------|--------------|---------------------|
| ICPE dont : | 43 | 52 | 95 | 25 | 120 | +25 % |
| Eoliennes | 24 | 31 | 55 | 2 | 57 | +78 % |
| Carrières | 4 | 2 | 6 | 2 | 8 | -11 % |
| Déchets | 1 | 2 | 3 | 2 | 5 | - 17 % |
| Elevages | 4 | 3 | 7 | 6 | 13 | + 62 % |
| Industrielles et IAA (hors logistique) | 2 | 9 | 11 | 7 | 18 | +100 % |
| Logistique et entrepôts | 8 | 5 | 13 | 6 | 19 | -40 % |
| Energies renouvelables (hors éoliennes) | 3 | 0 | 3 | 1 | 4 | +33 % |
| Aménagements | | | | | | |
| ZAC et autres aménagements urbains | 16 ¹⁹ | 8 | 24 | 7 | 31 | +55 % |
| Aménagements ruraux ¹⁸ | 2 | 3 | 5 | 0 | 5 | -17 % |
| Infrastructures | 2 ²⁰ | 0 | 2 | 0 | 2 | identique |
| Milieus aquatiques et littoraux²¹ | 5 | 1 | 6 | 0 | 6 | -33 % |
| <i>dont IOTA</i> | 4 | 1 | 5 | 0 | 5 | |
| Autres | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | - |
| TOTAL | 71 | 64 | 135 | 33 | 168 | 22% |
| Evolution 2019/2018 | -23% | + 90 % | +18 % | +37 % | +22 % | |

18 Il ne s'agit que d'AFAF : aménagements fonciers agricoles et forestiers

19 Dont une serre tropicale et un aménagement de front de mer

20 Aménagements d'une route départementale

21 Dont une digue rétro-littorale

Comme entre 2017 et 2018, le nombre de dossiers reçus a augmenté. Par contre, alors qu'entre 2017 et 2018, le nombre d'avis explicites était similaire, il progresse de 18 % en 2019.

En ajoutant le total des avis « projet » explicites rendus en 2019 à celui des avis explicites « plans-programmes », on arrive à une augmentation du nombre d'avis explicites totaux rendus de près d'un tiers (de 174 en 2018 à 228 en 2019), et en leur sein, d'une augmentation du nombre d'avis délibérés en séance de plus de 5 %. Ceci représente un gros effort au niveau du service instructeur, ainsi qu'un alourdissement conséquent de la charge des membres de la MRAe, notamment en délégations (le nombre d'avis traités en séances ne pouvant croître dans les mêmes proportions, la durée de celles-ci ayant déjà augmenté).

Les dossiers d'éoliennes représentent une part importante de la progression du nombre de dossiers. Leur poids dans le total des avis explicites s'élève à 41 %.

Ensuite viennent les entrepôts logistiques et les ZAC et aménagements urbains, pour 27 % des avis explicites. Leur part a diminué par rapport à 2018.

La MRAe a eu également à traiter un nombre significativement plus élevé en 2019 qu'en 2018 d'agrandissement d'élevages industriels de porcs et de volailles, ainsi que de dossiers industriels.

Plus de la moitié des avis explicites sont délibérés en collégial, ce qui est inférieur à ce qui est pratiqué pour les plans-programmes. Les avis en délégation portent prioritairement sur des types de dossiers sur lesquels des doctrines ont été débattues en amont, afin de réserver les délibérations collégiales en séance à des dossiers plus complexes ou sur des objets nouveaux. Ainsi, près de la moitié des avis délégués concernent des projets éoliens, la MRAe ayant en effet adopté un plan type d'avis ciblé sur les enjeux principaux, qui permet de davantage déléguer sur ce type de dossier.

Les délais à respecter plus contraints sur les projets expliquent aussi cette différence avec les plans-programmes²².

Le taux d'avis tacites est plus élevé que celui constaté pour les plans programmes : 19,6 % des dossiers reçus contre 16,9 %, et est en légère augmentation par rapport à 2018 (où il égalait 17,4%). L'augmentation déjà signalée du nombre de dossiers (tant plans-programmes que projets) et dans une moindre mesure la période de transition vers une nouvelle organisation du pôle Autorité environnementale expliquent cette situation. Il convient de rappeler que, d'une part la DREAL et la MRAe ont fait en sorte de rendre plus d'avis explicites en 2019 qu'en 2018 et que, dans la mesure du possible, la MRAe sélectionne les dossiers sur lesquels elle n'exprimera pas d'observations : a priori des dossiers où les enjeux sont plus limités.

→ Les enseignements à retirer des avis

Pour ce qui concerne les projets de parcs éoliens, plus du tiers des dossiers reçus, l'enjeu paysager, dans un contexte courant de forte densité de parcs éoliens, est toujours le plus difficile à traiter. Sur les projets analysés, les enjeux liés aux chiroptères et à l'avifaune restent les enjeux principaux sur lesquels des progrès sont encore attendus. Les analyses

²² Deux mois de délais pour rendre un avis une fois le dossier reçu complet contre trois mois pour les plans-programmes.

de scénarios alternatifs, notamment en termes de localisation, sont souvent insuffisantes. Cette année où le nombre de dossiers à examiner a crû fortement, la MRAe ne peut que regretter l'absence de schéma d'ensemble et de recherche de cohérence territoriale, et de ne pouvoir que traiter des projets arrivant au coup par coup et par des opérateurs différents, conduisant à des territoires pouvant compter plus de 200 machines.

Dans les projets de bâtiment logistiques et de zones d'aménagement concerté, qui ensemble font 20 % des dossiers reçus, les enjeux liés à la consommation d'espace, et notamment à l'imperméabilisation, avec la recherche de la réduction des impacts, ceux liés au trafic routier et à ses conséquences sur la qualité de l'air et les émissions de gaz à effet de serre, et ceux relatifs à l'utilisation des énergies renouvelables, sont en général insuffisamment analysés ou pris en compte.

D'une manière générale, les points suivants, similaires à ceux signalés en 2018, sont régulièrement relevés par la MRAe dans les dossiers projets :

- des carences dans l'analyse de l'articulation du projet avec les différentes planifications environnementales²³, et dans l'analyse des impacts cumulés avec d'autres projets ;
- l'absence ou la faiblesse récurrentes de recherche de scénarios alternatifs, l'absence d'analyse des opportunités foncières du territoire ou du devenir d'anciennes installations existantes ;
- des carences dans la recherche de réduction de la consommation d'espace et des conséquences de l'imperméabilisation des sols ;
- des insuffisances dans la caractérisation des zones humides et dans leur préservation ;
- des absences d'impacts sur la ressource en eau ou la qualité des sols à démontrer ;
- la faiblesse de la séquence ERC (« éviter, réduire, compenser ») : l'évitement ne fait pas l'objet d'une analyse approfondie à travers la recherche d'alternatives, la réduction des impacts ou des mesures correctives ou de compensation peuvent apparaître, mais ne sont pas systématiquement envisagées ou pas assez précises, ou n'assurent pas le maintien des fonctionnalités écologiques perdues qui n'ont pas été suffisamment étudiées, et leur mise en œuvre n'est pas garantie.
- Les volets relatifs à l'énergie, au changement climatique, à la qualité de l'air, sont très souvent peu développés, sur la base d'un argumentaire selon lequel l'impact du projet sur l'augmentation des émissions est négligeable par rapport aux émissions régionales, sans prise en considération des objectifs nationaux qui sont une réduction des émissions. Des études sur le développement des énergies renouvelables sont parfois présentes dans certains dossiers projets, mais se limitent à des analyses de potentialités sans servir le projet.
- L'analyse des impacts des déplacements générés par les projets est souvent insuffisante. Cette analyse se cantonne souvent au trafic routier dans l'enceinte du projet sans prendre en considération le trafic lié à l'accès au site. Les possibilités de desserte ferrée ou par voie navigable sont rarement étudiées.

23 SRCE, SRCAE, SDAGE, PGRI, chartes de parcs naturels régionaux etc.

IV – Relations de la MRAe avec ses interlocuteurs

→ Les relations régionales

La présidente de la MRAe a présenté le bilan d'activités 2018 devant les commissaires enquêteurs du Nord-Pas-de-Calais en mars 2019. Elle est également intervenue à la journée des associations organisée le 7 octobre 2019 par la DREAL.

Une rencontre avec le préfet des Hauts-de-France le 27 mai 2019 a permis de faire un point avec les services préfectoraux sur l'activité de la MRAe.

→ Les relations entre la MRAe et le niveau national

Début 2019 a été mis en place un collège des présidents de MRAe, présidé par la vice-présidente du CGEDD, dont l'objectif est l'échange d'expériences et le travail collectif pour l'harmonisation et l'amélioration des pratiques. Un chantier important a concerné la notion d'autorité fonctionnelle et sa traduction dans l'organisation des missions d'appui aux MRAe au sein des DREAL. Un autre axe de travail a porté sur les absences d'avis, en lien avec les moyens et les méthodes.

Comme les années passées, les membres de la MRAe ont été conviés à une journée d'échange nationale entre l'Ae (formation d'autorité environnementale du CGEDD) et l'ensemble des MRAe, notamment sur le bilan de l'année passée.

Sinon, pour rappel, les présidents de la MRAe sont invités, s'ils le souhaitent, à participer en observateurs aux réunions de l'Ae au cours desquelles sont examinés des projets situés dans leurs régions.

En conclusion

La MRAe et le service d'appui de la DREAL ont de nouveau fait face en 2019 à une augmentation de l'activité, sans évolution correspondante des moyens. Si, pour y parvenir, le taux d'avis sans observations a très légèrement progressé et le recours aux délégations, surtout pour les projets, a été développé, la MRAe est quand même parvenue à augmenter le nombre d'avis explicites délibérés collégialement, qui représentent au total plus des deux-tiers des avis explicites. Par contre, les temps consacrés à l'analyse et l'amélioration des pratiques ont été limités. Les priorités pour la MRAe sont de parvenir à maintenir la collégialité, garante de sa valeur ajoutée et de son indépendance, de réduire le taux d'avis tacites, même s'il reste limité en comparaison d'autres régions, et de retrouver des facultés de prise de recul sur son fonctionnement, en lien avec le service d'appui de la DREAL. Ceci suppose une sécurisation/consolidation des moyens consacrés à l'exercice de l'autorité environnementale.

Annexe 1 :

Rappel de la réforme de l'autorité environnementale en 2016 (en vigueur en 2019)

La directive 2001/42/CE dite « plans et programmes », transposée en droit français, prévoit qu'une « autorité compétente en matière d'environnement » formule un avis sur l'évaluation environnementale établie par le responsable du « plan-programme ».

Tirant les conséquences de jurisprudences, tant de la Cour de justice de l'Union européenne que du Conseil d'État, relatives à la nécessité de mettre en place des autorités environnementales disposant d'une autonomie réelle et pourvues de moyens administratifs et financiers qui leur soient propres, le décret n°2016-519 du 28 avril 2016 a :

- transféré la compétence d'autorité environnementale à la formation d'autorité environnementale de CGEDD²⁴ (Ae) ou aux missions régionales d'autorité environnementale du CGEDD (MRAe) ;
- élargi la liste des « plans-programmes » soumis à évaluation environnementale soit de façon systématique, soit au cas par cas sur décision de l'autorité environnementale (Ae ou MRAe)²⁵.

La majorité des « plans-programmes » concernés sont actuellement pour les MRAe des documents d'urbanisme et des zonages d'assainissement (ZA), qui sont de la responsabilité des collectivités locales.

Les MRAe se sont aussi vu confier la compétence d'autorité environnementale pour certains projets ayant fait l'objet d'un débat public.

Tous les membres de l'Ae et de la MRAe sont nommés par la ministre chargée de l'environnement. Les MRAe sont indépendantes de l'Ae, mais le président de l'Ae « s'assure du bon exercice de la fonction d'autorité environnementale »²⁶ par les MRAe.

24 Le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) est le service d'audit, d'inspection et d'évaluation du ministère de l'écologie, de l'énergie et de la mer.

25 Le décret prévoit aussi la possibilité pour l'Ae, de sa propre initiative et par décision motivée au regard de la complexité des enjeux environnementaux du dossier (dite « décision d'évocation »), d'exercer la compétence normalement dévolue à une MRAe.

26 Art 12 du décret n°2015-1229 du 2 octobre 2015 relatif au Conseil général de l'environnement et du développement durable dans sa version modifiée le 2 mai 2016.

Annexe 2 : Parcours professionnel des membres de la MRAe

Madame Patricia Corrèze-Lénée, ingénieure agronome, ingénieure générale des Ponts, des Eaux et des Forêts, a occupé plusieurs postes consacrés au développement des territoires ruraux, au ministère de l'agriculture, à la DATAR où elle était adjointe au commissaire à l'aménagement et au développement économique du Massif Central, ainsi qu'en tant que secrétaire générale d'une conférence interministérielle du tourisme rural. Elle a également dirigé en Nouvelle-Calédonie l'Établissement de Régulation des Prix Agricoles, créé suite aux accords de Matignon pour développer les productions locales et l'autosuffisance alimentaire du territoire. Dans le champ des politiques environnementales en particulier, elle a exercé des responsabilités dans le domaine de la recherche et de la prospective au ministère de l'environnement, et a été directrice de l'environnement, puis de l'environnement, de l'agriculture et de l'énergie au Conseil régional d'Île-de-France de 2006 à 2015. Depuis 2016, elle est membre du Conseil général de l'environnement et du développement durable. Elle a été membre suppléante de la Mission régionale d'autorité environnementale Centre Val de Loire de mai 2016 à mai 2017.

Monsieur Étienne Lefebvre a débuté en 1981 dans les services déconcentrés du ministère de l'agriculture, en charge de questions forestières, de chasse, de pêche et d'aménagement durable du territoire. Il a ensuite été détaché dans l'industrie du bois au titre de la recherche. Il a continué de s'impliquer dans la filière forêt-bois avant de rejoindre le monde de l'eau et des préoccupations environnementales, d'abord à l'échelle départementale puis d'un district hydrographique à l'agence de l'eau Loire-Bretagne. Au conseil général de l'environnement et du développement durable qu'il a rejoint en 2011, il a réalisé des missions de conseil et d'expertise dans le champ des ressources naturelles ainsi que des missions d'audit de politiques publiques. Il a été membre de l'Ae du CGEDD et président de la MRAe Centre Val de Loire depuis sa création jusqu'en octobre 2019.

Monsieur Philippe Gratadour, polytechnicien, ingénieur général des Ponts, des Eaux et des Forêts, a été responsable de services de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre de projets routiers, directeur des transports à la Région Rhône-Alpes, sous-directeur de l'action internationale au ministère de l'Équipement, chargé de mission grands projets aéroportuaires puis sous-directeur de l'Europe et de l'international à la direction générale de l'aviation civile. Depuis fin 2018, il est membre du Conseil général de l'environnement et du développement durable. Il est membre de la MRAe Haut de France depuis mai 2019.

Madame Agnès Mouchard a exercé au début de sa carrière, des postes de directrice d'hôpital successivement au CHU de Grenoble et au CHU de Montpellier. Elle a choisi à la sortie de l'École Nationale d'Administration (E.N.A) en 2002, d'intégrer le ministère de la santé en qualité de chef du bureau du médicament. Au terme de sa mobilité statutaire à l'institut géographique national (IGN), elle a exercé des fonctions de sous-directrice à la direction des ressources humaines du Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire. Elle a été ensuite en fonction à Météo-France en qualité de Secrétaire Générale avant de demander à rejoindre le CGEDD. Elle a été nommée membre permanente du CGEDD et de la Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Bretagne en mai 2016, puis, suite à une mutation à sa demande au siège du CGEDD, elle a été désignée le 16 octobre 2017 membre suppléante de la MRAe Haut de France.

Monsieur Philippe Ducrocq Ingénieur Général des Mines honoraire, a commencé sa carrière en 1973 en tant qu'ingénieur dans le domaine du bâtiment et des travaux publics. En 1979, il intègre l'administration en étant rattaché à la fois au ministère en charge de l'environnement et au ministère en charge de l'industrie. Il occupe plusieurs postes en région et en administration centrale dans les domaines de l'environnement, de la sécurité, de la sûreté et de l'industrie. En 1999, il est nommé directeur régional de

l'industrie de la recherche et de l'environnement (DRIRE) de Picardie. En 2005, il est nommé directeur de la DRIRE et directeur de la Direction régionale de l'Environnement (DIREN) de Haute-Normandie dans le cadre de l'expérimentation nationale de rapprochement DRIRE/DIREN. À partir de 2008, il est nommé préfigurateur puis directeur de la Direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement – (DREAL fusion DRIRE, DIREN, DRE) de Haute-Normandie, poste qu'il occupe jusqu'en 2012

Madame Valérie Morel est géographe, maître de conférences à l'Université d'Artois (Pas-de-Calais) depuis 1998. Elle développe une recherche sur les littoraux et notamment sur l'évaluation de leur vulnérabilité aux risques naturels. D'octobre 2008 à octobre 2012, elle a occupé un poste de chargé de mission à l'IRD lors d'une délégation au centre IRD de Cayenne où elle a développé une recherche en santé-environnement en travaillant sur l'évaluation de la vulnérabilité des territoires de marges aux maladies environnementales infectieuses. Son activité de recherche ancrée sur les littoraux s'est construite en trois phases : à une première phase de recherche exclusivement universitaire s'est développée une phase de recherche-expertise partenariale avec les services de l'Etat et enfin une phase de recherche action portée sur le développement des Suds en outre-mer et à l'international.

Mme Denise Lecocq, après plusieurs années dans l'agriculture, a intégré les services fiscaux de la Marne, puis la direction de Paris VIIIe comme cadre A. Revenue dans la Marne, elle a exercé comme rédacteur du contentieux fiscal devant le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, puis conseiller technique des centres de gestion agréé dans le département de l'Aisne. En retraite depuis 2004, elle est inscrite sur la liste d'aptitude aux fonctions de commissaire enquêteur de ce département et à ce titre mène de nombreuses enquêtes publiques dans les domaines les plus divers : plans locaux d'urbanisme, plans de prévention des risques, projets éoliens, zonages d'assainissement et autres schémas.